

## **LA COMPLEMENTARITE ENTRE LE GROUPE DE TRAVAIL ET LE COMITE DES DISPARITIONS FORCEES**

**Olivier de FROUVILLE**

Président-Rapporteur

Groupe de Travail sur les Disparitions Forcées ou Involontaires

Je voulais dire tout d'abord à quel point je me réjouis de l'organisation de cette conférence à Paris, à l'initiative du C.R.D.H. de l'Université Paris Panthéon-Assas et sous les auspices du Ministère français des affaires étrangères et européennes. On sait le rôle que la France a joué tout au long de l'Histoire du droit international en matière de disparitions forcées, le rôle qu'elle continue de jouer comme principal sponsor de la résolution sur les disparitions forcées au Conseil des droits de l'Homme et à l'Assemblée générale, maintenant aux côtés de l'Argentine et du Maroc.

Il se trouve que, cette année, par un hasard heureux, les présidents des deux organes de lutte contre les disparitions forcées à l'ONU, sont français. Il ne s'agit pas d'une conjonction des astres – ce serait bien prétentieux – ni même d'un augure favorable, mais il est certain que cela facilite le démarrage d'une coopération nécessaire et qui est appelée à durer de nombreuses années : celle entre le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires et le Comité sur les disparitions forcées.

En tant que Président du Groupe de travail, je voulais commencer par rappeler que le Groupe de travail a, pratiquement dès le début du processus, joué un rôle actif dans l'élaboration de la Convention, à travers deux de ses présidents, Stephen Toope et Santiago Corcuera Cabezut, qui ont participé activement à toutes les sessions du Groupe de travail en charge de la rédaction du nouvel instrument. Le Groupe s'est rallié très vite à l'idée de la création d'un nouvel organe de traités – contrairement à l'idée soutenue par un certain nombre d'Etats, qui pensaient confier la supervision des futures normes conventionnelles soit au Comité des droits de l'Homme, soit au Groupe de travail. Le Groupe de travail a salué l'adoption de la Convention puis son entrée en vigueur comme une avancée majeure dans le combat mené contre les disparitions forcées. Il a considéré que la mise en place du Comité allait donner un nouvel élan à la lutte contre les disparitions forcées.

La coopération entre les deux organes s'est très vite amorcée, avec une première réunion conjointe en novembre 2011. Le Groupe de travail et le Comité ont le même objectif : celui de venir en aide aux victimes de disparitions forcées *hic et nunc* et, au-delà, d'éliminer ce

fléau en aidant les Etats à mettre en place les outils juridiques nécessaires et à adopter les bonnes pratiques identifiées au cours de plus de trente ans d'étude, à l'échelle internationale, du phénomène des disparitions forcées. Nul doute, à cet égard, que l'expérience acquise par le Groupe de travail depuis sa création est extrêmement précieuse et doit être mise à profit : c'est plus de trente ans de traitement « humanitaire » de cas individuels de disparitions forcées, de visites sur le terrain, d'études thématiques ; et maintenant vingt ans d'analyse des dispositions de la Déclaration de 1992 sur les disparitions forcées à la lumière de la pratique des Etats et de l'évolution du droit international.

Le Groupe de travail, faut-il le rappeler, assure aujourd'hui le suivi de plus de 40,000 cas de disparitions forcées recensés dans sa base de données. Chaque année, il continue d'en enregistrer plus d'une centaine. Ces cinq dernières années, le Groupe de travail a élucidé 448 cas. Ce taux d'« élucidation » – par là nous voulons dire le fait que le sort d'une personne disparu a été déterminé avec certitude – reste insuffisant. Chaque situation est évidemment différente et chaque pays connaît des phases historiques qui lui sont propres. Mais au-delà de ces disparités et de ces spécificités propres à chaque situation, il convient, dans les années à venir, de mener à bien une réflexion d'ensemble, avec les Etats, les familles de disparus et les acteurs de la société civile, pour déterminer les mesures à prendre en vue de parvenir à la résolution d'un plus grand nombre de cas.

