

LES MÉCANISMES POUR LES PERSONNES DISPARUES

Établir des mécanismes pour élucider le sort réservé aux personnes disparues et le lieu où elles se trouvent : une proposition d'approche humanitaire

Monique Crettol, Lina Milner, Anne-Marie La Rosa et Jill Stockwell*

Monique Crettol a participé à la Conférence internationale sur les personnes disparues qui s'est tenue en 2003. Elle a été conseillère et coordonnatrice du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), pour la promotion et le soutien à la mise en œuvre de ses recommandations dans les opérations du CICR pendant plus de dix ans. Elle dirige aujourd'hui l'équipe en charge de la gestion de la protection des données au CICR.

Lina Milner est conseillère principale du CICR et a été coordonnatrice régionale pour le dossier des personnes disparues en Géorgie et dans les Balkans occidentaux ces dix dernières années.

Anne-Marie La Rosa, titulaire d'un doctorat, d'un DES et d'une licence en droit, est une ancienne cadre de l'Organisation internationale du travail et du CICR. Elle est enseignante et a publié de nombreux articles et études en droit international humanitaire, en droit international pénal et sur la justice transitionnelle, notamment sur les mécanismes relatifs aux personnes disparues.

Jill Stockwell, titulaire d'un doctorat, est anthropologue, spécialisée en anthropologie sociale et conseillère sur les personnes disparues et leurs familles pour le CICR.

Traduit de l'anglais

* Le contenu du présent article exprime l'opinion des auteures et pas nécessairement celui des organisations pour lesquelles elles travaillent ou ont travaillé.

Résumé

Le présent article aborde les différents types de mécanismes susceptibles de contribuer à résoudre la question des disparus en apportant notamment des réponses sur le sort de ces personnes et l'endroit où elles se trouvent. Il examine en détail une approche que les auteures ont observée sur le terrain. Selon les auteures, une approche à vocation humanitaire qui ne cherche pas à établir la responsabilité des disparitions mais qui garantisse une gestion adéquate des informations confidentielles, pourrait, dans certaines situations, constituer un levier puissant pour rechercher et collecter des informations utiles sur les personnes disparues. Cet article propose également des pistes de réflexion dans l'objectif d'apporter des réponses significatives à la question des disparus et de leurs familles, en renforçant la capacité mondiale.

Mots clés : disparus, personnes disparues, approche humanitaire, responsabilité, protection des données personnelles, droit humanitaire, droit des droits de l'homme, justice transitionnelle, processus participatif, mécanisme, commissions de vérité, droit de savoir, droit à la justice, droit à la vérité, Agence centrale de recherches, Bureau national de renseignements.



Introduction

Depuis toujours, les guerres, les catastrophes, naturelles ou causées par l'homme, auxquelles l'humanité est confrontée, s'accompagnent de disparitions. Il se peut que les personnes aient été capturées ou enlevées, puis détenues dans des lieux tenus secrets, sans contact avec l'extérieur (disparition forcée) ou qu'elles meurent en captivité. Elles peuvent avoir été exécutées puis jetées dans des tombes anonymes (exécution sommaires). Parfois, ce sont des civils fuyant les combats, des enfants séparés de leurs familles, des personnes âgées ou des personnes handicapées qui n'ont pas pu fuir et qui ont été abandonnées. Parfois ce sont des civils ou des porteurs d'armes qui ont été tués pendant les combats et dont les dépouilles n'ont pas été gérées ou inhumées correctement. De plus en plus de personnes se sentent obligées de fuir leurs domiciles en raison de la violence, de l'insécurité, des destructions, de la pauvreté endémique, d'une mauvaise gouvernance et des effets du changement climatique. Et cela n'est pas près de s'améliorer. Aujourd'hui, avec la superposition des mouvements de migration, ce phénomène a pris une dimension encore plus mondiale. Nombreux sont les migrants qui disparaissent le long des routes migratoires internationales ; on ne parvient jamais à les localiser et, s'ils sont morts, leurs corps ne sont jamais retrouvés. Dans toutes ces situations, les familles sont désespérées n'ayant aucune idée du sort de leurs proches ni de l'endroit où ils se trouvent.

Les chiffres sont effrayants. Selon une estimation prudente, plus d'un million de personnes ont disparu en Irak entre 2003 et 2013¹ et plus de 10 000 sont encore portées disparues à la suite du conflit armé dans les Balkans occidentaux dans les

1 Voir par exemple, les chiffres donnés par la Commission internationale des personnes disparues (ICMP), disponibles sur : www.icmp.int/where-we-work/middle-east-and-north-africa/iraq/.

années 1990 et le début des années 2000². Des dizaines de milliers de personnes ont disparu, que ce soit à la suite de conflits actuels, se déroulant partout dans le monde, ou dans des situations se caractérisant par un niveau de violence élevé et où des parties du territoire d'un État sont des zones de non-droit, souvent contrôlées par des gangs et des cartels. Le nombre de migrants disparus est encore plus difficile à évaluer. Selon les chiffres de l'Organisation internationale pour la migration (OIM), en 2016, au moins 7 760 migrants ont perdu la vie dans le monde entier et nombreux n'ont pas pu être identifiés³.

Les disparitions de personnes demeurent l'une des conséquences les plus dévastatrices des guerres passées, des conflits armés actuels ou d'autres situations de violence⁴, des migrations et des catastrophes naturelles, en ce qu'elles affectent les personnes qui disparaissent, leurs familles et l'ensemble de la communauté. Aujourd'hui, les disparitions contemporaines viennent s'ajouter à toutes celles qui n'ont pas été élucidées depuis des années, voire des dizaines d'années, laissant les familles dans l'angoisse et l'incertitude et compromettant toute perspective de reconstruction du tissu social des communautés et des sociétés concernées.

Le droit international, en particulier le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, contient un nombre important de règles et de principes visant à prévenir, remédier et, le cas échéant, sanctionner les disparitions de personnes en rapport avec des conflits armés ou d'autres situations de violence. Le droit international reconnaît le droit des familles de disparus de connaître le sort de leurs proches et l'endroit où ils se trouvent, ce qui implique, entre autres, l'obligation pour les autorités publiques, conformément au droit des droits de l'homme, de procéder à une enquête efficace sur des cas de disparition afin d'élucider le sort de ces personnes et le lieu où elles se trouvent, puis d'informer et d'aider leurs familles, de protéger les morts et de rétablir leurs identités. Le présent article ne traite pas du cadre juridique applicable aux disparus, prévu par le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme, ni des normes juridiques applicables à la protection des morts et au rétablissement de leurs identités⁵.

- 2 Voir Comité international de la Croix-Rouge (CICR) « Personnes disparues dans les Balkans », juin 2015, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/interview/2013/08-28-disappeared-missing-western-balkans-milner.htm>.
- 3 OIM, « Migrant Deaths and Disappearances Worldwide: 2016 Analysis », série de résumés, n° 8, 2017, disponible sur : <https://publications.iom.int/books/global-migration-data-analysis-centre-data-briefing-series-issue-no-8-march-2017>.
- 4 Dans le présent document, l'expression « conflits armés et autres situations de violence » sera abrégée par « conflit et violences » pour faciliter la lecture, étant entendu que l'expression « autres situations de violence » est utilisée pour désigner des situations de violence collective perpétrées par un ou plusieurs groupes, qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, mais qui peuvent avoir d'importantes conséquences humanitaires.
- 5 Pour plus d'informations sur le cadre juridique, voir CICR, *Rapport du CICR : les personnes portées disparues et leurs familles*, 2003, Annexe A, « Références aux traités », Annexe B « la protection spéciale accordée aux enfants : références aux traités » et Annexe C « La protection juridique des données à caractère personnel et des restes humains : principes communément acceptés » disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_themissing_012003_fr_10.pdf. Pour les évolutions depuis 2003, voir, par exemple, Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, Doc. NU A/RES/61/177, 6 février 2007 (entrée en vigueur le 23 décembre 2010) (CIPPDF) ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles*, 2005, Bruylant, (Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier).

Au cours des vingt dernières années, des mécanismes et des dispositifs ont été établis après (et même pendant) des conflits armés et d'autres situations de violence afin d'apporter des réponses et d'accompagner les familles des personnes disparues. Bien que leur forme soit différente et que les résultats obtenus soient variables, ces mécanismes et dispositifs se sont souvent avérés d'une grande utilité pour garantir une protection effective des disparus et un accompagnement efficace de leurs proches après un conflit armé ou une autre situation de violence.

Essentiellement fondé sur l'expérience que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a acquise depuis 2003 dans le domaine des disparitions de personnes⁶, cet article analyse les divers mécanismes qui peuvent contribuer à répondre au problème des disparus, en apportant notamment des réponses sur le sort des personnes disparues et le lieu où elles se trouvent. Il examine en détail un mécanisme que le CICR a expérimenté sur le terrain. Cet article fait valoir qu'une approche à vocation humanitaire qui ne cherche pas à établir la responsabilité des disparitions mais qui garantisse une gestion adéquate des informations confidentielles, pourrait, dans certaines situations, constituer un levier puissant pour rechercher et collecter des informations utiles sur les personnes disparues. Cette approche a fait ses preuves, par exemple, lorsque les autorités compétentes⁷ peuvent être identifiées, lorsque les institutions sont faibles et que ceux qui détiennent les informations sont peu enclins à parler par peur de représailles ou de poursuites pénales.

L'approche proposée vise à compléter d'autres mécanismes ou processus existants qui ont prouvé leur efficacité au lendemain de situations de conflits armés ou de violences généralisées, en particulier ceux destinés à lutter contre l'impunité. Par exemple, il convient de rendre hommage à l'expérience très riche de l'Amérique latine, où les associations de familles ont lutté et ont réussi à mettre sur pied des mécanismes visant à divulguer toutes les informations sur les personnes disparues et à traduire en justice les responsables de ces disparitions. La difficulté tient à la définition des conditions nécessaires au bon fonctionnement de ces mécanismes et à la recherche de moyens qui permettraient de renforcer toutes les approches, en tirant profit de leur complémentarité.

Dans la première partie, cet article passe en revue certaines conditions préalables qui doivent être remplies pour garantir un traitement approprié et efficace de toutes les questions liées aux personnes disparues dans des situations post-confliktuelles, y compris dans des conflits gelés ou des situations de violence.

6 En 2003, le CICR a organisé une conférence internationale sur les personnes disparues, qui fut une occasion unique de faire le point sur ce qui avait été accompli par les parties prenantes à ce jour et d'établir des directives pour prendre des mesures plus efficaces dans ce domaine. Voir CICR, Les personnes portées disparues et leurs familles : documents de référence, février 2004, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/publication/0857-les-personnes-portees-disparues-et-leurs-familles-documents-de-reference>.

7 Dans le présent document, l'expression « l'autorité/les autorités compétente(s) » est utilisée pour désigner ceux qui ont le pouvoir (*de facto* ou *de jure*) et la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour élucider le sort des personnes disparues et déterminer l'endroit où elles se trouvent. Cette expression peut désigner des groupes armés organisés dans certains conflits armés ou d'autres situations de violence qui n'atteignent pas le seuil de conflit armé. Lorsqu'il est fait référence à une ou des autorité(s) nationale(s), cela est toujours précisé.

La deuxième partie, qui traite des diverses formes que peuvent prendre ces mécanismes, qu'il s'agisse de mécanismes nationaux ou de mécanismes de coordination, donne des précisions sur leurs mandats, leurs capacités et leurs pouvoirs respectifs. La troisième partie propose des moyens à mettre en place pour favoriser un échange d'informations efficace à propos des personnes disparues. La quatrième partie explique comment un mécanisme doté d'un mandat humanitaire et d'une gestion appropriée des données confidentielles peut se révéler efficace sans pour autant entraver la justice.

Le présent article ne prétend pas être exhaustif, bien qu'il préconise une approche fondée sur des faits et qu'il repose sur autant d'exemples opérationnels que possible. Ce faisant, il devrait contribuer à placer la question des disparus au centre de l'agenda humanitaire, en particulier dans les processus transitionnels mis en place après des conflits armés et d'autres situations de violence. Il devrait également fournir des éléments permettant de mieux expliquer et mettre en pratique l'approche humanitaire pour des mécanismes chargés d'élucider le sort des disparus et le lieu où ils se trouvent. Enfin, le présent article met l'accent sur les situations post-confliktuelles et celles suivant d'autres situations de violence, en particulier les conflits gelés. Il n'aborde pas d'autres situations dans lesquelles des personnes disparaissent, comme les catastrophes naturelles ou les mouvements de migration, même si l'expérience du CICR montre que les besoins des personnes disparues, les souffrances de leurs familles et le contenu de la réponse, pourraient être, pour une grande part, assez semblables⁸.

