



**Convention internationale pour la  
protection de toutes les personnes  
contre les disparitions forcées**

Distr. générale  
3 février 2022  
Français  
Original : espagnol  
Anglais, espagnol et français  
seulement

Comité des disparitions forcées

**Renseignements complémentaires soumis  
par le Mexique en application de l'article 29  
(par. 4) de la Convention<sup>\*, \*\*, \*\*\*</sup>**

[Date de réception : 14 janvier 2022]

\* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.

\*\* Le premier rapport contenant des renseignements complémentaires soumis par le Mexique en application de l'article 29 (par. 4) de la Convention a été publié sous la cote [CED/C/MEX/CO/1/Add.2](#).

\*\*\* Les annexes au présent document sont disponibles sur la page Web du Comité.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Application de la loi générale relative aux disparitions forcées .....	3
A. Mesures mises en œuvre .....	3
B. Mesures en cours de mise en œuvre .....	4
C. Mesures en attente de mise en œuvre .....	7
III. Définition et incrimination de la disparition forcée.....	8
A. Loi générale relative aux disparitions forcées, aux crimes de disparition commis par des particuliers et au système national de recherche de personnes .....	8
B. Arrêts de la Cour suprême de justice .....	9
IV. Responsabilité pénale et coopération judiciaire en matière de disparition forcée .....	10
A. Non-compétence des tribunaux militaires en matière de disparition forcée .....	10
B. Mise en service du système national de recherche de personnes .....	10
C. Registre national des personnes disparues et non localisées et outils de coordination .....	10
D. Renforcement de la Commission nationale de recherche de personnes.....	12
E. Programme national pour la recherche et la localisation de personnes.....	13
F. Récupération, identification, signalement et restitution des restes des personnes décédées .	13
G. Participation des victimes, de leurs représentants et de la société civile à l'application de la loi générale relative aux disparitions forcées .....	20
H. Approche spéciale et différenciée pour l'application de la loi générale relative aux disparitions forcées dans le cas des migrants .....	20
I. Renforcement du protocole normalisé pour la recherche de personnes.....	21
J. Décision judiciaire garantissant une enquête immédiate, approfondie et impartiale .....	22
K. Campagne de sensibilisation.....	22
V. Mesures visant à prévenir la disparition forcée .....	23
A. Mesures préventives prises par les forces armées.....	23
B. Mesures préventives prises au sein du pouvoir judiciaire fédéral.....	24
C. Décisions judiciaires garantissant l'accès aux dossiers de détention et aux personnes privées de liberté.....	25
VI. Mesures de réparation et mesures de protection des enfants contre la disparition forcée .....	25
A. Intégration d'une dimension de genre dans les enquêtes sur les disparitions de femmes et de filles.....	26
VII. Procédure d'action en urgence .....	27
A. Mécanisme d'application, de suivi et d'évaluation.....	27
B. Mécanisme permettant de transmettre les recommandations du Comité aux autorités.....	28
C. Arrêt établissant le caractère contraignant des actions en urgence .....	28
VIII. Annexes.....	29

## I. Introduction

1. Conformément à l'article 29 (par. 3) de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ci-après « la Convention »), le Mexique présente des renseignements concrets et mis à jour relatifs aux recommandations formulées par le Comité le 6 septembre 2019, en complément des renseignements fournis directement à la délégation du Comité lors de sa visite au Mexique en novembre 2021.
2. À cet égard, il convient de souligner que la date initialement prévue pour la soumission du présent rapport (16 novembre 2021) a été repoussée de deux mois en raison de la visite du Comité.
3. Le Mexique s'acquitte ci-après de ses obligations internationales et rend compte des importants progrès accomplis sur les plans juridique et institutionnel en ce qui concerne l'enquête, la recherche de personnes et la lutte contre les infractions liées à la disparition forcée et à la disparition commise par des particuliers.

## II. Application de la loi générale relative aux disparitions forcées

4. La loi générale relative aux disparitions forcées, aux crimes de disparition forcée commis par des particuliers et au système national de recherche de personnes (ci-après « loi générale relative aux disparitions forcées » ou « loi générale ») prévoit 27 mesures relatives à son application par les diverses autorités qui composent le système national de recherche de personnes disparues.
5. À la date du 17 décembre 2021, 11 de ces mesures ont été mises en œuvre, 7 sont en cours de mise en œuvre et 9 en attente de mise en œuvre. Parmi les mesures qui relèvent de la compétence exclusive du parquet général de la République, 7 sont en cours de mise en œuvre et 4 n'ont pas encore fait l'objet de travaux.

### A. Mesures mises en œuvre

#### 1. Création de parquets spécialisés

6. Un parquet autonome et indépendant, le parquet général de la République (*Fiscalía general de la República*, qui a remplacé la *Procuraduría general de la República*) a été créé en vertu de la modification de l'article 102 (par. A) de la Constitution. Cette modification a été adoptée le 10 février 2014 et consolidée par la déclaration d'autonomie constitutionnelle publiée le 20 décembre 2018, six jours après l'adoption de la Loi organique relative au parquet général de la République prévoyant des changements structurels dans l'organisation et les attributions des institutions chargées d'enquêter sur les infractions. Dans le cadre de cette transition institutionnelle, le 20 mai 2021, la loi relative au parquet général de la République a été adoptée, la Loi organique relative au parquet général de la République a été abrogée et certaines dispositions de différents textes législatifs ont été modifiées.

7. La décision [A/013/18](#) portant création du parquet spécialisé chargé d'enquêter sur les infractions de disparition forcée, portant définition de ses attributions et régissant l'ouverture, la direction, la coordination et la supervision des enquêtes relatives aux infractions visées par la loi générale relative aux disparitions forcées a été publiée le 16 février 2018.

#### 2. Directives concernant la formation et la certification

8. Les directives concernant la formation, l'évaluation, la certification et le renouvellement de la certification des fonctionnaires du Bureau du Procureur général de la République (*Procuraduría general de la República*, remplacée depuis par la *Fiscalía general de la República*), des bureaux des procureurs et des parquets locaux prévues par la loi générale relative aux disparitions forcées ont été publiées au Journal officiel de la Fédération le 28 juin 2018.

### 3. Programme de spécialisation

9. Au total, 120 fonctionnaires ont été certifiés dans le cadre du programme de spécialisation sur les disparitions forcées, les disparitions commises par des particuliers et le système national de recherche des personnes disparues. Ces personnes ont suivi cent cinquante heures de formation théorique et pratique et ont été accréditées, conformément aux directives de la Conférence nationale des procureurs concernant la formation, l'évaluation, la certification et le renouvellement de la certification des fonctionnaires du Bureau du Procureur général de la République, des bureaux des procureurs et des parquets locaux.

10. Au niveau national, 505 fonctionnaires des parquets spécialisés des entités fédératives ont été certifiés, dont des officiers de police judiciaire, des agents du ministère public, des experts et des agents spécialisés en matière de prise en charge psychosociale. D'après les listes de certification qui ont été communiquées à la Conférence nationale des procureurs, sont concernés les États de Basse-Californie du Sud (17), Campeche (33), Chihuahua (29), Coahuila (88), Colima (31), Guanajuato (58), Michoacán (49), Morelos (31), Puebla (17), Querétaro (25), Tamaulipas (60), Tlaxcala (31) et Veracruz (36)<sup>1</sup>.

### 4. Protocole normalisé pour l'enquête sur les infractions de disparition forcée

11. Le protocole normalisé pour l'enquête sur les infractions de disparition forcée et de disparition commise par des particuliers a été publié le 16 juillet 2018. Dans le cadre d'un dispositif d'amélioration et de vérification, le parquet général de la République a organisé trois réunions de travail avec des procureurs spécialisés, des commissaires chargés de rechercher des personnes, des experts, des membres du Conseil national des citoyens du système national de recherche de personnes et des proches de personnes disparues. À la suite de ces réunions, 12 propositions d'amélioration du protocole ont été retenues et soumises, pour examen, à la Conférence nationale des procureurs en octobre 2018. Une deuxième version du protocole, applicable à tous les parquets sur l'ensemble du territoire de la République mexicaine, a été publiée le 7 décembre 2018. Le protocole porte notamment sur la phase d'enquête de la procédure pénale et sur son adéquation au Code national de procédure pénale et à la loi générale relative aux disparitions forcées. Il a également pour objectif d'aider le représentant du ministère public dans ses fonctions d'enquête sur les disparitions forcées ou les disparitions commises par des particuliers, selon une approche spécialisée et différenciée. Le protocole peut être consulté en annexe.

### 5. Directives technologiques concernant la mise en place des systèmes visés par la loi générale relative aux disparitions forcées

12. Le 13 août 2018, par vote électronique, les membres de la Conférence nationale des procureurs ont approuvé les directives technologiques concernant la banque nationale de données médico-légales et le registre national des personnes décédées non identifiées et non réclamées, outils prévus par la loi générale relative aux disparitions forcées. Ces directives se basent sur les exigences techniques formulées par la Commission nationale de recherche de personnes.

### 6. Mise en place du système national de recherche de personnes

13. Le 24 mars 2019, le Ministère de l'intérieur a inauguré la mise en place du système national de recherche de personnes, en présence du Président de la République, des ministres et des gouverneurs de tout le pays.

## B. Mesures en cours de mise en œuvre

### 1. Banque nationale de données médico-légales

14. Le parquet général de la République est chargé de concevoir, de mettre en place et de gérer un système informatique national interopérable, alimenté par les bureaux des procureurs et les parquets des entités fédératives, permettant de partager des informations sur

<sup>1</sup> <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/Funcionarios.aspx>.

les renseignements obtenus dans les enquêtes, les phénomènes et les marchés criminels, les principales caractéristiques des infractions, l'incidence, la récidive, les décisions et les arrêts pertinents, les peines, la réparation des dommages et les principales caractéristiques des affaires élucidées. Ce système informatique doit également permettre d'accéder à tous les renseignements concernant l'enregistrement et l'analyse des profils génétiques des personnes, les restes biologiques, les empreintes digitales, les empreintes balistiques, l'analyse de la voix, les systèmes biométriques, les véhicules et autres éléments en lien avec les actes délictueux, aux fins d'enquête.