En attendant, le soutien accordé au Groupe de travail se doit d'être maintenu. Je dois dire que, pendant les trois premières années de mon mandat, le Groupe a vécu un état de crise permanente : les effectifs de son Secrétariat ont baissé jusqu'à atteindre un seuil critique. Alors qu'en 2008, date de ma nomination, le Groupe était parvenu à résorber son arriéré de cas, un nouveau « backlog » s'est progressivement créé. Et croyez que les experts n'y sont pour rien : ils ont travaillé avec acharnement et sans jamais compter leurs heures, bien qu'ils aient tous une occupation principale souvent très prenante. Mais ils ne peuvent pas adopter de décisions sur des cas qui ne leur sont pas présentés en session par le Secrétariat. La baisse des effectifs a eu pour effet qu'un nombre insuffisant de cas ont été préparés à chaque session, mettant les experts dans l'impossibilité pratique de prendre des décisions. Je considère pour ma part qu'il s'agit d'une situation tragique, car cela signifie concrètement que des familles, des mères, des pères, des sœurs, des frères, nous envoient le cas de leurs proches, avec l'espoir que nous agirons avec la plus grande célérité pour leur venir en aide. Et en fait de quoi, les dossiers s'empilent, et nous ne décidons de leur transmission parfois qu'un an après leur réception... C'est tragique, parce que la disparition forcée est elle-même une tragédie, et que l'on n'a pas le droit de faire attendre des familles pour lesquelles le Groupe de travail

constitue parfois le seul espoir de retrouver, un jour, leur proche disparu. En maintenant indûment les familles dans l'attente, nous ne faisons pas honneur au mandat qui nous a été confié, mais surtout, nous ne sommes pas à la hauteur du courage de ces familles, qui ont souvent osé braver les menaces et les intimidations en s'adressant à nous.

Je tiens ici publiquement à remercier, au nom du Groupe de travail, l'Argentine et la France, pour le soutien que ces deux pays nous ont accordé ces deux dernières années, soutien qui nous a permis de résorber en partie notre arriéré et de maintenir un haut niveau d'activité en lien avec les autres composantes de notre mandat. Et non seulement je les appelle à renouveler leur soutien, mais j'appelle aussi d'autres Etats à faire de même, afin que ce « canal de communication » entre les familles et les gouvernements puisse continuer à jouer le rôle essentiel qui est le sien. Dans ce contexte, il est évident que nous attendons beaucoup de la création et de la mise en place du Comité. L'ampleur de la tâche est énorme et le Comité est une bouffée d'air frais dans ce combat contre les disparitions forcées. Si le Groupe de travail a appuyé la création du Comité, c'est parce qu'il a compris, dès le départ, que le Comité ne viendrait pas dupliquer les travaux du Groupe, mais serait un organe *complémentaire* : cette complémentarité se constate à la fois au regard de la compétence et des fonctions remplies par les deux organes.

## **I – La complémentarité en termes de compétence**

### **A. Les compétences géographique et matérielle**

Il s'agit d'abord d'une complémentarité sur le plan de la *compétence géographique* qui renvoie elle-même à une complémentarité au regard de la *compétence matérielle* : le Comité, en tant qu'organe créé par la Convention n'a compétence qu'à l'égard des Etats parties à la Convention. Le Groupe de travail, de son côté, est issu du système « institutionnel », c'est à dire de la Charte : en tant qu'organe créé par le Conseil des droits de l'Homme, sa compétence couvre tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies. De même, sur le plan matériel, le Comité est le gardien de la Convention, tandis que le Groupe de travail reste chargé de la promotion de la *Déclaration pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1992.