Considérations introductives

Les mécanismes et les processus qui sont examinés dans cet article sont souvent établis dans des contextes particulièrement difficiles où le tissu social est totalement détruit, où les haines anciennes sont encore vives dans les esprits et où les institutions sont incapables, alors que c'est leur fonction, de faire respecter l'État de droit. Les autorités compétentes peuvent, certes, exprimer une réelle volonté politique, mais les barrières peuvent être si insurmontables que sans appui extérieur, elles sont tout simplement incapables de mettre en place des mécanismes capables de fournir des réponses valables aux familles des disparus. En outre, traiter des disparus soulève des questions particulièrement sensibles, lesquelles pourraient détourner les mécanismes de leurs objectifs humanitaires et générer de sérieux problèmes de sécurité pour ceux qui travaillent sur cette question. Il convient de toujours garder ces considérations à l'esprit, tout comme l'importance d'un engagement à long terme pour garantir un environnement pérenne dans lequel les autorités compétentes ont la capacité et la volonté de traiter de manière appropriée la question des disparus. Lorsque l'on travaille sur le dossier d'une personne disparue, chaque situation doit être considérée

8 La lecture du présent article peut être enrichie par celle de l'article de Monique Crettol et Anne-Marie La Rosa, « Les personnes portées disparues et la justice transitionnelle : le droit de savoir et la lutte contre l'impunité », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88, n° 862, 2006, qui aborde les interactions entre les processus de justice transitionnelle et la question des disparus.

comme étant unique et évolutive, un accompagnement sur le long terme pouvant, entre autres, être très utile pour progresser efficacement et aider les autorités à se doter de capacités autonomes et indépendantes.

Il est nécessaire d'admettre que certaines conditions préalables doivent être remplies pour garantir un traitement adéquat et effectif de toutes les questions relatives aux disparus à la suite de conflits ou de violences. Tout d'abord et avant tout, il doit y avoir une volonté politique. Deuxièmement, la question des disparus ne peut pas être traitée indépendamment d'autres aspects : les autorités qui y sont disposées doivent l'intégrer dans une perspective plus large qui comporte une approche humanitaire, multidimensionnelle et intégrée. En outre, s'il est fortement recommandé de s'inspirer de modèles semblables mis en place dans d'autres situations, le modèle retenu devrait être adapté à la spécificité de la situation de l'espèce. Enfin, il est essentiel que le processus soit un processus participatif.

Volonté politique et pression externe

Il y a peu de chances de voir la question des disparus correctement traitée, si rien n'est fait pour forger une volonté politique durable. À cet égard, il est primordial d'identifier les facteurs internes et externes qui, dans une situation donnée, peuvent influencer les décideurs, en accordant une attention particulière à ceux susceptibles d'avoir une influence positive sur les autorités compétentes.

Les autorités ont toujours intérêt à mettre en avant leurs actions et les mesures qu'elles prennent pour faire toute la lumière sur le sort des disparus et pour déterminer le lieu où ils se trouvent lorsqu'il y a un lien entre la mise en place de ces mesures et la mise en œuvre de leurs programmes politiques au niveau national, régional ou international. Pour ne citer que quelques cas dans lesquels des liens directs ou indirects ont été établis entre la question des disparus et les processus politiques conduits au niveau régional ou au niveau des Nations Unies (NU) : la Bosnie-Herzégovine où les accords de Dayton font expressément référence à la question des disparus⁹ ; le Kosovo et la reconnaissance de son statut international¹⁰ ; l'Irak après la guerre du Golfe de 1991¹¹ ;

9 Voir Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, 1995, Annexe 7, Article V et Annexe 1A, Article IX.

10 Le Groupe de travail sur les personnes portées disparues au Kosovo a été établi en mars 2004 dans le cadre du processus de dialogue direct engagé à Vienne sous les auspices du représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies et dans le cadre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des NU (1999). La question des disparus était expressément mentionnée dans la proposition présentée par Martti Ahtisaari (Plan Ahtisaari) qui ouvrit la voie à l'indépendance du Kosovo.

11 La question des prisonniers de guerre et des personnes disparues est explicitement mentionnée dans les accords de Riyad (avril 1991) et dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU, résolution 687, par. 30-31 ; CSNU, résolution 1284 par. 13-14). Le respect par l'Irak de ses obligations relatives au rapatriement ou du retour de tous les Koweïtiens et des ressortissants de pays tiers ou de leurs dépouilles a été régulièrement examiné par le Conseil de sécurité sur la base de rapports périodiques soumis par le Secrétaire général. En 2009, ce processus a trouvé un nouveau souffle lorsque les membres du Conseil de sécurité ont soutenu une proposition visant à observer « une période de renforcement de la confiance et de la coopération entre l'Irak et le Koweït de façon à encourager les parties à accomplir des progrès significatifs et visibles » et notamment « à poursuivre leurs efforts afin de découvrir le sort des prisonniers de guerre koweïtiens et des nationaux du Koweït et d'États tiers portés disparus et d'obtenir la restitution des archives nationales » (CSNU S/2010/300).

la situation à Chypre¹² et l'intégration de la question des disparus dans le chapitre dit « Chapitre 23 » (« Justice et droits fondamentaux ») relatif aux conditions que la Croatie doit remplir pour adhérer à l'Union¹³. La question des disparus est également abordée dans le cadre des négociations de paix menées entre les FARC et le gouvernement colombien¹⁴, dans les Discussions internationales de Genève entre les représentants de l'Abkhazie, la Géorgie, l'Ossétie du Sud et la Russie dans lesquelles l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les Nations Unies ont servi de médiateurs¹⁵.

Un agenda plus étendu pour les processus de transition

Il est rare que la question du droit des familles de savoir ce qu'il est advenu de leurs proches qui ont disparu et connaître le lieu où ils se trouvent, soit suffisamment prise en considération lors de conflits armés ou d'autres situations de violence, au moment de la disparition. Cette question complexe reste souvent non élucidée, même longtemps après la fin du conflit ou des violences, ce qui engendre un état d'angoisse permanente chez les familles concernées et ce qui compromet tout processus visant à établir ou consolider la paix.

Lorsque la question est traitée par les autorités compétentes, elle est, le plus souvent, intégrée dans un processus transitionnel qui permet à un État de passer d'une situation de conflit armé ou de violences à la stabilité. Aujourd'hui, ce processus transitionnel est souvent abordé sous l'angle de la justice transitionnelle. Ce modèle, qui a été initialement élaboré pour les périodes de transition après la fin d'un régime autoritaire a été étendu aux périodes de transition post-confliktuelles

En 2003, le Conseil de sécurité a décidé de libérer l'Irak de ses obligations en vertu du Chapitre VII de la Charte de l'ONU en adoptant à l'unanimité la Résolution 2107, qui appelait le gouvernement irakien à « communiquer au CICR toutes informations dont il disposerait sur [des nationaux du Koweït et d'Etats tiers], en lui permettant de se mettre en rapport avec elles, où qu'elles se trouvent, et en l'aidant à retrouver [ces personnes] ou leurs dépouilles et [en le priant] de continuer à rechercher les biens koweïtiens disparus, notamment les archives nationales ». Voir : <https://www.un.org/press/fr/2013/CS11050.doc.htm>.

- 12 Le Comité sur les personnes disparues à Chypre (CMP) a été établi en avril 1981 par un accord entre les communautés concernées sous les auspices des NU (AGNU, Rés.36/164, 1981). Pendant plusieurs années, le CMP a été incapable de résoudre un seul dossier de disparition et était dans l'impasse totale. Ce n'est qu'en 2003, lorsque Recep Erdogan fut nommé Premier ministre de Turquie et que les autorités turques ont exprimé leur souhait d'adhérer à l'Union européenne (UE) que la situation commença à évoluer. Certaines décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, en 2001, demandant à la Turquie de mener des enquêtes sur des cas de personnes portées disparues à Chypre ont eu un impact décisif. Elles ont incité les autorités turques à endosser et mettre en œuvre les mesures prises par le Secrétaire général des NU (Plan Annan pour Chypre).
- 13 Pour plus d'informations sur les principales étapes vers l'adhésion à l'UE, voir Politique européenne de voisinage et les négociations d'élargissement, « Principales étapes vers l'adhésion », disponible sur : https://ec.europa.eu/info/departments/european-neighbourhood-policy-and-enlargement-negotiations_fr.
- 14 Voir, par exemple, Lisa Haugaard et Virginia M. Bouvier, « Colombia's Peace Accord on the Missing », USIP, 25 juillet 2016, disponible sur : www.usip.org/publications/2016/07/colombias-peace-accord-missing.
- 15 Pour plus d'informations sur le processus des Discussions internationales de Genève, voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), revue de presse concernant les Discussions internationales de Genève, disponible sur : www.osce.org/home/104211.

sans modification¹⁶. Il vise à atteindre un certain nombre d'objectifs louables, comme la recherche de la vérité, la justice, des réparations et les garanties de non-répétition¹⁷. La question des disparus doit être considérée, interprétée et mise en œuvre en tant qu'élément de cet agenda plus étendu dans lequel son caractère humanitaire est pleinement reconnu et où d'autres objectifs essentiels comme la lutte contre l'impunité jouent un rôle majeur¹⁸. Plus ambitieux encore, aborder la question des disparus doit être reconnu comme un objectif à part entière au sein de tout processus de justice transitionnelle¹⁹. Comme l'ont déjà écrit deux des auteures du présent article :

La justice transitionnelle, dans le cadre d'un processus multidimensionnel, visant à prendre la mesure d'un passé violent pour ouvrir la voie à la paix, à la démocratie et au respect des droits de l'homme, devrait traiter de manière appropriée, par ses contacts avec la communauté concernée, la question des personnes portées disparues et ce, d'autant plus que les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme sont très nombreuses²⁰.

Si la question des disparus n'est pas totalement reconnue comme un objectif à part entière, elle devrait au moins figurer parmi les principaux objectifs communs de la justice transitionnelle, au même titre que la recherche de la vérité ou la réparation. S'agissant de la recherche de la vérité, le nombre important de disparitions dans les situations post-confliktuelles et les conséquences désastreuses qu'elles engendrent, justifient que des processus de recherche de vérité considèrent que trouver des réponses sur le sort des disparus constitue une priorité²¹. En ce qui concerne la réparation, comme bien souvent les acteurs compétents ne disposent pas des moyens suffisants pour mettre en place des systèmes de réparation satisfaisants, il conviendrait d'instaurer des passerelles entre les processus de justice transitionnelle et les programmes humanitaires ayant vocation à répondre aux besoins des disparus et de leurs familles, car « ce qui pourrait faire avancer les choses sur le plan de la

16 Pour une analyse critique de cette extension, voir le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, présenté à la 36^e session du Conseil des droits de l'homme, Doc. NU A/HRC/36/50, 21 août 2017 (Rapport du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle).

17 La justice transitionnelle doit être associée à des réformes institutionnelles, y compris, des mesures de contrôle. Pour plus d'information, voir Anne-Marie La Rosa et Xavier Philippe, « Transitional Justice », in Vincent Chetail (dir.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford University Press, Oxford et New York, 2009.

18 Dans le même sens, voir Rapport du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, *op. cit.* note 16, par. 82.

19 Par exemple, en octobre 2015, le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie ont signé un accord sur les personnes portées disparues (Accord n° 62), lequel permet d'alléger les souffrances des familles des disparus et de leur apporter des réponses, faisant de cet objectif un objectif à part entière des discussions sur la paix et du processus transitionnel.

20 M. Crettol et A.-M. La Rosa, *op. cit.* note 8, p. 356.

21 Dans le même sens, voir la position exprimée dans le Rapport du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, *op. cit.* note 16. Le Rapporteur spécial fait en outre valoir que « faire en sorte que ces commissions [les commissions de la vérité] accomplissent un travail satisfaisant concernant la question des personnes disparues et qu'elles jettent les bases de travaux continus sur cette question, notamment en formulant des recommandations pertinentes sur l'établissement d'un mécanisme national efficace pour élucider les cas non résolus, serait une réalisation importante » (par. 80).

Le Sri Lanka et le conflit de 2009

En octobre 2015, le gouvernement sri lankais a lancé un projet ambitieux de réforme en coparrainant la Résolution 30/1 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Dans cette résolution, le gouvernement s'engageait à mettre en place une approche plus large pour aborder le traitement du passé, notamment en ce qui concerne les personnes disparues dans le cadre du dernier conflit qui s'était déroulé dans le nord et l'est du pays et avait pris fin en 2009. Sur plus de 34 000 familles qui s'étaient adressées au CICR en quête d'informations sur leurs proches portés disparus, plus de 16 600 ne savent toujours rien de qu'il est advenu d'eux ou de l'endroit où ils se trouvent et se heurtent, en outre, à de graves difficultés économiques, administratives, juridiques et psychologiques.