15. La Direction des enquêtes criminelles du parquet général de la République a signé une convention avec le FBI (*Federal Bureau of Investigation*) des États-Unis d'Amérique en vue de l'installation du système CODIS (de l'anglais *Combined DNA Index System*) dans les bureaux des procureurs et les parquets des entités fédératives, dans le cadre de la mise en place de la base nationale de données génétiques. Le Plan de mise en œuvre pour la remise et l'installation du système CODIS au niveau national a été adopté. Il définit les mesures stratégiques concernant la mise en place de la base nationale de données génétiques, qui sera alimentée et utilisée par les laboratoires de génétique des parquets et des bureaux des procureurs des entités fédératives.

16. Pour intégrer la banque nationale de données médico-légales dans ce plan, il est envisagé de créer des registres permettant d'assurer la traçabilité des dossiers des personnes. Le processus de création de la base de données permettant la traçabilité des personnes s'appuie sur les diverses composantes du système d'information concernant les personnes. Il comporte six étapes : i) structuration d'une base de données de traçabilité ; ii) identification des ensembles de données (dossiers et systèmes) susceptibles d'être intégrés dans la base de données ; iii) uniformisation des critères de ces ensembles de données ; v) automatisation et systématisation des flux de données ; et vi) mise en œuvre de systèmes assurant la sécurité et la sauvegarde des données.

17. Grâce à la normalisation, à la systématisation et à l'automatisation des données, un flux annuel de 11,8 millions de données relatives aux personnes est actuellement disponible. La base de données de traçabilité des personnes devrait traiter environ 4 millions de données par an concernant les arrestations, les homicides, les enlèvements et la traite des personnes, sans compter le flux de données médico-légales.

18 Il est également prévu de créer des outils permettant de gérer et d'analyser l'information, tels que des bases de données et des fichiers administratifs. Pour la plupart, ils visent à systématiser et à améliorer l'échange et la comparaison d'informations entre les différentes autorités qui interviennent dans la recherche de personnes non localisées ou disparues, ainsi que dans les enquêtes sur les infractions liées à de tels faits. Il convient de souligner que les autorités concernées sont tenues de systématiser et de partager les informations qu'elles détiennent, mais aussi de les analyser avec la rigueur scientifique et méthodologique qui s'impose. La banque nationale de données médico-légales a été créée dans le but de systématiser ces informations de manière à faciliter l'identification médico-légale.

19. Les informations contenues dans la banque nationale de données médico-légales proviennent essentiellement des expertises, des comptes-rendus intégrés d'identification médico-légale (dossiers de base) et de la confirmation, par des éléments scientifiques objectifs et irréfutables, des hypothèses concernant l'identité des corps. Bien que la procédure soit généralement menée par les services d'expertise, il convient de souligner qu'elle est régie par différents instruments réglementaires, en fonction des pouvoirs et des fonctions de chacune des autorités concernées : police judiciaire, experts de diverses spécialités et agents du ministère public. Cette fragmentation de la procédure explique que les différents actes ne soient pas accomplis de manière coordonnée, mais à des moments différents, même s'ils sont placés sous le commandement et la gestion du ministère public. Cela a nécessairement des conséquences sur la rapidité avec laquelle l'information est disponible, ainsi que sur la qualité et l'exactitude des fichiers.

20. La banque nationale de données médico-légales est un outil technologique qui doit permettre d'établir la traçabilité du corps, depuis l'exhumation jusqu'à la remise de la dépouille à la famille du défunt. Elle doit donc contenir : i) des informations sur les lieux du

crime, les objets recueillis et le lieu où ils sont conservés ; ii) toutes informations médico-légales et criminalistiques utiles pour formuler une hypothèse concernant l'identité de la personne puis la confirmer ; iii) un mécanisme de mise à disposition des données permettant aux professionnels de procéder aux études et aux rapports d'expertise nécessaires ; iv) des informations de référence sur le lieu où est déposé le corps et le lieu de destination finale ; et v) l'ensemble des actes de procédure ordonnés par le représentant du ministère public fédéral.

21. On peut donc constater que les outils technologiques prévus par la loi ont deux objectifs : rechercher, localiser et identifier les personnes disparues, d'une part, et produire des analyses contextuelles et des renseignements utiles pour l'enquête sur les faits délictueux, d'autre part. Pour ce faire, il est nécessaire que les systèmes d'information soient conçus comme des outils complémentaires qui, grâce à une vision globale du fonctionnement des acteurs concernés et de leurs flux d'information respectifs, permettent à la fois le croisement des informations et l'accès à un panorama complet des disparitions au Mexique.

22. Pour cela il est nécessaire de définir le travail du personnel technique en élaborant des protocoles d'action, d'identifier clairement les sources d'information à partir desquelles la banque de données doit être alimentée, de répertorier les informations pertinentes pour la création de chaque dossier, d'exploiter ces informations sous forme de variables et de modules et de préciser quelles sont les données qui peuvent être échangées avec d'autres systèmes et registres d'information et les compléter.

## **2. Programme national d'exhumations et d'identification médico-légale**

23. En avril 2019, le parquet général de la République et le Ministère de l'intérieur ont établi conjointement un diagnostic de la situation des services médico-légaux et des services d'expertise, qui fait actuellement l'objet d'une procédure de révision et d'approbation. Le parquet général de la République présentera une proposition de programme national en la matière aux membres de la Conférence nationale des procureurs pour examen, dans le but d'obtenir un consensus et un soutien suffisants pour permettre sa mise en œuvre. Le programme sera publié dès que les conditions prévues à l'article 135 de la loi générale relative aux disparitions forcées seront remplies et qu'il sera donc conforme à la réglementation relative au parquet général de la République et à la Conférence nationale des procureurs.

## **3. Directives concernant le mécanisme mexicain d'appui extérieur aux recherches et aux enquêtes**

24. Le mécanisme mexicain d'appui extérieur aux recherches et aux enquêtes prévu par la loi générale relative aux disparitions forcées permet aux proches des personnes (notamment des personnes en situation de migration) disparues au Mexique, établis à l'étranger, de s'adresser aux institutions mexicaines par l'intermédiaire du réseau diplomatique et consulaire mexicain. Un groupe technique réunissant le parquet général de la République, le Ministère des relations extérieures, le Ministère de l'intérieur et la Commission nationale de recherche de personnes, a été créé en 2020 pour parvenir à un accord interinstitutionnel concernant la réglementation de ce mécanisme. En août 2021, le projet élaboré par le groupe technique a été transmis aux organismes internationaux, aux organisations de la société civile, aux comités et aux organisations sociales des familles de personnes disparues au Mexique et en Amérique centrale, pour commentaires. En outre, au cours d'une réunion organisée le 2 septembre 2021, les institutions qui composent le groupe technique ont pu présenter le mécanisme et entendre les familles et les organisations, des organismes internationaux étant présents en qualité d'observateurs. Le groupe technique examine actuellement un nouveau projet prenant en compte le retour d'information, qui sera soumis aux membres de la Conférence nationale des procureurs, pour avis.

## **4. Protocole pour la prise en charge des corps et l'identification médico-légale**

25. La Direction générale adjointe chargée de la prise en charge psychosociale au sein du parquet spécialisé en matière de droits de l'homme, rattaché au parquet général de la République, a élaboré une procédure de prise en charge et d'accompagnement des victimes pendant la remise des dépouilles. Lors d'une réunion avec le Conseil national des citoyens du système national de recherche de personnes, il a été décidé de revoir ce projet. Le Conseil

national des citoyens, dans sa recommandation 01/2018, a insisté sur le fait qu'il était nécessaire de disposer d'un tel protocole. La circulaire n° 1807/04 du 26 juillet 2018 contient une proposition de canevas pour l'élaboration d'un avis pluridisciplinaire intégré, sur laquelle le parquet général de la République travaille actuellement.

#### **5. Registre national des personnes décédées non identifiées et non réclamées et registre médico-légal fédéral**

26. Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie I03 relative au système d'information et d'analyse stratégique, la Direction des enquêtes criminelles travaille sur la base nationale des personnes disparues. Dans le cadre de ce programme de travail, il est prévu que la base de données *ante-mortem/post-mortem*, la base nationale de données génétiques, le registre national des personnes décédées non identifiées et non réclamées et le registre national des fosses intègrent ce système entre 2021 et 2024.

27. Il convient de noter que la base de données *ante-mortem/post-mortem* est un outil informatisé de gestion des renseignements sur les personnes disparues, les circonstances entourant leur disparition, ainsi que l'exhumation des corps et les caractéristiques du site de leur découverte. Ce logiciel, développé par le Comité international de la Croix-Rouge, a été mis à la disposition du bureau du Procureur général de la République de l'époque dans le but de fusionner le système de gestion de l'information et la base de données *ante-mortem/post-mortem* en une seule base de données nationale. Le développement et la mise en œuvre de la nouvelle version de la base de données *ante-mortem/post-mortem*, qui portera le nom de *Plataforma Resolve* et permettra de disposer d'un outil plus efficace et consultable en ligne, ont récemment été lancés.

#### **6. Règlement d'application de la loi générale relative aux disparitions forcées**

28. Le règlement d'application de la loi générale relative aux disparitions forcées doit être élaboré et approuvé par tous les membres du système national de recherche de personnes. En effet, une feuille de route, adoptée le 9 novembre 2021, prévoit que cette élaboration doit être collective et réalisée avec la participation des familles, des organisations de la société civile et des autorités.

#### **7. Règlement de la Commission nationale de recherche de personnes**

29. Le projet de règlement de la Commission nationale de recherche de personnes est actuellement revu par le Ministère de l'intérieur en vue de son adoption. Conforme au protocole normalisé pour la recherche de personnes, ce règlement permettra de définir une structure et des pouvoirs adaptés aux besoins de la Commission.

### **C. Mesures en attente de mise en œuvre**

30. Le Mexique a prévu d'adopter : i) des modèles d'instruments d'orientation pour le fonctionnement et la coordination des parquets spécialisés ; ii) des directives pour la conservation des corps et des restes de personnes (une proposition, présentée lors de la session plénière de la Conférence nationale des procureurs en juin 2018, est en attente d'approbation, car il est nécessaire de modifier les dispositions de la loi générale sur la santé concernant les procédures de prise en charge des corps, d'adopter une réglementation spécifique pour la prise en charge des corps aux fins d'enquête pénale et d'élaborer des normes techniques et des normes officielles mexicaines en matière de médecine légale pour compléter cette réglementation) ; iii) des directives ou un protocole permettant la mise à jour en temps réel des informations contenues dans le registre national des personnes décédées non identifiées et non réclamées, et iv) des directives concernant la réglementation du registre national des fosses.