## **B. La compétence temporelle**

Il s'agit ensuite d'une *complémentarité temporelle* : le Comité n'est compétent pour connaître que de cas individuels de disparitions forcées ayant débuté postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat concerné (art. 35). Le Groupe de travail, de son côté, n'a pas de limite temporelle à sa compétence. Jusqu'à présent, et au regard de son mandat « humanitaire » qui concerne le suivi des cas, il a toutefois considéré qu'il n'assurerait pas le suivi des cas individuels intervenus avant 1945. Mais cette décision relève plus d'une considération pragmatique que d'une position de principe : le Groupe de travail prend en compte le fait qu'il a déjà plus de 40, 000 cas à traiter et que chaque année une centaine de nouveaux cas (la plupart du temps intervenus dans une période récente) viennent s'ajouter à la liste. Cela n'empêche pas le Groupe de travail de prendre en compte certaines situations remontant avant 1945, mais au regard de son mandat qui concerne le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration par les Etats, non au titre de sa procédure « humanitaire » qui vise avant tout, faut-il le rappeler, à réagir à la souffrance des proches d'une personne disparue. Le Groupe de travail a par ailleurs rappelé le caractère continu du crime de disparitions forcées, et en a défini précisément les conséquences, appelant les organes de contrôle à affirmer leur compétence pour connaître de disparitions forcées commencées avant l'entrée en vigueur de l'instrument international de référence<sup>1</sup>.

## **C. La compétence personnelle**

Enfin, sur le plan de la *compétence personnelle*, le Groupe de travail n'assure pas le suivi des cas imputables à des agents non étatiques qui n'ont aucun lien avec l'Etat : le Groupe de travail considère que le mandat qui lui a été confié se limite aux disparitions forcées imputables à des agents étatiques ou à des personnes privées agissant pour le compte, avec le soutien, direct ou indirect, ou le consentement ou l'approbation d'un Etat<sup>2</sup>. Le Comité pourra assurer le suivi de ces cas, au regard des obligations des Etats parties à la Convention en vertu de son article 3.

---

<sup>1</sup> Observation générale sur la disparition forcée en tant que crime continu : « 4. Le Groupe de travail considère, par exemple, que lorsqu'un État est reconnu responsable d'avoir commis un acte conduisant à une disparition forcée qui a débuté avant l'entrée en vigueur de l'instrument juridique pertinent et qui a continué après l'entrée en vigueur de ce dernier, l'État concerné doit voir sa responsabilité engagée pour toutes les violations qui découlent de la disparition forcée, et non pas seulement pour celles qui sont survenues après l'entrée en vigueur de l'instrument ».

<sup>2</sup> V. Méthodes de travail du Groupe de travail, § 5 et Observation générale sur la définition de la disparition forcée, § 4.

## II – La complémentarité fonctionnelle

Sur le plan fonctionnel, on peut identifier quatre champs de recoupement potentiel et deux fonctions du Comité qui sont totalement propres à celui-ci.

### A. Les champs de recouvrements potentiels

1) Les deux organes ont une compétence en matière *d'appel urgent* (article 30 de la Convention et paragraphe 7 des méthodes de travail du Groupe). Sur ce point, il convient de trouver une clé de répartition efficace entre les deux organes, dont les actions doivent se renforcer mutuellement sans se dupliquer inutilement.

2) Le Comité peut réagir spécifiquement face à une situation où les disparitions forcées sont qualifiables de *crimes contre l'humanité* (article 34). Au regard de son mandat de supervision de la Déclaration, le Groupe de travail a également la possibilité d'examiner des allégations faisant état d'une pratique de disparitions forcées qualifiable de crime contre l'humanité et d'adresser ces allégations à tout organe compétent<sup>3</sup>. Là encore, il convient de trouver une clé de répartition qui permette d'atteindre le maximum d'efficacité : la complémentarité géographique entre les deux organes offre d'emblée une solution, en considérant que le Comité sera naturellement appelé à réagir aux situations prévalant dans les Etats parties à la Convention.