Le projet de réforme dans lequel s'est engagé le gouvernement sri lankais comprend l'adoption par le Parlement d'un dispositif législatif, en septembre 2016, afin de créer un « Certificat d'absence » attestant de l'absence des personnes disparues et visant à faciliter les démarches juridiques et administratives pour leurs familles, notamment, lors de demandes d'aide à l'État.

Le gouvernement a également pris la décision d'engager une autre réforme importante, à savoir, la mise en place d'un système de justice transitionnelle visant à traiter des violences passées. Un Bureau des personnes disparues (BPD), qui a vu le jour le 15 septembre 2017, constitue l'un des quatre mécanismes créés par le gouvernement pour répondre aux conséquences de ces violences. Le gouvernement a spécifiquement doté le Bureau des personnes disparues d'un mandat de recherche des disparus, dans le but d'élucider les circonstances de leur disparition et d'identifier et définir les types de recours auxquels les personnes disparues ou leurs familles avaient droit.

Parmi les autres mécanismes établis dans le cadre du système de justice transitionnelle, on trouve une Commission de vérité et de réconciliation, un bureau en charge des mesures de réparation et un mécanisme judiciaire (Cour spéciale).

Source : *Rapport d'activité 2016*, vol. 1, Genève 2017, [traduction CICR] disponible sur : <https://www.icrc.org/data/files/annual-report-2016/ICRC-2016-annual-report.pdf>.

satisfaction des besoins et constituer la première étape d'un processus visant à assurer une réalisation plus complète des droits²² ».

Beaucoup reste à faire pour mieux intégrer la question des disparus aux processus de justice transitionnelle. À ce jour, les objectifs que se fixe généralement la justice transitionnelle ont été trop souvent compris et promus dans une perspective qui reste trop limitée pour intégrer la question des personnes disparues, notamment la nécessité d'apporter aux familles de recevoir une réponse concrète et personnalisée sur le sort de leurs proches disparus et l'endroit où ils se trouvent. Ces objectifs se limitent souvent à des recours judiciaires nécessitant des enquêtes et des poursuites pénales, qui ne prennent pas en considération des objectifs humanitaires, qui n'intègrent pas des mesures incitatives permettant d'obtenir des renseignements utiles sur les personnes disparues et qui ne prévoient pas de processus de suivi permettant d'aborder la question des disparus à long terme. On peut en dire autant des dispositifs

22 *Ibid.*, par. 86.

mis en place par des autorités compétentes pour permettre aux victimes de faire valoir leur droit à la vérité²³. Malheureusement, bien souvent, ces dispositifs ne mettent en œuvre ni le droit des victimes à connaître le sort de leurs proches et l'endroit où ils se trouvent, ni leur droit à réparation²⁴. Heureusement, on constate quelques avancées dans des échanges politiques récents qui vont vers une intégration de la question des disparus et qui prennent en considération ses multiples aspects dans les processus de justice transitionnelle.

Il est évident qu'il est impossible de traiter sérieusement de la question des disparus et de tenter d'apporter des réponses aux familles, de façon isolée. La question des disparus est mieux appréhendée une fois que la société concernée a progressé dans la reconstruction de ses institutions et de son tissu social. Comme l'a observé le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport de 2008 sur les personnes portées disparues à la 63^e session de l'Assemblée générale à propos de cette question :

[La question des personnes portées disparues] devient alors un élément de la bonne gouvernance, notamment de la gouvernance démocratique, et de l'application de l'état de droit, y compris le fait de mettre fin à l'impunité. Il importe que dans le cadre du processus visant à mettre un terme à leur souffrance, les familles des disparus reçoivent des réponses à leurs questions. Dans le cadre de la reconstruction des sociétés touchées par un conflit, il importe également que ces réponses émanent des institutions mêmes qui seront chargées à l'avenir de protéger les droits des citoyens. En donnant des réponses, les institutions locales fondées sur le droit montrent que des progrès ont été accomplis et peuvent contribuer au rétablissement de la confiance dans les pouvoirs publics. Les personnes disparues sont souvent victimes de crimes odieux et leur dépouille est souvent retrouvée sur le lieu du crime. Au-delà de la dimension de la justice pénale, le droit civil et le droit public accordent des droits aux familles des victimes et la société en général a intérêt à établir la vérité des faits et à avoir recours pour ce faire à ses institutions démocratiques, administratives et judiciaires. Les familles des victimes veulent que les gouvernements et les institutions judiciaires s'intéressent à leur douleur et à leur angoisse afin d'avoir le sentiment, à terme, que justice a été faite²⁵.

La question des disparus ne peut pas être réglée à court terme ou sans une hiérarchisation des priorités dans les réponses à apporter sans délai aux besoins les plus urgents des victimes. À cette fin, les parties prenantes devraient adopter « une approche séquentielle », afin de se montrer réactifs face aux besoins les plus urgents des familles et de veiller à y répondre. Cette approche séquentielle (ou par

23 Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Étude sur le droit à la vérité, Doc NU E/CN.4/2006/91, 8 février 2006.

24 Voir, à cet égard, les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, AGNU Rés. A/RES/60/147, 21 mars 2006 (Principes fondamentaux et directives concernant le droit à réparation), disponible sur : <https://undocs.org/pdf?symbol=fr/A/RES/60/147>.

25 Voir Rapport du Secrétaire général, Les personnes portées disparues, Doc NU A/63/299, 18 août 2008, par. 40.

ordre de priorité) dans lequel les objectifs sont identifiés, classés par priorité et conditionnés au cadre temporel ainsi qu'aux moyens à disposition, permettrait de répondre rapidement au besoin premier souvent exprimé par les familles, de savoir ce qu'il est advenu de leurs proches et, si la personne est décédée, de récupérer sa dépouille. En outre, cette approche ne serait pas incompatible avec la recherche et la sanction de ceux qui sont responsables des disparitions²⁶. Lorsqu'elles établissent leurs priorités, les autorités devraient profiter des récents progrès accomplis dans les sciences forensiques humanitaires, veiller à ce qu'un système approprié soit mis en place pour prendre soin des morts et identifier les restes humains et ne pas hésiter à s'entourer de conseils techniques afin de progresser dans leurs enquêtes en vue d'élucider le sort des disparus²⁷.

Une approche contextualisée qui répond véritablement aux besoins des familles

L'efficacité de toute action ou de tout dispositif mis en place par les autorités compétentes pour traiter de la question des disparus dépend également étroitement de la manière dont les particularités sociales, juridiques, économiques et politiques du contexte considéré sont prises en compte. Il serait faux de croire qu'un modèle unique pourrait être appliqué à toutes les situations ou qu'il pourrait être reproduit sans prêter une attention toute particulière au contexte, notamment la nature du conflit ou les origines des violences²⁸.

Pour être véritablement contextualisées, ces actions ou ces dispositifs devraient traiter des attentes et des besoins fondamentaux propres à chaque membre des familles des disparus. Selon les évaluations de ces besoins, réalisées par le CICR²⁹, il ressort qu'en principe, les familles des personnes disparues recherchent d'abord, en priorité, une réponse personnalisée quant au sort de leurs proches disparus et à l'endroit où ils se trouvent et, si la personne est décédée, elles souhaitent pouvoir

26 Au Sri Lanka, il y a des débats entre différents groupes d'intérêt, en particulier certains membres de la société civile, au sujet des avantages et des inconvénients de classer dans un certain ordre les quatre mécanismes de transition proposés. Au cœur de ce débat se situe la crainte de ne pas saisir l'occasion pour aborder les cas les plus graves de violation des droits de l'homme, pendant cette période d'ouverture politique, si une approche du type « la vérité d'abord, la justice ensuite » était abordée. Certains ont avancé que le Bureau pour les personnes portées disparues aurait dû constituer un « guichet unique » pour les familles, en répondant tant à leur besoin de connaître le sort et la localisation de leurs proches portés disparus qu'à leur besoin de justice. Voir South Asian Centre for Legal Studies, « The Politics of Sequencing: A Threat to Justice? », 29 novembre 2016, disponible sur : <https://www.worldcat.org/title/politics-of-sequencing-a-threat-to-justice/oclc/967134007>.

27 Rapport du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, *op.cit.* note 16, par. 105-106.

28 Certains économistes et sociologues des organisations qualifient ce phénomène d'« isomorphisme mimétique » : tendance à reproduire des formes institutionnelles sans tenir compte de la situation ni même des spécificités du but recherché. Voir Lant Pritchett, Michael Woolcock et Matt Andrews, « Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure », Center for Global Development Working Paper n° 234, décembre 2010, disponible sur : <https://www.cgdev.org/publication/capability-traps-mechanisms-persistent-implementation-failure-working-paper-234>.

29 CICR, *Families of Missing Persons in Nepal: A Study of Their Needs*, Kathmandou, 2009 ; CICR, *Needs of the Families of the Missing in Timor Leste*, Dili/Djakarta, 2010. Voir également CICR, *Living with Uncertainty: Needs of the Families of Missing Persons in Sri Lanka*, Colombo, 2016 ; CICR, *No los olvidamos*, Bogotá, 2016.

récupérer sa dépouille ; elles souhaitent aussi que leurs difficultés économiques soient prises en considération, que leur souffrance soit reconnue et que la mémoire des disparus soit honorée par la nation. À mesure que le temps passe, le besoin de redevabilité, au travers de procès et de poursuites, se fait plus fort³⁰.

Un processus participatif

Comme déjà souligné, l'efficacité de toute action dépend largement de sa capacité à tenir compte des particularités de chaque contexte. Pour être bien adapté au contexte, tout processus traitant de la question des disparus doit être participatif : les voix de tous ceux qui sont concernés et en premier lieu celles des familles des personnes disparues et leurs représentants, doivent être entendues et prises en considération.

Un processus participatif est garant d'un engagement réel et visible à l'égard des victimes et de la société civile. Il conviendrait d'inciter la société civile à créer des associations citoyennes afin de stimuler et mobiliser les familles de disparus et les communautés concernées, mais aussi de créer un réseau de solidarité et de les soutenir dans ces initiatives. Ces associations devraient ensuite être en mesure de peser sur les actions, les processus et l'adoption de réponses pérennes aux besoins des personnes affectées. On a pu mesurer les avantages que présente une société civile organisée dans diverses situations comme en Argentine³¹, dans les Balkans³² et à Chypre, après plusieurs années d'inertie dans ce dernier cas³³. Plus récemment

30 Lorsque les familles ont des revenus supérieurs et un niveau d'éducation plus élevé, l'une de leurs priorités, outre celles mentionnées précédemment, pourrait bien être un procès et des poursuites pénales.

31 L'association des Grands-Mères de la Place de Mai est une organisation unique qui rassemble des femmes argentines devenues militantes des droits de l'homme et qui se mobilisent pour le droit de savoir ce qu'il est advenu de leurs enfants et leurs petits-enfants et l'endroit où ils se trouvent. L'organisation a été constituée par des femmes qui s'étaient rencontrées alors qu'elles tentaient de retrouver leurs proches enlevés par des agents de la dictature militaire argentine pendant la période connue sous le nom de « guerre sale » (1976-1983). Par leur action politique (publications, manifestations, défilés, conférences, etc.), elles ont mené campagne en vue d'exiger que la dictature argentine révèle l'endroit où se trouvaient leurs enfants et petits-enfants. Trente ans après le retour de la démocratie, elles ont continué à faire vivre la mémoire et l'esprit de leurs proches disparus et elles poursuivent leur campagne publique pour retrouver l'identité de leurs petits-enfants disparus et combattre le silence et l'indifférence des gouvernements successifs. Voir Jill Stockwell, *Reframing the Transitional Justice Paradigm: Women's Affective Memories in Post-Dictatorial Argentina*, Springer, New York, 2014. Voir également l'entrevue avec Estela de Carlotto, présidente de l'association des Grands-Mères de la Place de Mai, dans le présent numéro de la *Sélection française de la Revue*.

32 Dans les Balkans, les associations de familles ont joué un rôle de plus en plus important en faisant pression sur les autorités et les différents mécanismes établis au niveau national en vue de répondre à la question des personnes portées disparues. En Bosnie-Herzégovine, le Conseil consultatif de l'Institut des personnes portées disparues (MPI) sert de canal de communication directe entre les familles et le mécanisme et celles-ci l'utilisent aussi pour transmettre leurs préoccupations et faire pression sur le MPI pour qu'il réponde à leurs besoins. Pour une analyse critique du MPI, voir Kirsten Juhl, « The Problem of Ethnic Politics and Trust: The Missing Persons Institute in Bosnia-Herzegovina », *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, vol. 4, n° 2, 2009.