### III. Définition et incrimination de la disparition forcée

#### A. Loi générale relative aux disparitions forcées, aux crimes de disparition commis par des particuliers et au système national de recherche de personnes

31. La loi générale relative aux disparitions forcées incrimine la disparition forcée comme suit :

Article 13. La disparition forcée et la disparition imputable à des particuliers sont des infractions poursuivies d'office et ont un caractère permanent, ou continu, tant que le sort de la personne disparue n'est pas élucidé, qu'on ignore le lieu où celle-ci se trouve ou que ses restes n'ont pas été retrouvés et dûment identifiés.

Article 14. L'exercice de l'action pénale et l'exécution des sanctions pénales imposées par la justice pour les crimes de disparition forcée et de disparition commis par des particuliers sont imprescriptibles et ne peuvent pas faire l'objet d'une négociation de peine, d'une mesure de substitution à la procédure ou autres solutions analogues (...).

Article 19. Les infractions visées par la présente loi doivent être poursuivies, instruites, jugées et punies conformément aux règles en matière d'action, de coaction et de complicité prévues par la législation pénale en vigueur, ainsi qu'aux règles de jonction d'instances prévues par le Code national de procédure pénale (...).

Article 27. Tout agent de l'État ou toute personne qui, agissant avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement d'un agent de l'État, prive une personne de sa liberté, de quelque manière que ce soit, et s'abstient ou refuse ensuite de reconnaître cette privation de liberté ou de fournir des informations sur le sort réservé à la personne et le lieu où elle se trouve, commet l'infraction de disparition forcée.

Article 28. Tout agent de l'État ou toute personne qui, agissant avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement d'un agent de l'État, s'abstient ou refuse de fournir des informations sur une privation de liberté ou sur le lieu où est détenue la personne concernée ou qui, de quelque manière que ce soit, cache une personne privée de liberté, encourt la peine prévue à l'article 30 (...).

Article 29. Les supérieurs hiérarchiques sont considérés comme auteurs de l'infraction de disparition forcée, conformément aux dispositions de la législation pénale en vigueur (...).

32. En ce qui concerne l'enquête sur ces infractions, il est important de préciser que l'absence d'une personne n'implique pas nécessairement qu'elle ait été victime d'une infraction. C'est la raison pour laquelle la loi générale relative aux disparitions forcées établit la distinction entre une personne non localisée et une personne disparue. Il convient de noter que lorsqu'une personne est considérée comme non localisée, l'État n'est nullement dispensé d'agir avec une diligence accrue et qu'il doit concentrer ses efforts pour localiser rapidement la personne, en mobilisant toutes les ressources disponibles.

33. Conformément aux dispositions de la loi générale relative aux disparitions forcées, une personne disparue est une personne dont on ignore où elle se trouve et dont on présume, sur la base d'un quelconque indice, que l'absence est liée à la commission d'une infraction. Les infractions de disparition forcée ayant un caractère permanent et continu, depuis le moment où la victime a disparu jusqu'à ce qu'elle soit localisée, on suppose, dans le cadre de l'enquête pénale, que la personne disparue est vivante (principe de présomption de vie). Cela implique nécessairement que cette personne a été privée de sa liberté et n'a, de ce fait, aucun contrôle sur son destin ou le lieu où elle se trouve, et qu'elle est donc à la merci de l'auteur de l'infraction, qui souhaite la cacher par tous les moyens utiles à cette fin. En conséquence, la victime se trouve dans une situation de risque réel et immédiat pour son intégrité physique et personnelle. La pertinence, la rigueur, l'importance, la rapidité et la diligence avec laquelle les enquêtes sont ouvertes et menées, et les mesures de recherche sont décidées, sont déterminantes pour que les autorités compétentes puissent obtenir les



informations nécessaires et opportunes permettant de localiser la victime et d'établir les responsabilités des infractions commises.

34. Les éléments susmentionnés ne sont pas accessoires, puisque les parquets ne peuvent exercer leurs pouvoirs que s'il y a présomption de commission d'un acte pouvant constituer une infraction. La loi générale relative aux disparitions forcées définit clairement deux principes encadrant l'action des commissions de recherche de personnes en tant qu'auxiliaires du ministère public. Elle dispose, d'une part, que les parquets spécialisés sont chargés de coordonner et d'encourager en permanence la recherche de personnes disparues (art. 68) et, d'autre part, que les commissions doivent communiquer immédiatement au parquet spécialisé concerné tous renseignements et éléments importants et utiles pour l'enquête sur les infractions visées par la loi générale et d'autres lois (art. 53 f. XX) et collaborer avec les parquets dans le cadre des enquêtes et des poursuites engagées pour d'autres infractions.

35. Les commissions de recherche sont pleinement habilitées à effectuer ce travail. Elles peuvent mettre en place des groupes de recherche et être assistées par des forces de police spécialisées (art. 65 de la loi générale relative aux disparitions forcées), investies des fonctions de premier intervenant. Il convient également de noter que ces groupes de recherche peuvent aussi, en coordination avec le ministère public, demander l'exécution d'actes d'enquête (art. 66 f. II de la loi générale).

36. La loi générale relative aux disparitions forcées établit une distinction entre personnes non localisées et personnes disparues dans le seul but de définir des stratégies de coordination interinstitutionnelle différenciées pour la recherche, la localisation et l'enquête sur les infractions. Ces stratégies permettent de mobiliser au mieux les ressources disponibles pour localiser rapidement la personne.

37. En ce qui concerne la détermination des compétences fédérales ou locales en matière d'enquête sur les infractions, rappelons que le Mexique est une république fédérale composée de 32 entités fédératives autonomes, dotées de pouvoirs propres pour la définition de cadres réglementaires. Ainsi, pour enquêter sur les infractions, chaque entité fédérative dispose d'un bureau du procureur ou d'un parquet général chargé de diriger les enquêtes sur les infractions commises dans son ressort territorial et d'appliquer les règles relevant de sa compétence, en respectant les dispositions du Code national de procédure pénale (système pénal accusatoire), ainsi que les dispositions de son propre Code de procédure pénale (système pénal inquisitoire mixte).

38. En ce qui concerne le parquet général de la République, la Constitution dispose (art. 102, par. A) que le ministère public fédéral est chargé de poursuivre, devant les juridictions, toutes les infractions d'ordre fédéral, ainsi que, devant les juridictions fédérales, les infractions qui relèvent de sa compétence, en application des dispositions de l'article 5 de la loi relative au parquet général de la République et de l'article 50 de la loi organique relative au pouvoir judiciaire fédéral. Dans le cas des disparitions, conformément aux dispositions de la loi relative au parquet général de la République (art. 40, par. XV), il appartient au ministère public de délivrer sans délai un mandat de recherche et de localisation des personnes disparues lorsqu'il reçoit un signalement concernant la commission probable d'une infraction en lien avec de tels faits, cette mission incombant à tous les agents du ministère public fédéral.

## **B. Arrêts de la Cour suprême de justice**

39. Afin de statuer sur le recours d'*amparo* direct en révision 3165/2016, la première chambre de la Cour suprême de justice a examiné la disposition selon laquelle une personne peut commettre l'infraction de disparition forcée sans avoir participé à la détention de la victime (art. 215-A du Code pénal fédéral, abrogé par décret du 17 novembre 2017, publié au Journal officiel de la Fédération) en vue de se prononcer sur sa conformité à la Constitution. La Cour suprême de justice a statué que cette disposition ne viole pas le principe de légalité stricte, puisqu'elle est suffisamment claire pour que les justiciables puissent distinguer les comportements répréhensibles de ceux qui ne le sont pas et anticiper les conséquences de leurs actes. En outre, la définition de l'infraction ne permet pas à l'autorité d'agir de manière arbitraire, garantissant ainsi l'égalité de traitement devant la loi.

40. Dans cette affaire, la Cour suprême de justice a également estimé que l'infraction contestée est conforme aux instruments internationaux, puisqu'aucun d'eux ne prévoit qu'il est nécessaire de participer à la détention de la victime pour être reconnu coupable de l'infraction de disparition forcée.

41. Cet arrêt est conforme à la recommandation adressée au Mexique, lui demandant de veiller à ce que la législation nationale prévoie, en conformité avec l'article 6 de la Convention, la responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques impliqués dans la commission d'une disparition forcée.

## **IV. Responsabilité pénale et coopération judiciaire en matière de disparition forcée**

### **A. Non-compétence des tribunaux militaires en matière de disparition forcée**

42. La Cour suprême de justice a clairement limité la compétence des juridictions militaires. Statuant sur le recours d'*amparo* en révision 14/2018, elle a estimé que la juridiction militaire n'est compétente que pour connaître des infractions qui, par leur nature, menacent directement la discipline militaire, commises par des militaires d'active, à condition qu'elles soient commises dans l'exercice de leurs fonctions et qu'elles n'impliquent pas de civils ou de violations des droits de l'homme. Elle a également rappelé que tous les actes irréguliers perpétrés par des militaires ne portent pas forcément atteinte à la discipline militaire, condition nécessaire à l'existence d'une infraction militaire. En effet, pour que de tels actes soient considérés comme constitutifs d'une infraction militaire, ils doivent avoir un lien direct avec la discipline militaire qualifiée objectivement, en tant que principe fondamental régissant l'organisation des forces armées.

### **B. Mise en service du système national de recherche de personnes**

43. Le système national de recherche de personnes est chargé de concevoir et d'évaluer les ressources nécessaires pour définir les principes, les politiques publiques et les procédures que doivent appliquer les autorités des trois échelons administratifs pour rechercher, localiser et identifier les personnes disparues, ainsi que pour prévenir, enquêter et sanctionner les infractions visées par la loi générale relative aux disparitions forcées. Cet organe collégial réunit 38 responsables d'institutions ou d'organismes fédéraux ou relevant des entités fédératives, un représentant de la Conférence nationale des procureurs et trois membres du Conseil national des citoyens.

44. Entre 2019 et 2021, lors de cinq sessions ordinaires et de trois sessions extraordinaires, diverses décisions ont été prises concernant la formulation d'une politique globale en la matière. Parmi les questions abordées figurent : i) la création du mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale ; ii) la publication du protocole normalisé pour la recherche de personnes et du protocole additionnel pour la recherche d'enfants et d'adolescents ; iii) l'appel à une large participation pour débattre de la modification de la loi organique relative au parquet général de la République ; iv) la création du groupe de travail sur la recherche de migrants disparus ; v) les règles concernant la formation, la spécialisation, la certification des fonctionnaires de la Commission nationale de recherche de personnes et le renouvellement de cette certification.