3) Les visites de l'article 33 de la Convention ont un objet plus spécifique que les visites du Groupe de travail : il s'agit, selon les termes de l'article 33, de réagir à des informations faisant état de graves atteintes aux dispositions de la Convention, là où les visites du Groupe de travail peuvent aussi porter sur les bonnes pratiques ou sur le bilan de l'action des Etats pour traiter de la question des disparitions forcées intervenues dans le passé. De plus, le Comité ne sera amené à faire des visites que dans les Etats parties.

4) Enfin, depuis qu'il a été chargé par la Commission des droits de l'Homme de surveiller l'application de la Déclaration, le Groupe de travail a adopté plusieurs observations générales relatives à l'interprétation à donner aux dispositions de la Déclaration. Il est prévisible que le

---

<sup>3</sup> V. Méthodes de travail, § 27 et Observation générale sur les disparitions forcées en tant que crime contre l'humanité, § 15 : « 15. En cas d'allégations de pratique de disparitions forcées pouvant constituer un crime contre l'humanité, le Groupe de travail appréciera ces allégations à la lumière des critères énoncés au paragraphe 1 de l'article 7 du Statut de Rome, tel qu'il a été interprété par les tribunaux internationaux et hybrides et, le cas échéant, les renverra devant les autorités compétentes – internationales, régionales ou nationales ».

Comité sera amené, de son côté, à interpréter les dispositions de la Convention dans le cadre de ses différentes fonctions, en particulier lorsqu'il sera conduit à faire des recommandations aux Etats à la suite de l'examen de leurs rapports. Sur ce point, il semble souhaitable que des consultations entre les deux organes permettent de parvenir à des interprétations convergentes, à tout le moins sur les obligations contenues à la fois dans la Convention et dans la Déclaration. Ceci afin de maintenir l'unité du droit international en la matière, garantie de l'efficacité des normes sur le plan national.

## **B. Les fonctions entièrement propres au Comité**

Les deux principales fonctions du Comité sont totalement distinctes de celle du Groupe de travail.

1) Tout d'abord, le Comité assure une fonction de *surveillance sur la base de rapports* (art. 29). Le Groupe de travail n'examine aucun rapport : il agit essentiellement comme un « canal de communication ». S'il fait des recommandations à certains Etats, c'est uniquement à leur demande et le plus souvent à la suite de visites sur place.

2) Le Comité examine des communications individuelles (art. 31) ou des communications interétatiques (art. 32) en vue de parvenir à une évaluation de la licéité du comportement de l'Etat en cause. Lorsqu'il examine des cas individuels, le Groupe de travail n'a pas pour mandat de se prononcer sur la licéité du comportement de l'Etat ou sur sa responsabilité, ni même sur les mesures de réparation applicables : son mandat en matière de cas individuels est strictement humanitaire et s'arrête lorsque le sort de la personne disparue a été déterminé avec certitude.

En conclusion, les deux organes se doivent de travailler en coopération étroite, afin de délimiter le champ respectif de leurs actions et d'optimiser leurs travaux pour viser une efficacité maximale. Le champ de la coopération n'a pas à s'étendre aux fonctions qui sont exclusivement l'apanage du Comité, mais aux fonctions communes. La complémentarité semble naturelle lorsqu'on envisage la question sous l'angle de la compétence géographique ou matérielle (Etats parties et non parties). Elle semble évidente lorsque les fonctions envisagées ne recouvrent en fait pas exactement le même domaine (visites sur le terrain). Elles doivent être organisées lorsque la répartition ne va pas forcément de soi (observations générales sur des normes communes à la Déclaration et à la Convention).

Tous les experts, qu'ils soient membres du Comité ou du Groupe de travail, ont en tête deux objectifs fondamentaux : servir les victimes de disparitions forcées, être utiles aux Etats dans leur lutte contre la disparition forcée. C'est en vue d'atteindre ces objectifs communs que la coopération s'organise. Toutes les suggestions sont bienvenues et nous ne manquerons pas d'ailleurs, dans les mois qui viennent, d'être à l'écoute des Etats, des familles et des organisations de la société civile.

Je vous remercie de votre attention.