33 À Chypre, après s'être distancées des autorités, les associations de familles sont aujourd'hui plus à même de faire pression sur les pouvoirs publics. Voir Resources for Democracy, « Citizens in Action: The Search for Missing Persons – and the Truth – in Cyprus », octobre 2015, disponible sur : <https://www.facebook.com/resourcesfordemocracy/>. Voir également Iosif Kovras, « Unearthing the Truth: The Politics of Exhumations in Cyprus and Spain », *History and Anthropology*, vol. 19, n° 4, 2008.

en Géorgie, les comités de familles de personnes disparues s'efforcent de renforcer leurs capacités pour encourager leurs membres à s'entraider et pour sensibiliser le public aux difficultés qu'elles rencontrent³⁴.

Pour qu'un processus soit véritablement participatif, les autorités compétentes devraient tenir les familles et les communautés concernées informées de leurs travaux, de leurs contraintes, de leurs chances de réussite et de la probabilité de retrouver leurs proches vivants ou d'identifier et de récupérer leurs dépouilles. Elles devraient également informer les familles et les communautés de l'aide et des réparations auxquels elles peuvent prétendre et de la possibilité d'obliger ceux qui sont responsables de la disparition de leurs proches à rendre compte de leurs actes. Il est important de s'assurer, lorsque les familles participent directement à des processus comme la récupération des dépouilles ou le partage d'informations, que les autorités agissent conformément aux traditions et aux coutumes locales. Les autorités compétentes devraient aussi, en toutes circonstances, veiller à ne pas prolonger inutilement les souffrances des familles et à ne pas leur donner de faux espoirs.

Mécanismes et dispositifs

Pour répondre efficacement à la question des personnes disparues, il convient de mettre en place des mécanismes humanitaires, politiques, judiciaires et non judiciaires efficaces, aux niveaux régional, national et local et d'établir des passerelles entre eux afin de couvrir tous les besoins exprimés par les familles des disparus et les communautés concernées³⁵. Quand de tels mécanismes sont établis, quelle que soit leur forme, une attention toute particulière devrait être accordée à leur mandat. Ils devraient intégrer des objectifs humanitaires, notamment la prise en compte des besoins des victimes en leur apportant une réponse, de manière non discriminatoire, quant au sort des personnes disparues et de l'endroit où elles se trouvent. Ces mécanismes devraient être dotés de moyens et de pouvoirs suffisants pour exercer leurs mandats avec efficacité. S'agissant de l'accès aux informations relatives aux tombes et aux dépouilles, leur rôle doit être clair. Il conviendrait de veiller attentivement à créer un environnement qui favorise le partage d'informations, y compris la possibilité de travailler en respectant la confidentialité des renseignements, comme cela sera expliqué ci-dessous.

Parfois, d'anciens ennemis s'entendent pour adopter des mesures spécifiques sous la forme d'accords qui pourraient être conclus à la fin d'un conflit ou d'une situation de violence, sous les auspices d'une partie neutre. Ces accords pourraient inclure l'établissement de mécanismes de coordination pour échanger des informations et pour permettre aux parties de se tenir mutuellement informées des progrès réalisés pour faire la lumière sur le sort des disparus, déterminer l'endroit où ils se trouvent et

34 CICR, « Georgia: Efforts to clarify the Fate of Missing Persons » 2016, disponible sur : <https://www.icrc.org/en/document/georgia-missing-persons-clarifying-the-fate>.

35 Le mot « mécanisme » est utilisé pour désigner toutes les institutions, organes, instances et processus établis de manière formelle ou informelle, par les autorités compétentes pour élucider le sort des personnes disparues et l'endroit où elles trouvent et en informer leurs familles.

en aviser leurs familles. Ils pourraient également prévoir des engagements explicites ou implicites permettant d'ajuster et de modifier le cadre ou le dispositif national dans le but de garantir, au niveau national, un traitement efficace de la question des personnes disparues et le respect des obligations internationales. Dans tous les cas, il conviendrait de s'assurer notamment de l'existence de passerelles adaptées avec des mécanismes déjà existants tels que les tribunaux et les commissions de vérité, afin de favoriser des réponses significatives aux familles à propos du sort de leurs proches disparus et de l'endroit où ils se trouvent. Même si les mandats de ces mécanismes sont différents, ils peuvent disposer d'informations utiles et les partager, ce qui est important pour aider à élucider le sort des disparus et déterminer l'endroit où ils se trouvent.

Mécanismes de coordination sur les personnes portées disparues

Lors de conflits armés ou d'autres violences, les informations sur les disparus sont bien souvent dissimulées ou manipulées pour diverses raisons : faire pression sur l'ennemi, laisser sa population dans l'ignorance et la détresse, éviter d'être tenu responsable des pertes éprouvées ou pour maintenir la haine de l'ennemi ou l'exclusion ethnique. Une fois que les violences ont pris fin, les individus susceptibles d'avoir été impliqués dans les événements ayant conduit à la disparition des personnes choisissent bien souvent de garder le silence, n'ayant aucun intérêt à devoir rendre compte de leurs actes. D'autres, comme les témoins, peuvent avoir connaissance de ces disparitions mais se garderont d'en parler par peur d'éventuelles représailles ou par crainte d'être ostracisés.

Dans de telles situations, il convient d'adopter des stratégies et de prendre des mesures pour s'unir et accroître la pression sur les autorités impliquées dans le conflit ou des violences afin de mettre fin à leurs réticences et de les forcer à fournir des informations qui pourraient aider à élucider le sort des personnes disparues et le lieu où elles se trouvent. Des moyens devraient être déployés pour élaborer une approche qui incite les autorités impliquées dans les violences ou les conflits passés, à fournir des informations. C'est à ce titre que le recours à des mécanismes de coordination prenant en compte la dimension humanitaire de la question des disparus, devrait être envisagé. Bien entendu, les autorités devront en retirer un certain avantage pour donner leur approbation. Les parties qui se sont affrontées peuvent en effet avoir intérêt à coopérer, si cela leur permet d'obtenir des résultats que seules, elles ne pourraient atteindre. Par exemple, cela peut leur donner accès à des territoires qui sont sous le contrôle de l'autre partie, où les corps de leurs ressortissants disparus peuvent avoir été enterrés ou sur lesquels elles peuvent espérer trouver de précieuses informations³⁶. En outre, afficher de la bonne volonté et un esprit de coopération peut améliorer l'image publique des autorités et faciliter l'aide et le soutien de l'étranger.

36 Cela fut par exemple le cas lors de la recherche des personnes portées disparues dans le cadre du conflit au Kosovo et des conflits internationaux entre l'Irak et le Koweït ainsi qu'entre l'Irak et l'Iran. Voir Protocole additionnel I, art. 34, par. 2-4 ; Rapport du Secrétaire général sur les personnes disparues, Doc. NU A/71/299, 5 août 2016, par. 25-26.

Ces mécanismes, mis en place par d'anciens ennemis, peuvent garantir une coordination et un partage d'informations sur des sujets tels que les listes des personnes disparues, l'identification, le transfert ou la restitution des dépouilles. En principe, ces mécanismes sont établis au lendemain de conflits armés ou d'autres situations de violence, ou lorsque les hostilités sont suspendues pendant assez longtemps. Ils font référence aux dispositions des instruments internationaux applicables, comme, le cas échéant, des accords de paix ou de cessez-le-feu, ou à des conventions internationales comme les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, les résolutions des NU, ou des instruments applicables du droit international des droits de l'homme. De tels mécanismes ont par exemple été établis après les conflits en Bosnie-Herzégovine, entre la Croatie et la Serbie ; à Chypre ; au Kosovo, après le conflit de 1998-1999 ; après la guerre du Golfe de 1991 et le conflit armé entre l'Irak et l'Iran ; après le conflit de 1992-1993 en Abkhazie ; et après le conflit de 2008 en Ossétie du Sud.

L'expérience a montré que dans de nombreux cas, l'efficacité d'un mécanisme de coordination pour les personnes disparues est accrue si son *mandat* se focalise exclusivement sur des objectifs humanitaires destinés à répondre aux principaux besoins des victimes. Concrètement, cela signifie établir un processus pour :

- Éclaircir, sans aucune discrimination, le sort de toutes les personnes qui ont disparu en lien avec le conflit armé ou une autre situation de violence et le lieu où elles se trouvent ;
- En informer leurs familles ;
- Établir une procédure coordonnée visant à garantir la recherche efficace des personnes disparues et, lorsque des dépouilles sont trouvées, un processus multidisciplinaire permettant l'identification et la restitution de ces dépouilles ;
- Lorsque les personnes disparues sont décédées et que leurs corps sont retrouvés, rendre les corps à leurs familles ; et
- Veiller à accompagner les familles des personnes disparues (qu'il s'agisse de leurs besoins psychologiques, juridiques, administratifs ou économiques).

Un mandat humanitaire est particulièrement approprié lorsque l'analyse de l'environnement montre que les services compétents des anciens belligérants sont faciles à identifier mais qu'ils ne sont pas nécessairement prêts à partager les informations dont elles disposent pour un certain nombre de raisons, en particulier par crainte de représailles ou de poursuites pénales³⁷. Dans ces cas, une approche efficace qui consisterait à leur conférer un mandat mixte fondé sur des objectifs humanitaires (signifiant que ce mécanisme ne devrait pas avoir pour but de rechercher les responsables), tout en garantissant une gestion appropriée des informations confidentielles, pourrait être envisagée (voir analyse ci-après). Nous pensons que dans de telles situations, la

37 À l'inverse, si le gouvernement et les autorités ont changé et que le système judiciaire est indépendant et opérant, des approches plus larges et qui permettent de traduire en justice les responsables des disparitions pourraient être plus appropriées.

Le mécanisme de coordination chargé d'élucider le sort des personnes disparues à la suite du conflit armé de 1992-1993 et dans la période qui a suivi (Abkhazie)

En Abkhazie, les civils subissent encore les conséquences du conflit armé de 1992-93. En 2017, plus de 2 400 personnes étaient toujours portées disparues. À la fin de l'année 2010, un mécanisme de coordination composé de représentants géorgiens et abkhazes a été établi en vue d'élucider le sort des personnes disparues à la suite du conflit. Le CICR a accepté de présider ce mécanisme, qui ne vise pas à imputer la responsabilité de la mort des disparus ni à tirer de conclusions sur la cause de ces décès. Il n'est lié à aucune procédure politique ou judiciaire traitant des affaires en lien avec le conflit.

Dès le mois d'avril 2018, ce mécanisme a permis d'identifier les restes humains de 148 personnes disparues et de les restituer à leurs familles. Les ONG locales ont également permis d'apporter un soutien psychologique, juridique et administratif aux familles des personnes disparues.

Source : CICR « Où nous travaillons : Géorgie » disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/ou-nous-intervenons/europe-central-asia/georgie>.

meilleure manière d'obtenir des informations consiste à séparer clairement le mandat humanitaire de celui des institutions judiciaires compétentes³⁸.

Un mécanisme de coordination devrait être composé *a minima* de membres représentant directement ou indirectement les anciennes parties à un conflit armé ou à une autre situation de violence. Ils devraient avoir une voix décisionnelle et être en mesure d'assurer un suivi efficace des décisions prises par le mécanisme, tant au niveau local que national. Le mécanisme devrait garantir que les avis d'autres acteurs importants soient également pris en compte par tous moyens appropriés, par exemple en tant qu'observateurs ou experts, en les associant parfois aux réunions. Si tel est le cas, des experts qualifiés (par exemple en sciences forensiques, en gestion des informations, en droit ou en psychologie), la société civile et en particulier les représentants des familles des disparus, des ONG ainsi que des acteurs internationaux et les États concernés, devraient pouvoir contribuer de façon constructive à ce processus. Un tel mécanisme devrait avoir la capacité et le pouvoir de stimuler la volonté politique, d'entretenir la dynamique dans l'objectif d'élucider le sort des disparus et le lieu où ils se trouvent et de réunir les moyens ressources nécessaires.

Le mécanisme devrait être doté de compétences, de moyens et de pouvoirs suffisants pour remplir son mandat de manière efficace. Il devrait ainsi avoir la possibilité de créer des sous-comités au sein desquels les membres et les participants

38 Par exemple, le CMP de Chypre a pour mandat d'élucider le sort des personnes disparues et de déterminer l'endroit où elles se trouvent ; le CMP n'a pas vocation à déterminer la cause du décès ni à imputer la responsabilité de la mort de ces personnes. Voir termes de référence du CMP de Chypre, art. 11. En outre, une lettre émanant de l'Avocat général de la République de Chypre du 3 août 1991 aurait précisé qu'il n'était pas dans l'intérêt public, au sens de l'article 113.2 de la Constitution, de poursuivre un témoin qui, lors de son témoignage devant le CMP de Chypre, dans le cadre de son enquête, divulguait des informations qui établissaient sa responsabilité. Pour plus d'informations sur le CMP de Chypre, voir la page « Statistics » du site Web du CMP, disponible sur : <https://www.cmp-cyprus.org/statistics/>.