### **C. Registre national des personnes disparues et non localisées et outils de coordination**

#### **1. Contexte, création et exploitation**

45. Il incombe à l'État de rechercher les personnes disparues. Pour qu'il puisse s'acquitter de ses obligations, il est essentiel de connaître le nom des personnes disparues, des personnes

localisées (vivantes ou décédées), ainsi que les renseignements sur les faits, non seulement pour mettre en place des recherches et ouvrir des enquêtes, mais aussi pour élaborer des politiques publiques dans ce domaine. À cet égard, le registre national des personnes disparues et non localisées, géré et coordonné par la Commission nationale de recherche de personnes, en application de la loi, se révèle fondamental.

46. À partir de 2019, en vue de la création de ce registre, le Mexique a élaboré, conçu, développé et mis en œuvre une stratégie technologique permettant d'intégrer les données dans le registre et d'assurer l'interopérabilité entre les autorités fédérales et les autorités des entités fédératives, ainsi que la disponibilité et la cohérence des données sur les personnes disparues et non localisées. L'État a développé et mis à la disposition des autorités concernées un système intégré comprenant trois outils technologiques pour leur permettre d'enregistrer leurs données : le registre national des personnes disparues et non localisées, un service Web et un outil de téléchargement de masse. Grâce à ces outils, au 31 décembre 2021, 136 897 signalements de personnes disparues ou non localisées ont été enregistrés et 110 473 ont été mis à jour.

47. D'autre part, un outil a été créé pour que le public et les autres autorités puissent faire un signalement ou informer la Commission nationale de recherche de personnes sur le cas de personnes disparues ou non localisées, sans qu'il soit nécessaire de déposer une plainte auprès du parquet. Sachant que de nombreuses personnes ne signalent pas les disparitions car elles ont peur ou se méfient des autorités, les particuliers peuvent même faire cette démarche de manière anonyme. Les signalements peuvent être effectués en ligne, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, sur <https://cnbreportadesaparecidos.segob.gob.mx/>. Au 12 novembre 2021, 5 222 signalements ont été reçus par ce canal, dont 4 226 (80 %) déposés par des particuliers et 996 par d'autres autorités.

48. La première version publique du registre national des personnes disparues et non localisées, disponible sur <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>, publie des informations sur le contexte des disparitions dans le pays, et notamment sur le nombre de personnes disparues ou non localisées, le nombre de personnes localisées, l'année et le lieu (État et commune) de la disparition, le sexe et l'âge de la personne disparue. Le registre est mis à jour quotidiennement, principalement par les parquets et les bureaux des procureurs (82,0 %), les commissions de recherche (14,7 %), d'autres autorités (2,7 %) et des tiers (0,6 %).

49. Les directives relatives au registre national des personnes disparues et non localisées font actuellement l'objet d'une révision. Conformément aux conclusions et aux recommandations de l'Institut national pour la transparence, l'accès à l'information et la protection des données personnelles, l'intégration d'une section sur les profils d'accès, y compris les données ouvertes (pas seulement au niveau statistique), est en cours.

50. D'autre part, la création de deux outils technologiques concernant le registre national des personnes disparues et non localisées, prévus par la loi générale relative aux disparitions forcées, est en cours. Il s'agit d'un mécanisme de consultation publique et d'une boîte de signalement. Le premier outil permettra au grand public d'accéder, via Internet, aux données concernant les personnes disparues et non localisées figurant dans le registre, conformément à la loi générale relative à la protection des données personnelles détenues par les parties obligées, à la loi générale et aux directives concernant le registre. Quant à la boîte de signalement, elle est destinée à recevoir les informations fournies par le grand public.

51. Enfin, il est important de souligner que la Commission nationale de recherche de personnes a développé des outils technologiques permettant l'utilisation interne et/ou interinstitutionnelle des informations contenues dans le registre national des personnes disparues et non localisées. À titre d'exemple, ces outils permettent notamment de procéder à des analyses, de tenir un tableau de bord centralisé des différentes actions de recherche (pour les commissions locales et les parquets), de comparer les données du registre national et les données provenant de différentes sources d'information et de connaître les taux de saisie dans le registre.

## 2. Système intégré de données technologiques et informatiques

52. Le système national de recherche de personnes disparues a pour objet de concevoir et de mettre en œuvre un système intégré de données technologiques et informatiques permettant d'accéder à l'ensemble des données pertinentes, de les traiter et de les utiliser pour rechercher, localiser et identifier les personnes disparues ou non localisées, enquêter sur les infractions visées par la loi générale relative aux disparitions forcées et les réprimer. Le protocole normalisé pour la recherche de personnes prévoit la création du Comité du système intégré de données technologiques et informatiques, chargé d'établir les directives concernant l'organisation, le fonctionnement et l'interopérabilité du système par les autorités et les institutions concernées, qu'elles soient publiques ou privées, nationales ou internationales.

53. À cet effet, la Commission nationale de recherche de personnes a présenté aux membres du système national de recherche de personnes disparues, pour avis, un avant-projet de règlement concernant le fonctionnement du Comité du système intégré de données technologiques et informatiques et la mise en place de groupes de travail thématiques, dans lequel ont été pris en compte les observations et les commentaires formulés par 13 parquets des entités fédératives et 1 commission locale. Ce règlement a été adopté le 9 novembre 2021.

## 3. Croisement des données de la Commission nationale de recherche de personnes et du registre national de la population et de l'identité

54. En 2019, en vue de procéder au croisement des données du registre national des personnes disparues et non localisées et des données du registre national de la population et de l'identité, la Commission nationale de recherche de personnes a encouragé la signature du procès-verbal de création du Comité de suivi et d'évaluation. Grâce au site Internet du service de consultation des numéros personnels d'identification attribués par le registre national de la population et de l'identité, le comité peut obtenir le numéro personnel d'identification des personnes signalées comme disparues ou non localisées, en indiquant leurs prénoms, leurs noms, leur date de naissance, leur sexe et l'entité fédérative où elles sont nées, afin d'effectuer le croisement des données et d'établir leur identité avec certitude.

55. En 2020, les données sur les personnes disparues et non localisées figurant dans le registre national des personnes disparues et non localisées ont été comparées avec le contenu de la base de données nationale du service de l'état civil, gérée par le registre national de la population et de l'identité. Au total, 537 correspondances possibles avec les données figurant sur les actes de décès ont été mises en évidence et transmises aux commissions locales afin que, s'il y a lieu, elles puissent confirmer l'identité des personnes, en coordination avec le ministère public.

## 4. Coordination interinstitutionnelle

56. En 2020, la Commission nationale de recherche de personnes a œuvré pour un rapprochement avec plus de 20 institutions fédérales. Des réunions de travail ont été organisées avec ces institutions pour établir des procédures de coordination interinstitutionnelle concernant les informations dont celles-ci disposent et qui pourraient faciliter la recherche, la localisation et/ou l'identification des personnes disparues ou non localisées. Il est en effet nécessaire, dans un premier temps, d'élaborer les conventions relatives à la transmission des données.

## D. Renforcement de la Commission nationale de recherche de personnes

57. En mars 2019, lors de la mise en service du système national de recherche de personnes disparues, la Commission nationale de recherche de personnes disposait d'effectifs réduits. Seules huit commissions locales avaient été mises en place, la législation secondaire et les règlements prévus par la loi générale relative aux disparitions forcées n'avaient pas été publiés, et aucun système informatique ou base de données n'avait été mis en œuvre.

58. Toutes les commissions locales de recherche sont désormais en place et ont bénéficié de subventions fédérales à hauteur de plus de 1,2 milliard de pesos, soit environ 60,5 millions (60 462 951,29) de dollars des États-Unis. En outre, les effectifs de la Commission nationale

de recherche de personnes ont doublé pour atteindre actuellement 89 personnes (52 % de femmes et 48 % d'hommes).

## **E. Programme national pour la recherche et la localisation de personnes**

59. Le programme national pour la recherche et la localisation de personnes est l'instrument directeur de la Politique nationale en la matière. Il définit des stratégies, des modèles et des outils opérationnels structurés permettant de créer une synergie unique, avec des objectifs et des résultats mesurables. Sa finalité est de coordonner et de rendre opérationnels les efforts du Gouvernement, des familles et de la société civile.

60. En 2019, la Commission nationale de recherche de personnes a élaboré la première partie du plan national de recherche de personnes disparues (2020-2024), dans le respect des dispositions de la loi de planification et autres dispositions fiscales et en collaboration avec les familles de ces personnes.

61. Le plan précité comporte neuf étapes, dont la mise en œuvre sera confiée à des groupes de travail auxquels participeront les familles, leurs accompagnants, les organisations de la société civile et les experts. Actuellement, dans le cadre de la première étape, des informations sont recueillies auprès des acteurs clés en vue d'établir le diagnostic prévu par la loi générale relative aux disparitions forcées. Un outil d'autodiagnostic sera envoyé aux commissions locales, et un ensemble d'indicateurs est en cours d'élaboration. Ces informations ont été présentées au système national de recherche de personnes le 9 novembre 2021.

### **1. Programmes de recherche régionaux**

62. La loi générale relative aux disparitions forcées prévoit des programmes ou des stratégies de recherche spécifiques dans certains contextes. À cet effet, en plus des travaux déjà réalisés, la Commission nationale de recherche de personnes a encouragé la mise en œuvre du programme de recherches de la région Nord-Est du pays, et planifie actuellement l'exécution du programme de recherches de la région Nord-Ouest du pays.

63. Le programme de recherches de la région Nord-Est a pour objectif de diriger les actions conjointes des différentes institutions intervenant dans le processus de recherche afin de mettre en œuvre des stratégies efficaces et coordonnées pour rechercher et localiser les personnes disparues ou non localisées dans la région Nord-Est, qui comprend les États de Coahuila, Durango, Nuevo León et Tamaulipas. En 2019, un avant-projet a été élaboré avec la participation des autorités, des familles et des organisations de la société civile. Il a dû être mis à jour en 2020, en vue de l'élaboration du protocole normalisé pour la recherche de personnes et du protocole additionnel pour la recherche d'enfants et d'adolescents. Il sera présenté aux familles et aux autorités.

64. L'élaboration du programme de recherches de la région Nord-Ouest, qui comprend les États de Basse-Californie, Basse-Californie du Sud, Sonora et Sinaloa, est en cours. Elle s'appuie sur l'expérience acquise lors de l'élaboration du programme de recherches de la région du Nord-Est et comporte différentes étapes de travail : planification, étude documentaire, consultation des familles et des autorités locales, formulation et présentation du programme.

## **F. Récupération, identification, signalement et restitution des restes des personnes décédées**

### **1. Programme national d'exhumations et d'identification médico-légale**

65. La loi générale relative aux disparitions forcées dispose que l'État est tenu de mettre en œuvre un programme national d'exhumations et d'identification médico-légale. Le diagnostic effectué par le parquet général de la République mentionne au moins 47 678 corps pour la période 2006-2020, dont les certificats de décès ne précisent pas si une autopsie a été réalisée, et l'existence d'au moins 14 523 autres sur le territoire mexicain.

66. Le nombre d'autopsies pratiquées sur des victimes d'homicide permet de cerner le problème de la prise en charge et de l'identification des corps. Cet indicateur mesure la capacité des services de médecine légale et d'expertise. En effet, en cas d'homicide, l'autopsie est obligatoire et constitue une condition indispensable à la délivrance du certificat de décès et de l'acte de décès correspondant.

67. Étant donné qu'une autopsie complète prend en moyenne trois à quatre heures, et que les ressources du service de médecine légale ou des services d'expertise sont limitées en termes matériels et humains, l'augmentation du nombre d'homicides se répercute sur le nombre de corps à prendre en charge dans une journée de travail. Il s'ensuit un retard dans la prise en charge quotidienne, retard qui s'est encore aggravé en 2020 car la pandémie de SRAS-CoV 2 (COVID-19) a entraîné une augmentation du nombre de corps remis aux services de médecine légale.

68. Il convient par ailleurs de noter qu'en 2020, le Mexique disposait de 3 628 experts capables de mener à bien les procédures d'exhumation et d'identification de personnes, pour la plupart formés en criminalistique et en médecine légale (64 %), les autres étant des spécialistes en génétique, odontologie, anthropologie et archéologie médico-légale.

69. Le programme national d'exhumations et d'identification médico-légale a pour objectif d'identifier les corps qui ont été inhumés sans que leur identité ait été déterminée. Il prévoit la planification d'exhumations, programmées de manière successive et réalisées dans un environnement contrôlé, la récupération et l'analyse des indices permettant de formuler une hypothèse sur l'identité de la personne et, s'il y a lieu, la remise des corps aux familles, dans le respect de leur dignité. Pour ce faire, il est nécessaire de former du personnel spécialisé pour mener à bien ce travail, de créer des fonds et de voter des budgets spéciaux pour assurer le traitement des sites d'exhumation, la récupération, l'identification et la restitution des corps aux familles, la création des infrastructures nécessaires pour la prise en charge et l'autopsie des corps, le prélèvement d'échantillons, la réinhumation et la conservation des corps, s'il y a lieu, et le développement de systèmes informatiques d'identification.

70. Dans ce contexte, il est nécessaire de définir des directives claires concernant les questions budgétaires et fonctionnelles, en termes de ressources humaines (spécialistes en médecine légale, archéologues, anthropologues, médecins légistes), mais aussi de matériels (pour les analyses pluridisciplinaires nécessaires à la prise en charge des corps et à l'identification des personnes décédées) et d'infrastructures (laboratoires et lieux de dépôt temporaire des corps et des ossements, par exemple). Sans aucun doute, ces ressources peuvent soutenir les efforts de la Conférence nationale des procureurs pour renforcer les services de médecine légale et d'expertise, condition indispensable à la mise en œuvre collégiale du programme d'exhumations et d'identification médico-légale.

71. Ainsi, dans le cadre des responsabilités que lui confère la loi générale relative aux disparitions forcées en matière de restitution des corps des personnes non identifiées, le parquet général de la République dirige l'élaboration d'un plan national qui sera présenté aux membres de la Conférence nationale des procureurs. Conformément aux dispositions de l'article 135 de la loi générale, les familles ou leurs accompagnants, la société civile et des experts doivent participer à cette élaboration. Le tableau ci-après présente un résumé des étapes exécutées entre septembre et décembre 2021.

*Recueil d'informations  
et élaboration du  
programme national  
d'exhumations  
et d'identification  
médico-légale*

*Avis sur la proposition des parquets généraux  
des entités fédératives*

*Ajustements et présentation  
à la Conférence nationale  
des procureurs*

Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
<b>Définition, conception et structuration méthodologique</b> du programme national	Examen des données partagées complémentaires	Présentation de l'avant-projet de programme national aux conférences	Modification et révision finale du programme national

<i>Recueil d'informations et élaboration du programme national d'exhumations et d'identification médico-légale</i>	<i>Avis sur la proposition des parquets généraux des entités fédératives</i>	<i>Ajustements et présentation à la Conférence nationale des procureurs</i>
d'exhumations et d'identification médico-légale	Mise à jour de l'analyse des problèmes d'intérêt public et des acteurs concernés	régionales pour retour d'information
<b>Identification et compilation des bases de données utiles et autres prérequis techniques</b>	Analyse des objectifs	Modification de l'avant-projet en fonction des remarques formulées
<b>Examen et analyse du problème d'intérêt public à partir des données disponibles</b>	Présentation de l'état d'avancement de l'avant-projet de programme national au groupe technique du parquet général de la République, pour retour d'information	Présentation du programme national à la Conférence nationale des procureurs, pour approbation
	Modification de l'avant-projet en fonction des remarques formulées	
	<b>Rédaction de l'avant-projet de programme national</b>	

## 2. Subventions fédérales pour le renforcement des services de médecine légale

72. Entre 2019 et 2021, la Commission nationale de recherche de personnes a accordé 1,247 milliards de pesos (60 462 951,29 dollars des États-Unis) de subventions aux commissions locales de recherche de personnes. Sur ce total, 656 millions de pesos (31 807 294,34 dollars des États-Unis) ont été consacrés au renforcement des services de médecine légale, notamment à 3 centres d'identification humaine situés dans les États de Coahuila (équipé), San Luis Potosí (équipement en cours d'acquisition) et Tamaulipas (en construction), à 5 centres de dépôt de corps situés dans les États de Tamaulipas, Michoacán, Jalisco et Veracruz, à 2 laboratoires mobiles d'analyses médico-légales dans l'État de Sonora et à des équipements d'identification médico-légale dans 15 autres États.

73. Le Centre régional d'identification humaine de Saltillo, dans l'État du Coahuila, est un projet qui mobilise les ressources matérielles et humaines des autorités fédérales et des autorités du Coahuila, des commissions de recherche nationales et locales et du parquet du Coahuila, avec l'encouragement et l'accompagnement des familles. Le Centre régional d'identification humaine répond à la demande des familles de personnes disparues. Seul établissement de ce type en Amérique latine, il est destiné à l'identification massive de personnes, mise en œuvre avec l'aide technique de la Fondation d'anthropologie médico-légale du Guatemala.

74. Le Centre régional d'identification humaine dispose d'une banque de données génétiques qui permet de croiser massivement les informations relatives à tous les corps localisés et celles fournies par les familles des personnes disparues, non seulement dans l'État de Coahuila, mais également dans les États voisins, que leur disparition ait été signalée ou pas, selon une procédure de suivi et d'information des familles *ad hoc*. Dans l'État du Coahuila, les équipes locales sont également formées à cette nouvelle méthodologie

d'analyse médico-légale, ainsi qu'à la prise en charge digne des corps et au respect des familles.

75. Le Centre régional d'identification humaine comporte un lieu de dépôt temporaire des corps, un cimetière médico-légal vertical doté de 720 niches individuelles et deux chambres froides pouvant contenir 200 corps.

76. Grâce à un investissement de plus de 250 millions de pesos, financé conjointement par l'État du Coahuila et le Gouvernement fédéral, le Centre régional d'identification humaine dispose de compétences médico-légales dans les domaines suivants : archéologie, anthropologie, médecine, radiologie, génétique et documentation des victimes. En outre, une subvention de 536 000 dollars a été apportée par la coopération internationale pour procéder à des exhumations massives et obtenir des profils génétiques. Actuellement, 34 personnes travaillent dans les services médico-légaux et administratifs.

77. Entre mars et novembre 2021, une opération d'exhumation massive a été menée dans les fosses communes de cinq cimetières municipaux à Torreón (2), Matamoros, Saltillo et Ramos Arizpe, dans l'État du Coahuila. Elle a permis de récupérer au moins 730 corps.

78. Au 8 novembre 2021, une analyse radiologique, anthropologique, odontologique et médico-légale *post mortem* a été effectuée sur les 300 premiers corps récupérés dans les deux cimetières de Torreón. Plus de 900 échantillons osseux ont été prélevés et sont en cours de traitement pour obtenir des profils génétiques. L'analyse *post mortem* des corps récupérés lors de la quatrième et de la cinquième opération d'exhumation est également en cours.

79. Entre mars et novembre 2021, le Centre régional d'identification humaine a prélevé 1 250 échantillons de référence auprès des familles de personnes disparues à Coahuila, Nuevo León et Durango et a recueilli des informations concernant les personnes disparues et leurs familles. Au 8 novembre 2021, le centre a réussi à identifier sept premières personnes et à établir 10 correspondances, étudiées aux fins de confirmation.

80. À partir de l'expérience du centre de Coahuila, un projet a été lancé par la Commission nationale de recherche de personnes, en vue de créer le Centre d'identification humaine de Jalisco, pour procéder à une identification massive de personnes, avec les efforts conjoints du gouvernement de l'État de Jalisco et du gouvernement fédéral.

### 3. Mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale

81. En mai 2019, lors d'une audience publique devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme, des familles de victimes et des organisations de la société civile ont demandé au Mexique de créer un mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale. Au cours de cette audience, le Mexique a présenté les premiers résultats d'un diagnostic sur la situation médico-légale et s'est engagé à mettre en place ce mécanisme.

82. Depuis, plusieurs réunions et débats ont eu lieu avec les familles de disparus, les organisations de la société civile, les autorités fédérales et celles des entités fédératives, avec l'appui d'organisations internationales. Le 5 décembre 2019, le système national de recherche de personnes a adopté la décision portant création du mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale.