Sous-groupe de travail sur les questions de médecine légale du Groupe de travail sur les personnes portées disparues au Kosovo

Le sous-groupe de travail sur les questions de médecine légale du Groupe de travail sur les personnes portées disparues au Kosovo a été établi en mars 2005. Il vise à améliorer la gestion des activités forensiques et à accélérer la récupération et l'identification des corps des personnes disparues à la suite du conflit du Kosovo.

Plus précisément, le sous-groupe de travail vise à promouvoir la coopération et à renforcer la coordination entre les différentes parties concernées sur le plan technique (des représentants de la sécurité, de la médecine légale et des services de santé de chaque autorité concernée, des organisations internationales, des ONG, etc.) et à faciliter la restitution rapide des dépouilles identifiées aux familles des personnes décédées.

Le sous-groupe de travail assure le suivi du processus et consigne les renseignements détenus par les organisations sur leurs sites (nombre de cas, échantillons sanguins et osseux collectés et analysés, etc.). Il constitue ainsi un espace indépendant pour la résolution des conflits, le contrôle et l'examen des activités forensiques, en fournissant notamment des statistiques. Il permet également d'atténuer les incompréhensions et la méfiance qui peuvent exister entre les diverses parties impliquées. Il est placé sous l'autorité et la responsabilité du Groupe de travail au Kosovo.

Source : CICR, « Les personnes disparues dans les Balkans occidentaux », 2 juin 2015, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/personnes-disparues-balkans-occidentaux>.

désignés pourraient se rencontrer plus souvent en plus petits groupes afin d'aborder des aspects spécifiques comme la récupération, l'examen et l'identification des dépouilles. Ces sous-comités devraient être mandatés par le mécanisme de coordination et lui rendre compte régulièrement de ses travaux³⁹.

Tant le mécanisme de coordination que ses sous-comités devraient reposer sur des documents constitutifs appropriés. Ces documents devraient comprendre des règles et des modalités de travail précisant, entre autres, le nombre de représentants et leurs qualités, le quorum, le processus décisionnel, la(les) langue(s) de travail, le lieu, la préparation et la tenue des réunions. Le mécanisme de coordination ne devrait toutefois pas voir ses travaux entravés par l'absence de ces règlements, lorsque les parties ont la volonté d'aller de l'avant et de fournir des réponses à propos des disparus. Il est bien souvent, difficile pour d'anciens adversaires de parvenir à un accord sur un texte sans être tenté d'introduire des éléments de leur différend qui

39 En Géorgie, un groupe de travail sur la médecine légale fut également établi en 2010 en vertu du mécanisme de coordination susmentionné, avec pour mandat de définir des priorités et de coordonner les travaux des spécialistes forensiques travaillant à élucider le sort des personnes disparues et l'endroit où elles se trouvent. Ses travaux portent principalement sur les informations relatives aux tombes, mais aussi, sur le fondement des protocoles de recherche convenus, sur la récupération, l'analyse et l'identification des restes des personnes disparues dans le cadre du conflit armé de 1992-1993. Le Groupe de travail s'est réuni pour la première fois le 24 mai 2011 et, depuis, douze réunions se sont tenues. Il est présidé par le CICR et comprend un représentant abkhazien et un représentant géorgien du mécanisme de coordination, ainsi qu'un spécialiste abkhazien et un spécialiste géorgien en sciences forensiques. Le groupe rapporte régulièrement au mécanisme de coordination des avancées réalisées sur les aspects médico-légaux du processus. Voir Rapport du Secrétaire général sur les personnes portées disparues, Doc. NU A/71/299, 5 août 2016, par. 23.

avait généré le conflit ou une autre situation de violence. Il serait peut-être plus sage, au tout début du processus, de rechercher un accord non formel des participants sur l'esprit, le but et la mission de cette instance pour que son plan de travail puisse être mis en œuvre⁴⁰.

Il convient de décider si les réunions se tiendront à huis clos ou si elles seront ouvertes à un public plus large qui puisse y assister et être informé des résultats. Bien souvent, les parties au mécanisme de coordination ont tendance à adopter un fonctionnement/mixte, conjuguant la confidentialité des réunions à une stratégie de communication publique. Le partage d'informations entre d'anciens ennemis est susceptible d'être plus fructueux si la question des personnes disparues n'est pas sous les feux des médias en raison du risque manifeste que ce soit les questions les plus sensibles qui soient mises en lumière. Au lendemain d'un conflit armé ou d'une autre situation de violence, les anciens ennemis ont généralement tendance à ne pas rendre leurs travaux publics et créent un mécanisme humanitaire indépendant qui travaille à huis clos, de manière confidentielle. Les procédures et les conclusions sont confidentielles afin de préserver les travaux du mécanisme. Tel est le cas pour les mécanismes établis à la suite du conflit à Chypre⁴¹, de la guerre entre l'Iran et l'Irak (1980-1988)⁴², de la guerre du Golfe (1990-91)⁴³, du conflit entre la Croatie et la Serbie (1991-95), des conflits en Bosnie-Herzégovine (1992-95)⁴⁴ et au Kosovo (1998-99)⁴⁵ ainsi que des conflits de 1992-93 et 2008 en Abkhazie et en Ossétie du Sud⁴⁶. Toutefois, tous ces mécanismes avaient le devoir d'informer les familles des disparus et les communautés concernées. Il était aussi dans leur intérêt d'établir un lien entre la question des disparus et les initiatives politiques déjà en place et ainsi de les porter, en partie, dans le domaine public. En conséquence, tous ces mécanismes sont dotés de règles relatives à la communication de rapports et de

40 Selon les auteures, il faut trouver des solutions autres que des règlements formels pour protéger le processus, en particulier, lorsqu'il s'agit de la gestion confidentielle des informations relatives à l'exhumation des dépouilles ou la collecte de données ante mortem, et des échantillons biologiques. Plus précisément, il conviendrait d'examiner la possibilité d'échanges ou d'accords bilatéraux sur des procédures de fonctionnement normalisées sur ces questions, avec tous les participants.

41 Voir les termes de référence du CMP à Chypre, art. 9.

42 Voir les Règles de procédure de la Commission tripartite sur les personnes disparues et le rapatriement des dépouilles de la Guerre Iran-Irak de 1980-1988, Règle 14.

43 Voir l'article 9 du Règlement interne et plan d'opérations de la Sous-commission technique chargée de la question des prisonniers de guerre militaires et civils portés disparus et du rapatriement des dépouilles mortelles, qui dispose : a) La Sous-Commission se réunit à huis clos. Ses délibérations gardent un caractère confidentiel, sauf décision contraire, et b) Hormis les représentants des membres de la Sous-Commission et du CICR, aucune autre personne n'est autorisée à assister aux réunions de la Sous-Commission, sauf décision contraire de celle-ci.

44 Voir le cadre général et le règlement interne du Groupe de travail sur la Bosnie-Herzégovine, Règle 10 (« protection et confidentialité des données »).

45 Voir Règles de travail du Groupe de travail sur le Kosovo, Règle 11 (« protection et confidentialité des données »).

46 Voir article 17 du mandat du Mécanisme de coordination chargé d'élucider le sort des personnes disparues dans le cadre du conflit armé de 1992-1993 et dans son prolongement, qui précise que le mécanisme se réunira à huis clos et tous ceux qui prendront part à ces réunions devront respecter la confidentialité de toutes les informations et tous les documents produits ou diffusés au sein de ce mécanisme, ou par celui-ci, et qu'outre les participants et le Président, aucune autre personne ne peut assister aux réunions, sauf décision contraire. En outre, l'article 18 précise que ses délibérations garderont un caractère confidentiel.

données. Il appartient en principe aux parties aux mécanismes de décider de faire des déclarations publiques et de rendre compte de ses travaux, sans les entraver, mais cela relève aussi de la responsabilité du président. Comme indiqué précédemment, un lien entre de tels mécanismes de coordination axés uniquement sur la dimension humanitaire de la question des disparus et un processus politique pourrait contribuer à ce que cette question reste prioritaire dans l'agenda politique, ce qui favoriserait aussi la volonté politique qui est nécessaire pour faire évoluer ce dossier. Dans les exemples cités ci-dessus, tous les mécanismes ont, par divers canaux, rendu publics certains des résultats de leurs travaux, de manière à informer les communautés et les familles concernées.

Par ailleurs, les parties au mécanisme vont généralement chercher à obtenir le soutien d'un tiers neutre en qui elles ont confiance, un médiateur ou un facilitateur, pour fluidifier leurs négociations et leurs échanges, ainsi que pour les aider à mettre en place un système de partage d'informations. En tant qu'organisme neutre, indépendant et impartial, le CICR a été appelé à jouer ce rôle par le passé et a accepté de le faire⁴⁷. D'autres organisations, comme les NU, ont également accepté d'assumer ce rôle⁴⁸.

En résumé, le véritable défi auquel sont confrontés ces mécanismes de coordination consiste à créer un système, à construire un environnement et des relations qui soient propres à obtenir des informations sur les personnes disparues et à les partager, au fur et à mesure. Travailler sur des cas concrets selon un plan d'action qui s'appuie sur des indicateurs établis par les membres du mécanisme de coordination pourrait permettre d'améliorer les résultats.

Mécanismes au niveau national ou local

Une fois qu'il est certain que les autorités nationales ont la volonté de travailler à résoudre la question des disparus, il est nécessaire d'aborder un certain nombre de questions politiques et d'élaborer une stratégie globale au niveau national qui prenne en considération certains aspects comme le cadre juridique approprié, lequel devra faire référence au droit applicable, à la collecte d'informations, à la gestion et la protection des données, au processus de récupération et d'identification des restes, aux droits des victimes, aux sources de financement et au budget, etc.. Selon les auteurs du présent article, il est fondamental qu'un tel mécanisme soit dirigé par une personnalité ou un organe de haut niveau, en qui toutes les parties prenantes ont pleinement confiance⁴⁹.

47 Cela fut le cas en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, pour la guerre de 1980-88 entre l'Iran et l'Irak, la guerre du Golfe de 1990-91, ainsi que pour les conflits de 1992-93 et de 2008 en Abkhazie et Ossétie du Sud.

48 À Chypre, le troisième membre du CMP est choisi par le CICR et nommé par le Secrétaire général des Nations Unies. *A contrario*, le mécanisme de coordination entre la Croatie et la Serbie fonctionne de manière autonome, sans l'intervention d'un médiateur. Le CICR et l'ICMP (Commission internationale pour les personnes disparues) ont le statut d'observateurs.

49 Par exemple, en Irak, le ministère des droits de l'homme joue un rôle prépondérant dans le traitement de la question des personnes disparues. Des points de politique connexes D'autres questions politiques liées à ce dossier sont examinées lors de réunions interministérielles. En Bosnie-Herzégovine, le ministère

En outre, un organe officiel devrait être désigné pour coordonner la mise en œuvre de la stratégie qui est décrite plus en détail ci-après. Au niveau national le mécanisme devrait aussi permettre aux autorités de remplir leurs engagements et d'en assurer le suivi, notamment en donnant accès aux sites ou aux lieux où il est possible que les corps des personnes disparues soient enterrés.

Comme dans le cas des mécanismes de coordination décrits dans la partie précédente, des mécanismes nationaux pour les personnes disparues devraient poursuivre un objectif humanitaire et ne devraient pas avoir pour tâche d'établir la responsabilité de ces disparitions. Adjoindre un objectif de responsabilité à un objectif humanitaire, peut, dans certains cas, entraver la capacité du mécanisme à obtenir les informations nécessaires pour élucider le sort des personnes disparues et l'endroit où elles se trouvent. Les renseignements recueillis par le mécanisme devraient rester confidentiels et devraient servir uniquement dans l'objectif pour lequel ils ont été obtenus, à savoir élucider le sort des personnes disparues et l'endroit où elles se trouvent. Pour s'assurer que ce soit bien compris de tous, il est recommandé de préciser expressément que le mécanisme n'a pas pour mission de rechercher les responsables des disparitions⁵⁰.

Le mécanisme en charge des disparus devrait être doté de moyens et de pouvoirs appropriés. Il devrait être en mesure de coordonner, d'apporter son appui et de superviser les processus pour la recherche des personnes disparues et à en informer leurs familles. Un processus de récupération et d'identification des corps, puis de restitution aux familles devrait être créé. Le mécanisme devrait également accompagner les familles des disparus⁵¹.