83. Le Comité de suivi du mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale, créé en application de la décision précitée, a organisé plus de 40 réunions en présentiel ou en ligne. Il a notamment défini le profil des experts qui feront partie du groupe de coordination du mécanisme, le mode de sélection et les voies de recrutement, avec l'appui du Fonds des Nations Unies pour la population et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et un financement fédéral. Au cours du premier semestre 2021, la sélection a été effectuée, parmi plus de 200 candidatures de personnes mexicaines ou étrangères.

84. Il a été décidé que Jairo Vivas Díaz (Colombie), Yadira Reyna Hernández (Mexique), Alan Robinson Caicedo (Angleterre) et Magner Rincón Soto (Colombie) seraient membres du groupe de coordination en qualité d'experts médico-légaux. Trois autres experts, respectivement en soins psychosociaux, droit et coopération internationale, ont été retenus : Ximena Antillón Najlis (Costa Rica-Nicaragua), Edgar Cortez (Mexique) et Sharon Bissell (USA-Mexique). La présentation publique du groupe de coordination a eu lieu le 30 août 2021.



85. Le 9 novembre 2021, lors de la deuxième séance ordinaire du système national de recherche de personnes, il a été décidé que le groupe de coordination du mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale participerait aux réunions, afin de présenter périodiquement son travail.

#### **4. Registre national des fosses clandestines de la Commission nationale de recherche de personnes**

86. En 2019, la Commission nationale de recherche de personnes a commencé à documenter les découvertes afin d'estimer le nombre de fosses clandestines, de corps et de restes exhumés sur le territoire national. Les données, fournies par les 32 parquets des entités fédératives et par le parquet général de la République, proviennent principalement des opérations de recherche réalisées par la Commission nationale de recherche de personnes.

87. Selon ces données, de 2006 au 4 novembre 2021, 4 839 fosses clandestines ont été découvertes et 8 278 corps ont été exhumés. Au cours de cette période, les cinq États qui comptent le plus grand nombre de fosses clandestines sont : Veracruz (620, soit 12,81 %), Tamaulipas (528, soit 10,91 %), Guerrero (459, soit 9,49 %), Sinaloa (446, soit 9,22 %) et Chihuahua (346, soit 7,15 %).

88. Le plus grand nombre de corps exhumés a été recensé par le parquet général de la République (4 175, soit 50,43 %) et les autorités des États suivants : Jalisco (1 399, soit 16,90 %), Sinaloa (728, soit 8,79 %), Guerrero (646, soit 7,80 %) et Chihuahua (605, soit 7,31 %).

89. Entre le 1<sup>er</sup> décembre 2018 et le 4 novembre 2021, 2 004 fosses clandestines ont été localisées et 3 335 corps ont été exhumés. Sur ce nombre, 1 336 corps ont été identifiés et 1 019 ont été remis à leurs familles. Au cours de cette période, les cinq États qui comptent le plus grand nombre (1 064, soit 53,09 %) de fosses clandestines sont : Veracruz (246, soit 14,77 %), Sinaloa (245, soit 12,23 %), Guerrero (199, soit 9,93 %), Colima (190, soit 9,48 %) et Guanajuato (134, soit 6,69 %).

90. Le plus grand nombre de corps exhumés au cours de cette période a été recensé dans les cinq États suivants : Jalisco (1 107, soit 33,19 %), Sinaloa (368, soit 11,03 %), Colima (270, soit 8,10 %), Guanajuato (236, soit 7,08 %) et Veracruz (207, soit 6,21 %).

#### **5. Diagnostic des cimetières possédant des fosses communes**

91. L'Institut national de statistique, de géographie et d'informatique a réalisé deux collectes de données concernant les cimetières publics des zones métropolitaines du pays. La première, en 2020, répondait à la nécessité de connaître la capacité des cimetières pour faire face à l'augmentation de la mortalité due à la pandémie de COVID 19. Après plusieurs réunions, au cours desquelles la Commission nationale de recherche de personnes et l'Institut national de statistique, de géographie et d'informatique ont été consultés, l'instrument de collecte de données a été modifié pour inclure des données pour la recherche de personnes. Une deuxième collecte de données a été réalisée.

92. Les résultats de la deuxième collecte montrent que 216 cimetières municipaux des régions métropolitaines possèdent des fosses communes (en service ou hors service). Le nombre total de personnes, non identifiées ou identifiées mais non réclamées, qui y ont été inhumées a également été déterminé. Ces informations sont très importantes pour concevoir et planifier la politique publique relative à la prise en charge institutionnelle des corps des personnes décédées, au regroupement des données dans un registre national et à la mise en œuvre du programme national d'exhumations, placé sous la responsabilité du parquet général de la République, qui est en attente de publication. Le travail que mène actuellement la Commission nationale de recherche de personnes sur la systématisation des données de cinq des 15 cimetières qui ont rapporté le plus grand nombre d'inhumations est détaillé ci-après.

#### **6. Recherche généralisée de données dans les registres des inhumations réalisées dans des fosses communes**

93. La Commission nationale de recherche de personnes considère que les registres des cimetières contiennent des données importantes pour la recherche et la localisation des

personnes disparues, menée en coordination avec certaines commissions locales de recherche de personnes. En conséquence, elle a commencé à intégrer les données concernant les inhumations réalisées dans les fosses communes des cimetières municipaux dans une base de données nationale homologuée sur les fosses communes. Au 31 août 2021, la Commission nationale de recherche de personnes avait traité les registres d'inhumation dans des fosses communes de cinq cimetières. Le travail concernant la fosse commune de la ville de Mexico est terminé. Il a commencé dans les cimetières des États de Puebla, Sonora et Veracruz. La base de données, qui contient des données provenant de cinq cimetières situés dans ces États, est régulièrement mise à jour.

94. Ces données sont comparées à celles du registre national des personnes disparues et non localisées. En cas de correspondance possible, une enquête complémentaire est menée, avec la participation des parquets chargés de l'enquête sur le décès, des autorités responsables de l'enquête sur la disparition et des commissions locales de recherche de personnes concernées. Lorsqu'il est prouvé qu'il s'agit de la même personne, la famille est prévenue et des dispositions sont prises pour l'exhumation, l'identification complémentaire et la restitution des restes dans la dignité.

95. Au 5 novembre 2021, la base de données sur les fosses communes contenait 16 540 entrées concernant des corps ou des restes de personnes décédées identifiées (7 380), des corps ou des restes de personnes décédées non identifiées (6 216), des fœtus (1 180) et du matériel biologique (par exemple, des jambes amputées) provenant de personnes vivantes (1 697).

96. La procédure de comparaison et son suivi ont permis de confirmer cinq correspondances, dont deux ont été notifiées aux familles et font actuellement l'objet d'une exhumation, et d'identifier 68 autres correspondances possibles, dont 28 font l'objet d'une enquête complémentaire et d'un suivi. Ces correspondances possibles concernent, d'une part, des personnes disparues dans la ville de Mexico et les États de Mexico, Chihuahua, Chiapas, Puebla, Jalisco, Sonora, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas et Veracruz et, d'autre part, des corps enterrés dans la ville de Mexico et les États de Puebla et Sonora.

## **7. Comparaison d'empreintes digitales**

97. Une convention de collaboration portant sur la recherche et l'identification des personnes disparues et l'identification des corps et des restes humains a été signée en septembre 2018 par l'Institut national électoral et la Commission nationale de recherche de personnes.

98. D'après les informations publiques, la Commission nationale de recherche de personnes aurait procédé à des comparaisons d'empreintes, en ayant recours aux registres d'empreintes digitales du système automatisé d'identification des empreintes digitales de l'Institut national de statistique (novembre 2018). Entre février 2019 et le 30 septembre 2021, parmi les demandes de comparaison d'empreintes digitales individuelles traitées par la Commission nationale de recherche de personnes, 360 avaient donné un résultat positif, 52 un résultat négatif, 2 correspondaient à des données insuffisantes et 100 étaient en attente de réponse. Il est important de noter que ces demandes sont directement transmises par les parquets et les bureaux des procureurs à la Commission nationale de recherche de personnes.

99. Afin d'automatiser les requêtes adressées à l'Institut national de statistique, la Commission nationale de recherche de personnes développe actuellement un système informatique dont l'interopérabilité facilitera la circulation des informations concernant la recherche des personnes disparues.

## **8. Mesures prises en rapport avec l'épidémie de SARS-CoV 2 (COVID-19)**

100. Le 17 avril 2020, le Ministère de l'intérieur et le Ministère de la santé ont publié un arrêté interdisant la crémation des personnes non identifiées, et des personnes identifiées et non réclamées, décédées des suites de la COVID-19, et disposant que les corps de ces personnes ne peuvent pas être enterrés dans les fosses communes préexistantes.

101. En outre, la recherche des personnes disparues étant une activité prioritaire, le Ministère de la santé a publié les directives relatives à la recherche sur le terrain, dans le

contexte de la pandémie de COVID-19. Ces directives définissent les mesures de sécurité sanitaire à respecter pour effectuer le travail de recherche.

102. Un système d'enregistrement des personnes non identifiées et des personnes identifiées et non réclamées décédées des suites de la COVID-19 a également été mis en place. Il est accessible à 96 utilisateurs, mais seules la Commission nationale de recherche de personnes et une commission locale de recherche de personnes l'utilisent actuellement.

## **9. Vers un centre national d'identification massive de personnes**

103. L'ampleur et la complexité du processus de recherche et d'identification des personnes disparues pose des problèmes concrets, auxquels s'ajoutent le contexte dans lequel les enquêtes doivent être menées, la multiplicité des intervenants et la collaboration nécessaire entre eux. La plupart de ces affaires, par leur caractère massif, dépassent les capacités des systèmes médico-légaux locaux traditionnels.

104. Les enquêtes médico-légales sont menées de manière différente lorsqu'il s'agit de cas de disparition à grande échelle. L'une des idées fausses les plus répandues consiste à penser que les pratiques médico-légales propres aux enquêtes criminelles sont applicables aux cas de recherche et d'identification de personnes disparues et que l'absence de résultats s'explique uniquement par une insuffisance de ressources matérielles.

105. L'identification massive de personnes est un système pluridisciplinaire qui a pour objet d'analyser toutes les données médico-légales utiles disponibles, en donnant la priorité aux procédures techniques qui augmentent la probabilité d'identification des dépouilles. Ce système médico-légal traite uniquement les cas de personnes disparues.

106. Compte tenu de la situation de crise liée aux disparitions de personnes, il a été jugé nécessaire de créer un centre national d'identification de personnes qui se consacre exclusivement à l'identification massive pour rechercher les personnes disparues, puis de créer d'autres centres de ce type sur le territoire mexicain.