Concrètement, le mécanisme national, devrait, entre autres, avoir pour mission de :

- Recevoir et enregistrer les demandes de recherche déposées par les familles et les autorités compétentes ;
- Collecter, vérifier, mettre à jour et fournir aux demandeurs et aux autorités compétentes tous les renseignements appropriés sur les personnes disparues (y compris, les données *ante mortem*), sur les événements et circonstances ayant conduit aux

des droits de l'homme et des réfugiés a conduit la rédaction de la loi sur les personnes disparues. Le ministère s'est vu confier cette tâche par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine en 2003 (en 2001, le Parlement de Bosnie-Herzégovine a adopté une résolution sur les personnes disparues, en vertu de laquelle la Présidence et le Conseil des ministres devaient s'engager activement à élucider le sort des personnes disparues). Au Kosovo, le Bureau du Premier ministre est l'organe responsable chargé de cette question qui est examinée lors des réunions interministérielles de la Commission gouvernementale pour les personnes portées disparues.

50 Le gouvernement srilankais a confié à l'OMP (Bureau pour les personnes disparues) un mandat humanitaire et celui-ci n'est donc pas compétent pour effectuer des recherches à des fins pénales. Toutefois, ce mécanisme est compétent pour « informer les victimes, leurs proches, les témoins ou toute autre informateur communiquant des renseignements à l'OMP, de leur droit de soumettre ces questions directement aux autorités compétentes, en particulier, de leur droit de signaler des crimes graves aux autorités chargées de faire respecter la loi ou d'engager des poursuites [traduction CICR] » ; Loi sur l'OMP, art. 12(i). En d'autres termes, le mandat humanitaire de l'OMP est indépendant, bien que complémentaire, des processus judiciaires nationaux srilankais auxquels les familles peuvent souhaiter faire appel pour que justice leur soit rendue.

51 S'agissant de l'accompagnement des familles de disparus, il conviendrait, pour qu'il soit efficace, d'établir des passerelles avec les mécanismes d'aide existants, tels que les dispositifs de protection sociale.

disparitions et sur les corps non identifiés (données *post mortem*), conformément à la législation nationale, au droit à la protection des données personnelles et aux normes internationalement reconnues sur la protection et la gestion des données personnelles et sensibles ;

- Prendre ou exiger que des mesures nécessaires soient prises pour enquêter et vérifier toute information, y compris sur la récupération et l'identification des restes humains.
- Être responsable (ou être en lien direct avec l'organe responsable) de la tenue d'un registre unique de personnes disparues et adopter les règlements nécessaires à cette fin (une liste consolidée de personnes disparues) ;
- Prendre des mesures pour garantir que les proches des personnes disparues jouissent de leurs droits ; et
- Tenir les familles et les communautés concernées au courant des processus suivis et des résultats obtenus⁵².

Les *membres* du mécanisme devraient être représentatifs de tous les acteurs qui ont participé au conflit ou à une autre situation de violence. Le mécanisme devrait comprendre, outre des membres d'organismes publics, des représentants de la société civile, y compris des représentants des familles des personnes disparues et, chaque fois que possible, de la Société nationale de la Croix-Rouge et du Croissant rouge intéressée (Société nationale)⁵³.

Pratique des États à propos des commissions sur les personnes disparues dotées d'un mandat humanitaire

Lorsqu'ils sont établis, les mécanismes nationaux chargés des personnes disparues devraient être dotés d'un mandat clairement défini par la loi, axé sur leurs objectifs humanitaires, à savoir la recherche sans discrimination de personnes portées disparues. Ils devraient enquêter sur ces dossiers pour élucider le sort des personnes disparues et déterminer l'endroit où elles se trouvent, quel que soit le camp auquel elles appartiennent et en ne se focalisant pas uniquement sur leurs « propres » disparus ; leurs travaux ne devraient pas non plus dépendre des résultats obtenus par une autre partie, quelle qu'elle soit. Lorsqu'une commission sur les personnes disparues est liée à un conflit armé, elle devrait couvrir toutes les personnes protégées conformément au droit international humanitaire.

De telles commissions ont été établies ou sont en cours de création en Bosnie-Herzégovine, en Colombie, en Croatie, au Kosovo, au Liban, au Monténégro, en Serbie et au Sri Lanka, entre autres.

D'autres pays comme le Mexique ont lancé un processus visant à la création d'une commission gouvernementale sur les personnes portées disparues.

Source : CICR : *Commentaire de la Troisième Convention de Genève : Convention (III) relative au traitement des prisonniers de guerre*, 2^e éd., Cambridge University Press, Cambridge, à paraître.

52 Dans le même sens, voir CICR, Principes directeurs/Loi type sur les personnes portées disparues, 2009, art. 12-14, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/model-law-missing-0209-fre-.pdf>.

53 Lorsque des Sociétés nationales participent, il conviendra de définir la forme que prendra cette participation, qu'il s'agisse de leur statut, de leurs fonctions et attributions.

Le mécanisme chargé des personnes disparues devrait pouvoir obtenir des instances gouvernementales et non gouvernementales compétentes, y compris des autorités judiciaires, tous les renseignements susceptibles d'aider à élucider le sort des personnes disparues et l'endroit où elles se trouvent, comme les circonstances de la disparition, les noms des témoins et des auteurs, ainsi que des renseignements sur les personnes qui sont décédées ou qui ont été blessées ou détenues. Il conviendrait notamment d'établir des passerelles, le cas échéant, avec les services forensiques nationaux chargés de récupérer les morts, d'examiner et d'identifier, le cas échéant, les restes humains des personnes disparues. Le travail forensique sur la protection, la récupération et l'identification des morts constitue souvent le point de départ, dénué de considérations politiques, permettant au mécanisme de s'attaquer à des questions extrêmement sensibles, de fournir des renseignements et d'apporter des réponses sur les disparus⁵⁴. Lorsque les capacités d'enquête et/ou forensiques sont insuffisantes ou inexistantes, des relations devraient être établies avec des acteurs mandatés pour conduire des travaux forensiques dans une situation donnée⁵⁵. En outre, le renforcement des capacités devrait être une priorité sur le long-terme. La dimension forensique est devenue essentielle pour aider à résoudre la question des disparus. Si l'on doit reconnaître qu'il est impossible de résoudre tous les cas de disparitions suite à un conflit armé ou une autre situation de violence, il est clair que sans une gestion forensique appropriée des restes humains, la probabilité que des réponses soient apportées aux familles quant au sort de leurs proches et l'endroit où ils se trouvent, notamment que les corps soient identifiés et leur soient rendus, est considérablement réduite.

Le plus difficile sera de mettre en place un mécanisme qui permette de rechercher et de rassembler les informations utiles le plus tôt possible, dès la fin du conflit armé ou de la situation de violence qui sont à l'origine des disparitions. Plus il faudra de temps pour établir un tel mécanisme, plus il sera difficile d'élucider le sort des disparus et l'endroit où ils se trouvent et, si les corps sont retrouvés, de les restituer aux familles. En même temps, il est possible que la question des personnes disparues soit instrumentalisée à des fins politiques et qu'il ne soit pas aisé d'obtenir immédiatement après la fin d'un conflit les informations utiles. En prenant les mesures propres à établir un cadre juridique au niveau approprié, il est particulièrement important que tous les acteurs concernés soient mobilisés et que toutes les mesures incitatives et autres, soient prises sans délai, afin que ceux qui détiennent les informations puissent partager des données fiables et d'intérêt, par exemple, pour localiser des tombes.

54 En Afrique, bien qu'aucune commission pour les disparus n'ait encore été créée certains pays, le CICR travaille avec les services forensiques nationaux d'un certain nombre d'États, dont la Côte d'Ivoire, l'Algérie, le Nigéria, le Mali, la République centrafricaine, l'Ouganda, le Maroc et l'Afrique du Sud et leur apporte son soutien. Pour plus d'informations, voir CICR, *Rapport d'activité 2016*, Genève 2017, partie Afrique.

55 Par exemple, au Kosovo, l'ICMP et la mission « état de droit » de l'UE. Au Liban, le CICR apporte son soutien à la collecte de données auprès des familles, en vue du travail d'identification. En Géorgie, bien que des services forensiques soient en cours de création dans la mesure où la réalité de la situation le permet, c'est le CICR qui se charge d'effectuer la plus grande partie des activités liées aux activités forensiques de récupération, d'analyse et d'identification des corps. Pour plus d'informations, voir *ibid.*

Autres mécanismes

Outre la création d'un organe qui serait spécifiquement en charge de la question des disparus, il est important de rappeler que des juridictions nationales, internationales ou mixtes, des commissions parlementaires, des commissions de droits de l'homme, des commissions d'enquête, des médiateurs et des mécanismes de recherche de la vérité peuvent être utiles pour fournir des renseignements sur le sort des personnes disparues et l'endroit où elles se trouvent. Ces instances peuvent donc être aussi des acteurs clés qui contribuent directement à garantir le droit de savoir des familles. Leur contribution ne devrait pas être sous-estimée et il conviendrait d'évaluer dans quelle mesure elles pourraient être complémentaires des missions assignées à un organe spécialement chargé de la question des disparus d'un point de vue strictement humanitaire. Par exemple, des commissions des droits de l'homme et des médiateurs sont généralement investis d'un mandat large pour aborder les violations des droits de l'homme et il pourrait être judicieux de veiller à ce que la question des disparus entre dans leur champ de compétences.

En outre, les commissions de vérité qui s'efforcent généralement de comprendre l'importance et les caractéristiques des violations commises dans le passé, pourraient éventuellement répondre aux besoins des familles des disparus de différentes manières : en reconnaissant la disparition et les responsabilités ; en élucidant le sort des disparus et l'endroit où ils se trouvent ; en incitant à la récupération des restes humains ; en offrant un forum public où les familles peuvent déposer leurs témoignages et en favorisant des mécanismes d'indemnisation et de réparation. La question des disparus ou au moins celle des disparitions forcées

L'expérience du Pérou

Au Pérou, les familles d'environ 15000 personnes portées disparues à la suite du dernier conflit restent sans nouvelle de leurs proches. En 2011, les autorités ont créé une Commission de vérité et de réconciliation chargée d'examiner les cas de violations flagrantes des droits de l'homme entre mai 1980 et novembre 2000. Avec l'accord des familles concernées, le CICR a coopéré avec la Commission et fourni plus de 400 cas qui ne figuraient dans aucune base de données. Dans ses conclusions générales, la Commission a recommandé de mettre en œuvre des mécanismes de suivi qui permettraient aux autorités de répondre aux besoins des familles des personnes portées disparues.

Le 22 juin 2016, les autorités péruviennes ont promulgué une nouvelle loi sur la recherche des personnes disparues, qui adopte une approche humanitaire de cette question et cherche à alléger les souffrances des familles concernées.

Avec la Croix-Rouge péruvienne, le CICR a apporté un soutien financier et technique aux familles des personnes disparues et aux associations locales, dans le but de permettre à ces familles de se rendre sur les lieux de sépulture et de récupérer les corps de leurs proches, mais également d'avoir un meilleur accès à des soins psychologiques.

Source : Rapport du Secrétaire général sur les personnes portées disparues, Doc NU A/71/299, 5 août 2016, par. 12, 58, 61 ; CICR, *Rapport d'activité 2016*, vol.1, Genève, 2017, pp. 282-284.

devraient donc faire partie de leurs mandats et la mise en place de mécanismes de suivi leur permettant de répondre aux besoins des familles pourraient figurer parmi leurs recommandations⁵⁶.

Enfin, il est important de souligner la complémentarité de processus judiciaires nationaux qui pourraient permettre aux familles de victimes d'agir à différents niveaux et d'exercer leur droit de savoir. De plus, lorsque des juridictions enquêtent sur des crimes à grande échelle et qu'elles se lancent dans des activités forensiques et des exhumations massives, il conviendrait de veiller à ce que leurs travaux soient menés dans le meilleur intérêt des familles : celles-ci devraient recevoir, lorsque cela est possible, des réponses satisfaisantes à leurs questions et les responsables de ces crimes devraient être traduits en justice. Dans le cadre d'une procédure judiciaire, il est possible que la récupération et l'examen des restes humains révèlent ce qui est arrivé aux victimes de tels crimes et donnent aux familles des informations sur le sort de leurs proches et l'endroit où ils se trouvent. Il est donc de la plus haute importance d'établir, dès le départ, des procédures claires pour garantir la collecte et la protection de ces informations même si elles ne sont pas directement utilisées dans le cadre des procédures judiciaires.

Accord entre le CICR et la Cour pénale internationale à propos des personnes disparues

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) ont convenu de conclure début 2012 un mémorandum d'accord général, en vertu duquel le Procureur s'engage à aider le CICR en matière d'identification des documents en sa possession susceptibles d'être utiles pour élucider le sort des personnes disparues et établir l'endroit où elles se trouvent, dans les pays où le CICR joue un rôle actif dans ce domaine.

Source : Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les personnes disparues, Doc. NU A/67/267, 8 août 2012, par. 47.

Note de la rédaction : l'inverse n'est, toutefois, pas vrai : en effet, le CICR ne fournit pas de documents à la CPI. Afin de pouvoir mettre en œuvre son mandat et assumer pleinement son rôle opérationnel en matière de protection et d'assistance des victimes de conflits armés et d'autres situations de violences, la confidentialité est un outil essentiel qui permet au CICR d'établir la confiance nécessaire pour assurer un accès, ouvrir des voies de communication, influencer le changement et assurer la sécurité de ses équipes. Pour plus d'informations sur les fondements juridiques de ce privilège, y compris le privilège absolu du CICR devant la CPI, voir « Le privilège du CICR de ne pas divulguer des information confidentielle », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 97, n° 897/898, 2016.

56 Ces recommandations figurent, entre autres, dans les rapports finaux des Commissions de vérité et de réconciliation suivantes : Commission nationale pour la Vérité et la Réconciliation au Chili (Rapport Rettig), 1991, pp. 1060-1074, 1081-1082, 1099-1101, 1103, 1113, 1115-1117 ; Commission de la Vérité et de la Réconciliation (CVR) au Pérou, 2003, vol. 9, pp. 129, 219-225 et Annexe 5 ; Commission pour la clarification historique au Guatemala, 1999, « Recommandations », chap. 3, par. 22-31 ; Commission pour la Réception, la Vérité et la Réconciliation au Timor oriental, 2005, pp. 6-7, 31-33 ; Commission de la Vérité et de la Réconciliation en Afrique du Sud, 1998, vol. 5, p. 347 et vol. 6, pp. 533-540.

Informations utiles pour élucider le sort des disparus ainsi que l'endroit où ils se trouvent et pour une gestion appropriée et confidentielle des données

On entend par « informations utiles », des informations qui sont fiables et appropriées pour élucider le sort des disparus ainsi que l'endroit où ils se trouvent. En pratique, cela signifie, d'abord et avant tout, des informations sur les personnes disparues (y compris des données *ante mortem*) et les circonstances alléguées de leur disparition, y compris des informations sur les événements ayant conduit à leur disparition, le nom des témoins et des auteurs, des corps non identifiés (y compris des données *post mortem*) et l'emplacement des tombes.

Ce sont ces informations que cherchent tant les mécanismes de coordination que les mécanismes nationaux, lesquelles peuvent être fournies par divers moyens : autorités et institutions nationales comme la police, l'armée, les hôpitaux, les cimetières et les instituts médico-légaux ; les témoins, anonymes ou non ; les membres des familles concernées ; les victimes, la partie ou les parties adverse(s) ; ou même les auteurs de ces actes. Ces dix dernières années, de plus en plus d'organes *internationaux* – y compris des forces multinationales, des organisations et des instances internationales/régionales et des juridictions internationales ou étrangères – ont été impliqués dans des conflits armés ou d'autres situations de violence au cours desquels des personnes ont disparu. Ils se sont avérés être d'excellentes sources d'information pour la recherche et l'identification de personnes disparues, comme dans la quête de justice.

S'agissant de la recherche d'informations sur les disparus, la principale difficulté consiste à mettre en place des mesures incitatives et un cadre de travail protégé qui incitent les individus possédant de telles informations à parler au lieu de garder le silence ; bien souvent ceux-ci choisiront de se taire par crainte de poursuites pénales, de stigmatisation ou de représailles. Des organisations pourraient être réticentes à partager leurs informations en raison des possibles retombées que cela pourrait avoir sur leur mandat, comme le manque d'accès ou la violation d'accords de confidentialité. Les auteurs du présent article estiment qu'il est possible d'établir un cadre protégé, sous réserve de prendre certaines mesures.

Premièrement, les mécanismes mis en place devraient permettre d'échanger toutes les informations utiles pour rechercher les personnes disparues et les identifier dans le cadre de chaque mécanisme. Cela signifie qu'il faudrait déployer des outils efficaces pour gérer les informations qui seront obtenues grâce à l'ensemble de ce dispositif⁵⁷ et qu'il conviendrait d'établir des modalités de coopération avec les

57 Divers organismes ont mis au point des outils forensiques spécifiques pour la gestion d'informations médico-légales sur les personnes décédées et les personnes disparues. Pour n'en citer que quelques-uns, il s'agit de la base de données ante mortem/post-mortem du CICR ; de la base de données du CMP ; de la base de données NamUs (Institut national de justice des États-Unis) ; de la base de données SIRDEC (Institut national colombien de médecine légale et sciences médico-légales) ; de l'EAAF (équipe argentine d'anthropologie médico-légale) ; de la base de données M-FISys (Société Gene Codes Corporation) ; de la base de données Kenyon Response de la société Kenyon International Emergency Services Corporation ; du système de gestion des données d'identification de l'ICMP ; du

organes susceptibles de détenir des informations utiles. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine, la loi de 2004 sur les personnes disparues a créé un organe indépendant chargé de rechercher les personnes disparues et oblige toutes les organes et institutions visés à fournir des informations et à coopérer avec l'Institut des personnes portées disparues⁵⁸.

Deuxièmement, le traitement et la gestion de données sensibles et de données personnelles devraient être conformes aux règles et aux principes du droit international, y compris le droit à la vie privée et les législations nationales ou régionales relatives à la protection des données personnelles. Plus précisément et afin d'éviter toute utilisation abusive d'informations qui pourraient provenir de diverses sources, il ne devrait pas être possible d'acquérir ou de détenir des données personnelles sans fondement légal ou sans le consentement éclairé de la source en question, d'où l'importance de vérifier ce consentement lors de la collecte des informations. Les données personnelles sensibles devraient être traitées avec un soin particulier⁵⁹. En outre, les données ne devraient être utilisées que dans le but pour lequel elles ont été recueillies et dans aucun autre but à moins d'avoir obtenu un consentement en ce sens. En cas de refus, ces informations resteront confidentielles et ne peuvent pas être divulguées à un tiers, sauf pour remplir les prescriptions statutaires strictement définies et ce, conformément aux normes et aux principes internationaux. Si ces garanties étaient respectées, les sources accepteraient peut-être plus facilement de partager leurs informations. En contrepartie, elles devraient être informées de manière transparente sur la manière dont ces informations seront traitées et utilisées.

Troisièmement, les conditions dans lesquelles les informations ont été fournies devraient être respectées pendant toute la durée de leur utilisation. Bien souvent, l'accès aux informations utiles n'est possible que si la confidentialité est garantie, autrement dit si avec l'assurance qu'elles ne seront pas divulguées à des personnes non autorisées et qu'elles ne tomberont pas dans le domaine public après avoir été diffusées publiquement, par exemple dans le cadre de procédures judiciaires. Cela peut en principe être garanti par des règles de traitement des données appropriées qui doivent être prévues dans le cadre de travail du mécanisme, dans ses termes de référence, une décision de l'exécutif, des lois ou des règlements ; des réunions privées ou à huis clos ; une sensibilisation ; des instructions appropriées ; ou une supervision et un contrôle⁶⁰.

système de gestion de cas de disparition DPAA (de l'agence Defense POW/MIA Accounting Agency du département de la Défense des États-Unis), et des bases de données forensiques et sur les personnes portées disparues d'Interpol.

58 Loi sur les personnes portées disparues, Bosnie Herzégovine, Gazette officielle de Bosnie-Herzégovine, n° 50, 9 novembre 2004, art. 4-7. Les Bureaux nationaux de renseignements (mentionnés ci-après) en Argentine, au Canada, en France, au Paraguay, aux Pays-Bas, au Pérou et au Royaume-Uni sont également compétents pour demander ces informations.

59 Les données personnelles sensibles comprennent des informations sur la génétique (ADN) et la biométrie, l'origine, les opinions politiques, la santé physique ou mentale, les croyances religieuses, les affiliations politiques, la sexualité et le casier judiciaire.

60 Voir *op. cit.* notes 35-45, pour des exemples spécifiques de mandats, notamment des règles de confidentialité.

Quatrièmement, il ne suffit pas que le mécanisme et ses membres seuls garantissent la confidentialité. La totalité du système mis en place au niveau national devrait garantir que tous les organes concernés respectent cette confidentialité, lorsque l'une des conditions suivantes est remplie : un tel engagement a été pris au niveau du mécanisme de coordination sur les disparus ; les informations ont été recueillies sur ce fondement par des individus et des organisations ; ou les informations concernent des données personnelles et sensibles.

Enfin et outre les points mentionnés ci-dessus, il conviendrait de prévoir des mesures de protection pour répondre aux inquiétudes de ceux qui ont peur de parler, comme l'anonymisation des données et des programmes pour la protection des témoins. Il pourrait aussi être approprié d'explorer dans quelle mesure les personnes qui fournissent des informations pourraient bénéficier de circonstances atténuantes en cas de poursuites. Il pourrait s'agir d'une atténuation des charges, de réductions ou de remises de peines. En outre, les documents constitutifs du mécanisme pourraient préciser expressément que les informations fournies ne pourront pas être utilisées à l'encontre de ceux qui les ont fournies. Tel fut le cas, par exemple, en Sierra Leone, où le Procureur du Tribunal spécial décida de ne pas utiliser les informations rassemblées par la Commission Vérité et Réconciliation et de chercher lui-même des preuves et des renseignements⁶¹. Cela permet à ceux qui détiennent des informations utiles et qui pourraient être pris de remords, de les exprimer et de contribuer par la même occasion à la recherche de réponses.

Valoriser la complémentarité entre le droit à la justice et le droit de savoir

Élucider le sort des personnes disparues et le lieu où elles se trouvent s'inscrit aussi, plus généralement, dans la quête mondiale de justice. Apporter des réponses sur les personnes disparues et lutter contre l'impunité sont deux objectifs distincts mais complémentaires. En principe, lorsqu'une tombe, considérée comme une scène de crime, est découverte, des enquêtes judiciaires sont ouvertes. Il ne peut être procédé à l'analyse de ces lieux et à la récupération des restes humains qu'avec une autorisation en bonne et due forme et notamment, dans la majorité des cas, sur décision judiciaire. Dans le cadre d'une enquête criminelle, la loi exige, le plus souvent, la présence d'autorités compétentes, comme des officiers de police judiciaire enquêtant sur l'affaire, pour pouvoir ouvrir une tombe. L'autorité judiciaire pourrait être en possession d'informations utiles sur le sort des personnes disparues et l'endroit où elles se trouvent. À l'inverse, des mécanismes pour les personnes disparues pourraient être en possession d'informations présentant un intérêt pour les procédures judiciaires et quasi-judiciaires, car comprendre les comportements et les événements qui ont poussé à commettre des crimes peut s'avérer extrêmement précieux dans une perspective judiciaire.

61 Voir Tribunal spécial pour la Sierra Leone, « TRC Chairman and Special Court Prosecutor joint hands to fight impunity », communiqué de presse du 10 décembre 2002. Cette décision peut avoir rassuré certains participants qui redoutaient que les informations qu'ils pourraient fournir à la Commission Vérité et Réconciliation soient utilisées pour engager des poursuites à leur encontre.

Si un mécanisme mandaté pour travailler uniquement sur les disparus, qu'il s'agisse d'un mécanisme de coordination, d'un mécanisme national ou d'un mécanisme local, ne peut en aucun cas entraver l'enquête judiciaire, il devrait toutefois bénéficier d'une totale coopération de la part des services et des organes gouvernementaux pour pleinement atteindre ses objectifs. Cela signifie que ces organismes respectent les conditions dans lesquelles le mécanisme a recueilli les informations. Les termes de référence et les modalités de travail du mécanisme devraient indiquer expressément que ce mécanisme ne se substitue pas à la police et qu'il n'est ni un juge ni un procureur : les objectifs poursuivis par les uns et les autres sont distincts bien que complémentaires, ce qui donne lieu à des méthodes de travail différentes.