## **10. Prise en charge des victimes et soutien psychosocial**

107. Un protocole établit les directives applicables à l'intervention des agents du ministère public chargés d'informer les victimes indirectes des résultats des expertises confirmant la découverte du corps sans vie de leur proche et de procéder à la remise du corps, des restes et/ou des effets personnels de la victime directe.

108. Les services de prise en charge psychosociale du parquet spécialisé dans les droits de l'homme répondent aux besoins du ministère public fédéral et de la Commission exécutive d'aide aux victimes en matière de prise en charge et d'accompagnement psychosocial des victimes. Un accompagnement psychosocial est fourni à l'occasion des actes accomplis par le ministère public, tels que, par exemple, les prises de déposition initiale et complémentaires, les rapports sur l'avancement de l'enquête, le prélèvement d'échantillons d'ADN, les actes d'enquête sur le terrain visant à récupérer des restes humains et des ossements. Ces actes font partie d'un plan d'intervention transversal, qui prévoit l'accompagnement des victimes indirectes dans les moments et sur les lieux de l'enquête à laquelle elles participent, afin d'atténuer l'impact émotionnel de cette participation. L'objectif est également de renforcer le caractère réparateur de ces procédures, en répondant aux besoins psychosociaux des personnes concernées, en préservant leur intégrité psycho-émotionnelle et en leur apportant la prise en charge précoce et spécialisée nécessaire.

109. Une prise en charge psychosociale est également fournie sous diverses formes : intervention en situation de crise, soins psychologiques ou psychiatriques, soutien psychopédagogique, ateliers d'ergothérapie, diagnostic des besoins psychosociaux, mise en relation avec des services de soins spécialisés, dossiers de demande d'aide sociale, entre autres. La prise en charge psychosociale des proches de personnes disparues comporte plusieurs dispositifs, déployés en fonction de chaque cas particulier en vue de traiter les traumatismes subis aux niveaux individuel, familial et communautaire.

## **G. Participation des victimes, de leurs représentants et de la société civile à l'application de la loi générale relative aux disparitions forcées**

110. Dans le cadre de la participation aux affaires publiques, les familles ont contribué activement à la création du mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale et notamment à l'élaboration de protocoles, de programmes et de plans. Le Gouvernement a mis en place une procédure de participation active des familles des personnes disparues à l'élaboration des instruments nécessaires en matière de recherche de personnes, et notamment des avant-projets de protocole normalisé pour la recherche de personnes et de protocole additionnel pour la recherche d'enfants et d'adolescents. Ces documents ont été largement diffusés auprès du grand public et de la société civile, qui ont eu la possibilité de formuler des observations destinées à enrichir ces outils, sous forme de courriers électroniques, de textos ou de messages vocaux. Des forums virtuels ont également été créés pour recueillir avis et commentaires. Dans le cas du protocole additionnel, un forum privé a également été organisé avec des enfants et des adolescents.

111. Dans le cadre des travaux concernant la mise en place du mécanisme exceptionnel d'identification médico-légale, près de 50 séances de travail ont été organisées entre 2019 et 2021, en présentiel et en ligne, avec la participation des familles, de la société civile, des autorités fédérales, des autorités des entités fédératives et des organisations internationales.

112. D'autre part, les familles ont participé à l'élaboration du programme de recherches de la région Nord-Est. En ce qui concerne l'élaboration de la première partie du programme national de recherche de personnes disparues, une réunion a été organisée avec les familles, afin de recueillir leurs commentaires et leurs contributions.

113. Les actions de recherche menées par le Mexique sont planifiées, coordonnées et mises en œuvre avec les familles. En outre, le contact est maintenu avec ces familles, qui sont prises en charge grâce à des réunions présentielles ou en ligne, des appels téléphoniques ou des contacts par voie électronique. Des bulletins d'information présentant les informations générales et l'avancement des travaux sont envoyés aux familles des personnes disparues et aux survivants de la « sale guerre », qui peuvent fournir des informations en retour.

114. Afin de sensibiliser le public à la crise liée aux disparitions de personnes que traverse le pays, le Gouvernement a réalisé deux campagnes nationales (2019 et 2021) diffusées dans la presse écrite et en ligne. Afin que le travail effectué par les mères, les sœurs, les filles, les épouses et les amies des personnes disparues soit reconnu, le Ministère de l'intérieur a présenté, le 27 août 2021, l'exposition *Estos rostros que ves, mujeres que buscan* (Visages de femmes à la recherche de leurs proches), qui met en lumière des photographies de proches de personnes disparues participant à des recherches, dans différentes parties du pays.

## **H. Approche spéciale et différenciée pour l'application de la loi générale relative aux disparitions forcées dans le cas des migrants**

115. La recherche des migrants disparus pose des problèmes particuliers et requiert des méthodes différenciées. Les personnes qui entrent de manière irrégulière sur le territoire mexicain ne laissent aucune trace permettant de les identifier, et il est parfois nécessaire de s'adresser aux institutions de leur pays d'origine pour obtenir des données. Les familles qui vivent à l'étranger ont encore plus de difficultés pour signaler ou dénoncer les disparitions, transmettre des informations aux autorités, s'informer sur les recherches et l'enquête et exercer leurs droits, par exemple, à la participation. Pour surmonter ces obstacles, une forte coordination est nécessaire entre les autorités mexicaines des trois échelons administratifs, les autorités étrangères, les organisations non gouvernementales d'aide et d'accompagnement aux migrants, les organisations internationales et les familles des migrants disparus.

116. Selon le registre national des personnes disparues et non localisées, au 12 novembre 2021, plus de 87 % des personnes portées disparues sont mexicaines, 1,83 % (1 730 personnes) sont étrangères et 10,52 % sont de nationalité inconnue. Parmi les personnes étrangères portées disparues, 425 (0,45 %) sont américaines et 855 (0,91 %) sont originaires

des pays d'Amérique centrale (Guatemala, Belize, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama).

117. Le Mexique a lancé la mise en place de trois mécanismes de coordination dans le but de faciliter la communication pour rechercher chaque migrant disparu, mais aussi de s'attaquer plus efficacement aux problèmes transversaux liés à disparition de migrants, dont la prise en charge dépasse souvent le champ de compétence de chaque acteur pris séparément.

### **1. Groupe de travail sur la recherche de migrants disparus**

118. Ce groupe de travail, dont la création a été décidée par le système national de recherche de personnes disparues le 9 novembre 2021, est un important espace de dialogue, de coordination, d'échange d'informations et de collaboration entre autorités mexicaines, institutions d'autres pays, organisations de la société civile, organismes internationaux et familles des migrants disparus. Il a pour objectif de coordonner les efforts pour faciliter la recherche des migrants disparus, notamment au cours de leur transit par le couloir migratoire méso-américain.

### **2. Groupe de travail interinstitutionnel**

119. Il réunit des représentants permanents désignés par chacune des autorités mexicaines intervenant dans la recherche des migrants disparus ou dans les enquêtes sur les infractions commises à l'encontre de ces personnes. Trois réunions ont été tenues par le premier groupe de travail constitué. Les directives concernant le groupe de travail ont été approuvées et la désignation des représentants permanents est en cours.

### **3. Mécanisme mexicain d'appui extérieur aux recherches et aux enquêtes**

120. La loi générale relative aux disparitions forcées porte création du mécanisme mexicain d'appui extérieur aux recherches et aux enquêtes, auquel participe également le personnel des consulats et des ambassades. Elle dispose que ce mécanisme peut être activé par l'actuel parquet général de la République, mais également par toutes les autorités intervenant dans la recherche de migrants disparus ou dans les enquêtes sur les infractions commises à l'encontre de ces personnes. En application de cette loi, la Commission nationale de recherche de personnes, le parquet général de la République, le Ministère de l'intérieur et le Ministère des relations extérieures ont mis en place, en mars 2021, un groupe de travail technique chargé de proposer un projet de décision, qui a été présenté aux autres institutions, aux familles et aux organisations concernées, avant d'être soumis au système national de recherche de personnes.

## **I. Renforcement du protocole normalisé pour la recherche de personnes**

121. En 2020, la Commission nationale de recherche de personnes a élaboré le projet de protocole normalisé pour la recherche de personnes, dans le cadre d'un vaste processus participatif impliquant les familles des personnes disparues, des représentants et des experts nationaux et internationaux, ainsi que diverses autorités fédérales et autorités des entités fédératives. Le projet, adopté en août 2020, est entré en vigueur en janvier 2021.

122. Le protocole normalisé pour la recherche de personnes dispose que toutes les autorités concernées sont tenues de rechercher les personnes portées disparues, que la disparition soit ou non liée à la commission présumée d'une infraction. Il définit également les mesures que les autorités doivent prendre pour rechercher ces personnes, dans le cadre d'une étroite coordination interinstitutionnelle.

123. Le contexte dans lequel a eu lieu la disparition détermine une approche, des actions de recherche et une coordination interinstitutionnelle adaptées. Le protocole précité définit cinq modalités de recherche : immédiate, individualisée, généralisée, par type et familiale. Il précise également les autorités intervenant dans le processus de recherche et leurs responsabilités :

- Autorités primaires : commissions de recherche, ministère public, forces de l'ordre et juridictions. Elles sont chargées de prendre, de manière proactive, des mesures visant à retrouver les personnes ;

- Autorités de transmission : commissions des droits de l'homme, ambassades et consulats, autorités municipales. Elles sont notamment chargées de recevoir les signalements et de faciliter la communication entre les familles et les autorités primaires ;
- Autorités de diffusion : radios et télévisions publiques. Elles sont chargées de diffuser les messages publics des autorités primaires ;
- Autorités d'information : archives, refuges, cimetières, Institut national des migrations, entre autres. Elles sont chargées de fournir des informations aux autorités primaires.

124. La Commission de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de mise à jour du protocole normalisé pour la recherche de personnes se réunit régulièrement pour diriger les actions en la matière. En outre, des formations ont été dispensées aux membres des commissions de recherche locales, aux familles et aux représentants de personnes disparues, aux policiers et aux agents du ministère public. Une version résumée du protocole, destinée aux familles des personnes recherchées, a également été élaborée, approuvée, publiée et présentée.

125. Il est important de noter que le protocole normalisé pour la recherche de personnes dispose que la Commission de mise en œuvre doit procéder à une évaluation complète du protocole deux ans après son adoption.