S'agissant de crimes de masse, la pratique a montré que les informations strictement nécessaires pour élucider le sort des personnes disparues et le lieu où elles se trouvent peuvent ne pas être celles qui seront utilisées en priorité pour établir la responsabilité pénale. En présence d'une fosse commune, une enquête criminelle va généralement recueillir en priorité des renseignements sur la cause et les circonstances des décès, rechercher tout indice susceptible de trouver le ou les auteurs et démontrer un lien entre les victimes (selon la compétence et le mandat de l'organe d'enquête), tandis que le mécanisme humanitaire se concentrera sur des données qui lui permettront d'identifier les restes humains. En conséquence, les données permettant d'élucider le sort des personnes disparues et le lieu où elles se trouvent ne seraient pas recueillies méthodiquement, par défaut, par un enquêteur criminel ou un juge, pas plus qu'elles ne présenteraient un intérêt lors d'audiences publiques dans le cadre de poursuites pénales. En résumé, il est important de souligner que toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour s'assurer que les documents appropriés et la préservation des renseignements utilisés pour localiser, récupérer et identifier des personnes disparues, ne soient pas utilisés comme des preuves directes, tombant donc dans le domaine public, à moins que les personnes les ayant communiqués acceptent que ceux-ci soient utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils avaient été rassemblés à l'origine. Bien entendu, cela ne devrait pas être interprété comme limitant les pouvoirs des juges, ou comme une entrave aux autorités judiciaires dans l'exécution de leur mandat. Celles-ci peuvent approcher les personnes détenant des informations en utilisant leurs propres canaux, en appliquant les règles relatives au partage des preuves et des informations avec les institutions judiciaires, lesquelles comprennent le plus souvent, des mesures propres à protéger les informations et les personnes qui les fournissent.

Lorsque des autorités décident de hiérarchiser leurs actions de façon, comme cela a été exposé précédemment, à répondre aux besoins les plus pressants des disparus et de leurs familles, des mesures devraient être prises afin de garantir que rien ne vienne compromettre, le moment venu, le plein exercice tant du droit de savoir que du droit à la justice. Dans son dernier rapport, le Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle observait :

Il est essentiel que des efforts soient consentis pour répondre aux objectifs d'ordre tant humanitaire que judiciaire concernant les personnes portées disparues ou disparues. Une fois de plus, un tel objectif n'est pas réalisable à court terme ;

cependant, pratiquement toutes les décisions créent une dépendance à l'égard de la trajectoire suivie. Il est donc important de déterminer clairement les divers objectifs qui doivent être conciliés⁶².

Dès lors, il est important que des procédures claires soient établies d'emblée entre les mécanismes humanitaires et les mécanismes judiciaires afin de garantir la gestion appropriée des informations utiles pour remplir ces deux objectifs. En outre, il conviendrait d'accorder une attention toute particulière tant aux informations qu'aux programmes d'accompagnement qui doivent être proposés aux familles de disparus de manière à ce que celles-ci puissent exercer pleinement leurs droits.

Interactions entre les mécanismes sur les disparus, les bureaux nationaux de renseignements et l'Agence centrale de recherches du CICR

Les mécanismes sur les disparus présentés ci-dessus seront nécessairement en contact avec d'autres instances mises en place par les autorités pour s'acquitter pleinement de leur obligation, conformément au droit international, de rechercher les personnes disparues. En effet, compte tenu de l'importance incontestable d'informer les proches du sort de leurs parents et de l'endroit où ils se trouvent, l'obligation de rendre des comptes et de rechercher toutes les personnes disparues est devenue une règle du droit international humanitaire coutumier, applicable tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux⁶³. Cette obligation s'applique également à des violations graves du droit des droits de l'homme, indépendamment de l'existence d'un conflit armé⁶⁴. Par ailleurs, on voit se dessiner une tendance pour reconnaître le droit de savoir des familles des migrants disparus⁶⁵.

62 Rapport du Rapporteur spécial sur la justice transitionnelle, *op.cit.* note 16, par.82.

63 Voir Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.* note 5, Règle 117, qui dispose que « [c]haque partie au conflit doit prendre toutes les mesures pratiquement possibles pour élucider le sort des personnes portées disparues par suite d'un conflit armé, et doit transmettre aux membres de leur famille toutes les informations dont elle dispose à leur sujet ».

64 En vertu du droit international des droits de l'homme, ceci est notamment lié à la protection du droit à la vie, à l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et au droit de vivre en famille. S'agissant de disparitions forcées, les États doivent aussi prendre des mesures appropriées pour faire respecter le droit des victimes de savoir la vérité sur les circonstances d'une disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue. Concernant les disparitions forcées, voir CIPPDF, article 24. En général, en ce qui concerne les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme, voir Principes fondamentaux et directives concernant le droit à réparation, *op. cit.* note 24, par. 22, b) et 24. Voir également les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, principe 16.1.

65 Voir, par exemple, l'appel de 2007 lancé par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à l'UE pour rendre compte des morts de migrants et les identifier, ou la proposition du Conseil de l'Europe invitant ses États membres à établir un système de recueil des données concernant les restes des migrants qui ont perdu la vie en mer (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 8 juin 2014). Voir également Bernard Duhaime et Andréanne Thibault « Protection des migrants contre la disparition forcée : un point de vue des droits de l'homme » dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*. Du droit au respect de la vie familiale découle également le droit de la famille de savoir si un corps a été retrouvé et où il a été enterré. Voir par exemple, l'affaire *Sabanchiyeva*, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'il existait une violation du respect de la vie de famille du fait que l'État avait empêché les familles de participer aux funérailles et de rendre un dernier hommage aux défunts. Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Sabanchiyeva et autres c. Russie*, 6 juin 2013.

Lors de la mise en place d'un mécanisme sur les disparus, les autorités devraient réfléchir à sa complémentarité et à sa coordination avec d'autres instances et d'autres dispositifs déjà existants afin d'éviter, dans la mesure du possible, tout chevauchement des mandats et des missions qui compliqueraient la collecte, la gestion et la protection des informations utiles. Lorsque de tels dispositifs existent, il conviendrait d'examiner la possibilité d'étendre leurs compétences pour intégrer la question des disparus.

Par exemple, au début d'un conflit armé, les autorités nationales sont invitées à créer un bureau national de renseignements (BNR) pour les prisonniers de guerre ainsi que pour les personnes protégées qui sont en leur pouvoir et, d'emblée, de définir clairement les relations entre ce bureau et tout mécanisme sur les disparus⁶⁶. Habituellement, un BNR est mis en place pour obtenir des informations utiles et les communiquer aux familles⁶⁷. Des BNR ont, entre autres, été créés en Argentine, en France, au Paraguay, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni⁶⁸. La compétence des BNR peut être limitée aux prisonniers de guerre ou être étendue à toutes les personnes protégées par les Conventions de Genève, voire aux personnes disparues à la suite d'un conflit armé ou de violences. Après la fin d'un conflit armé, ces bureaux pourraient être choisis pour poursuivre leurs travaux sur les disparus parce qu'ils sont déjà en possession d'une mine d'informations utiles et qu'ils ont acquis une expérience et une expertise. Les BNR pourraient aussi être amenés à jouer un rôle au sein des mécanismes de coordination pour les disparus, décrits ci-dessus, dans la mesure où ils peuvent être désignés comme membres actifs au sein de ces instances. Le BNR est alors chargé de trouver et de fournir des informations utiles sur le sort de ceux qui ont disparu et le lieu où ils se trouvent, en pleine coopération avec le mécanisme de coordination.

Enfin, les mécanismes sur les disparus seront certainement en contact avec le CICR et son Agence centrale de recherches, dont la tâche première est de collecter des informations sur les personnes vulnérables qui sont au pouvoir des parties au conflit ou les personnes affectées par des violences, de manière à informer

66 Lors d'un conflit armé international, tout État partie à un conflit a l'obligation de constituer un Bureau national de renseignements sur les prisonniers de guerre ainsi que sur les personnes protégées qui se trouvent en son pouvoir : voir Troisième Convention de Genève (CG III), art. 122 ; Quatrième Convention de Genève (CG IV), art. 136-139. S'agissant de l'obligation correspondante dans un conflit armé non international, voir Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.* note 5, Règle 123.

67 Les tâches des Bureaux nationaux de renseignements (BNR) telles que fixées par les Conventions de Genève sont :

- a) Obtenir des renseignements : le BNR centralise les renseignements recueillis par les services de l'État dont il dépend concernant certaines catégories de personnes vulnérables qui sont au pouvoir de cet État.
- b) Transmettre des renseignements : le BNR fait office de relais pour la transmission urgente de renseignements aux autres parties au conflit, aux États et à l'Agence centrale de recherches du CICR.
- c) Répondre à des demandes des familles : le BNR est également tenu de répondre à des demandes et d'en formuler afin d'obtenir des renseignements supplémentaires.

68 Les Commissions d'État sur les prisonniers de guerre, les otages et les personnes disparues établies en Arménie et en Azerbaïdjan s'apparentent aux BNR. D'autres pays, comme l'Allemagne, la Croatie, la Slovaquie, la Suède et la Norvège ont chargé leurs Sociétés nationales de créer de tels bureaux.

les familles concernées⁶⁹. Parallèlement aux mécanismes existants sur les disparus ou aux BNR, l'Agence centrale de recherches recueille souvent ses propres données. Cela est d'autant plus nécessaire lorsque les données collectées et communiquées par les autorités nationales ne sont pas fiables voire inexistantes. S'il conviendrait de renforcer les capacités locales des anciens belligérants pour leur permettre d'acquérir un savoir-faire et des compétences leur permettant de s'acquitter de leurs obligations, le besoin pressant des familles d'obtenir des réponses sur le sort de leurs proches disparus et l'endroit où ils se trouvent peut amener l'Agence à s'acquitter de tâches qui doivent être exercées par les autorités nationales, lorsque les instances nécessaires n'ont pas été mises en place ou qu'elles ne fonctionnent pas correctement.

Remarques conclusives

L'approche humanitaire proposée dans le présent article ne signifie pas que ce soit la seule approche possible. Ce n'est qu'une possibilité permettant d'obtenir des informations sur le sort des personnes disparues et le lieu où elles se trouvent lorsque ceux qui détiennent des renseignements ne sont pas enclins à les partager. En préconisant la reconnaissance d'un statut juridique pour les personnes disparues et leurs familles, cette approche s'est avérée particulièrement précieuse pour « institutionnaliser » leurs voix dans le débat public et en les faisant participer à la recherche de réparations appropriées. Cette approche a permis d'établir un lien entre des programmes visant à répondre aux besoins des disparus et de leurs familles et d'autres plaidant pour l'exercice de leurs droits.

L'approche humanitaire a également permis de souligner l'importance des activités forensiques à des fins humanitaires, les renseignements sur les personnes disparues que ces activités pourraient procurer et leur rôle crucial dans la restitution des corps des disparus à leurs familles. Bien sûr, beaucoup reste à faire, s'agissant notamment du rôle des mécanismes nationaux et de coordination pour collecter, réunir, centraliser, gérer et préserver toutes les informations utiles, bien que bien que certains aspects de la pratique récente soient très prometteurs.

Si l'expérience acquise à ce jour avec les mécanismes de coordination sur les disparus a montré la valeur ajoutée de cette approche pour satisfaire le droit de savoir des familles, sa mise en œuvre au travers de mécanismes nationaux sur les disparus nécessiterait d'être explorée davantage, en portant une attention particulière à l'identification d'éléments permettant de les rendre plus efficaces dans les réponses utiles à apporter aux familles de disparus. Comme nous l'avons souligné, travailler sur des cas concrets en suivant un plan d'action comprenant des indicateurs décidés par les acteurs concernés, pourrait permettre d'obtenir des résultats significatifs.

69 Voir CG III, art. 123 ; CG IV, art. 140. Intégrée aux services du CICR, l'Agence centrale de recherches fait ainsi partie du CICR, organisme, neutre, indépendant et impartial qui dispose de la personnalité juridique internationale et, tout en ayant un statut analogue, n'est pas une organisation intergouvernementale. À l'instar du CICR, l'Agence est investie d'un mandat humanitaire, contrairement à d'autres approches qui s'attacheraient davantage à la recherche des responsables et à la coopération avec le système judiciaire.

En outre, les interactions entre une approche humanitaire et d'autres mécanismes, notamment ceux qui préconisent une approche rétributive, devraient être examinées de manière plus approfondie, dans le but d'améliorer et de renforcer la complémentarité de leurs réponses aux besoins des disparus et de leurs familles. D'autres réflexions et d'autres discussions devraient aussi être organisées à propos de la hiérarchisation à opérer dans les réponses à apporter aux besoins prioritaires des victimes, en s'appuyant sur une évaluation de ces besoins, obéissant à une méthodologie rigoureuse.

Enfin, des modèles de travail devraient être élaborés pour mieux apprécier et tirer avantage des liens entre les mécanismes qui ont pour but de fournir des réponses aux familles de disparus et les programmes qui existent au niveau national, dont le but est d'améliorer les conditions de vie des plus vulnérables, souvent les familles des disparus, dans l'objectif de mieux répondre à leurs besoins socio-économiques, tout en renforçant l'exercice de leurs droits et en protégeant leur dignité humaine.