126. La Commission de mise en œuvre est également chargée de surveiller l'exécution du protocole normalisé pour la recherche de personnes. Conformément aux dispositions de l'article 43 de la loi générale relative aux disparitions forcées, tout manquement injustifié et toute négligence des autorités chargées de mener les recherches est considéré comme grave. Lorsqu'une telle situation est portée à la connaissance de la Commission, celle-ci doit transmettre l'information aux organes de contrôle interne ou aux autorités chargées d'enquêter et de statuer en l'espèce.

## **J. Décision judiciaire garantissant une enquête immédiate, approfondie et impartiale**

127. La Cour suprême de justice, statuant sur le recours en contradiction de thèses 261/2018, a estimé que la juridiction d'*amparo* compétente pour connaître d'un recours pour disparition forcée est celle devant laquelle le recours a été déposé, puisqu'au moment où le recours est formé, la partie demanderesse, ignorant le lieu où a été commise l'infraction, n'est pas en mesure de déterminer avec certitude quelles seraient les autorités compétentes.

128. En effet, la disparition forcée se caractérise notamment par le fait qu'on ne dispose d'aucune information sur le sort de la victime ou le lieu où elle se trouve. La disparition forcée ayant un caractère continu, il est possible qu'elle soit commise dans le ressort de plusieurs circonscriptions judiciaires, ou que sa commission ait commencé dans une circonscription et se soit poursuivie dans une autre.

## **K. Campagne de sensibilisation**

129. Le Gouvernement fédéral travaille depuis décembre 2021 sur une campagne nationale qui s'inscrit dans une stratégie de prévention et vise à reconnaître le travail des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes, à lui donner plus de visibilité et à lui rendre honneur. Il travaille également sur une campagne de diffusion et de prévention, destinée aux enfants et aux adolescents, sur la question des disparitions d'enfants.

## V. Mesures visant à prévenir la disparition forcée

### A. Mesures préventives prises par les forces armées

#### 1. Formation

130. Le Ministère de la défense nationale a mis en place des initiatives visant à diffuser la culture des droits de l'homme, de la transparence et de la responsabilité, qui constituent des axes fondamentaux de la mission du personnel militaire. Il a mené des actions de renforcement institutionnel et de formation dans le domaine des droits de l'homme.

131. De 2019 à ce jour, 602 712 militaires ont été formés aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, tandis que 26 672 membres des forces armées ont reçu une formation dans le cadre du programme pour l'égalité entre les femmes et les hommes. En outre, entre 2019 et 2021, 10 220 militaires ont participé à des ateliers de sensibilisation aux questions de genre.

132. En ce qui concerne la formation internationale, en 2019 et 2020, 36 membres des forces armées ont été envoyés à l'étranger pour recevoir une formation sur diverses questions relatives aux droits de l'homme.

133. Il convient en outre de préciser que :

- Des conventions de formation ont été signées avec la Commission nationale des droits de l'homme, le Comité international de la Croix-Rouge, l'Université nationale autonome du Mexique, la Commission exécutive d'aide aux victimes, le Conseil national pour la prévention de la discrimination, l'Institut national de la femme et l'Institut national des peuples autochtones ;
- Les programmes d'enseignement du système de formation militaire ont été renforcés pour inclure les droits de l'homme et le droit humanitaire international ;
- Un stage de formation aux droits de l'homme et au droit international humanitaire a été mis en place ;
- Le thème des droits de l'homme a été inclus dans les concours de promotion au grade supérieur ;
- Une brochure sur les droits de l'homme, élaborée en collaboration avec la Commission nationale des droits de l'homme, a été distribuée à tous les membres du personnel ;
- Le Manuel de formation aux droits de l'homme et au droit international humanitaire a été mis à jour ;
- Une directive générale contenant des ordres et instructions à l'intention des membres de l'armée de terre et de l'armée de l'air mexicaines pour que, dans l'exercice de leurs fonctions et services, ils agissent toujours dans le strict respect de l'intégrité, de l'ordre et des droits de l'homme a été rédigée et diffusée ;
- L'utilisation de caméras vidéo dans le cadre de l'équipement du personnel militaire a été développée ;
- Des instructions sur l'usage de la force et le respect absolu des droits de l'homme figurent sur tous les ordres d'intervention opérationnelle.

#### 2. Participation des forces armées aux tâches de sécurité publique

134. La Cour suprême de justice, statuant sur le recours en inconstitutionnalité 6/2018 et les instances jointes 8/2018, 9/2018, 10/2018 et 11/2018, a statué que, conformément aux dispositions des articles 21, 89 et 129 de la Constitution, les forces armées peuvent, dans certains cas, intervenir, à titre exceptionnel et temporaire, pour assurer la sécurité publique, en renfort des autorités civiles. À cet égard, la Cour suprême de justice partage l'avis de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, affirmant que l'intervention de l'armée pour

résoudre les problèmes de sécurité publique est autorisée, à condition que ce soit en dernier recours et dans le cadre de certaines limites.

135. La Cour suprême de justice a affirmé qu'une telle intervention doit demeurer exceptionnelle, être dépendante et complémentaire de l'intervention des forces de sécurité civiles, encadrée par la loi et par des protocoles relatifs à l'usage de la force et contrôlée par les autorités civiles.

136. En ce qui concerne la réglementation relative à l'usage de la force, la Cour suprême de justice, statuant sur le recours en inconstitutionnalité 25/2016, a affirmé que l'usage de la force doit poursuivre un but légitime et respecter les principes directeurs de légalité, de nécessité absolue, de proportionnalité et de précaution. Pour que l'usage de la force par les agents de l'État soit légitime, ces principes doivent être pleinement respectés. En outre, pour apprécier la légitimité du recours à la force, il est nécessaire de tenir compte de toutes les circonstances et du contexte dans lequel les faits se sont déroulés.

137. La Cour suprême de justice a également constaté que, dans le cadre des manifestations sociales, l'application des principes précités revêt un caractère particulier, en raison d'une présomption générale favorable à l'exercice du droit de participer à des manifestations publiques. La Cour suprême de justice a considéré qu'il existe une méthode simple pour déterminer la légitimité de l'usage de la force : la force ne doit pas être utilisée systématiquement pour disperser les manifestations, elle doit être utilisée exceptionnellement et en dernier recours.

## B. Mesures préventives prises au sein du pouvoir judiciaire fédéral

138. Le Comité a recommandé à l'État partie de prendre les mesures nécessaires pour que l'ensemble du personnel responsable de l'application des lois, y compris les juges et autres fonctionnaires chargés de rendre la justice, reçoive régulièrement une formation adéquate sur les dispositions de la Convention.

139. La Cour suprême de justice a organisé des formations et des conférences sur ce sujet à l'intention des membres du pouvoir judiciaire fédéral. Il convient notamment de signaler les initiatives suivantes :

- Une formation en ligne sur les demandes d'action en urgence déposées par le Comité des disparitions forcées a été organisée le 29 janvier 2021 pour présenter le mandat du Comité et son pouvoir de demander des actions en urgence. Animée par Gabriella Citroni, conseillère juridique de la Fédération latino-américaine des associations de parents de personnes détenues ou disparues, cette formation était destinée au personnel judiciaire de la Cour suprême de justice ;
- Dans le cadre du cycle de débats sur le Mexique et le système des Nations Unies, une conférence sur le Mexique et le Comité des disparitions forcées a eu lieu le 23 août 2021 ;
- Une conférence intitulée *Las razones de la Corte: El carácter vinculante de las acciones urgentes para las autoridades mexicanas emitidas por el comité contra la desaparición forzada de la ONU* (Les motifs de la Cour : le caractère contraignant pour les autorités mexicaines des actions en urgence demandées par le Comité des disparitions forcées) a été organisée le 27 septembre 2021.

140. Les publications ci-après sont des outils complémentaires aux initiatives précitées.

- *El Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU y su rol en la crisis de derechos humanos en México* (Le Comité des disparitions forcées de l'ONU et son rôle dans la crise que traverse le Mexique en matière de droits de l'homme), chapitre écrit par Humberto Guerrero Rosales dans *México ante el Sistema Universal de Derechos Humanos*, 2021 (Le Mexique et le système universel des droits de l'homme), Direction générale des droits de l'homme, Cour suprême de justice. Ce texte présente des réflexions sur l'intégration du Mexique dans le système international de protection contre les disparitions forcées ;



- Chapitre XI, *Derecho a la verdad y procedimientos penales veritativo-promotores*, (Droit à la vérité et procédures pénales orientées vers la manifestation de la vérité) écrit par Edgar Aguilera García dans *Manual de Derechos Humanos y Prueba en el Proceso Penal*, 2021 (Manuel de droits de l'homme et de la preuve dans la procédure pénale), coordonné par Pablo Rovatti. Ce chapitre souligne que le droit à la vérité occupe une place centrale dans les affaires de disparition forcée, conformément à la jurisprudence du système interaméricain des droits de l'homme ;
- *Manual sobre casos de desaparición y de desaparición forzada de personas* (Manuel sur les affaires de disparition et de disparition forcée de personnes), à paraître en 2022, coordonné par Luis Tapia. Ce manuel passera en revue les normes internationales relatives à la disparition et à la disparition forcée de personnes, ainsi que la manière dont elles ont été appliquées en droit interne par la Cour suprême de justice.

141. Le manuel précité examinera également le cadre juridique relatif aux droits des victimes de disparition, et notamment aux droits à la vérité, à la justice et à la réparation du préjudice subi. Le manuel présentera ensuite les obligations judiciaires dans les affaires de disparition et de disparition forcée, en trois parties distinctes. La première partie sera consacrée au recours en *amparo* contre la disparition forcée, régi essentiellement par l'article 15 de la loi relative au recours en *amparo*. La deuxième partie abordera les infractions applicables en cas de disparition, ainsi que les obligations judiciaires en matière de recherche. La troisième partie traitera de la déclaration spéciale d'absence, qui est très importante, en ce qu'elle offre une sécurité juridique aux familles des personnes disparues. Enfin, le manuel décrira les expériences latino-américaines en matière de disparition forcée, notamment en ce qui concerne l'enquête et la recherche des personnes disparues, dans le but de recueillir des enseignements utiles au travail des juges du pouvoir judiciaire fédéral.

142. Parallèlement, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 30 septembre 2021, l'École fédérale de formation judiciaire a organisé 77 formations sur des questions liées à la protection des droits de l'homme, destinées aux juges, aux défenseurs publics, aux secrétaires des juridictions, aux membres du Centre national de justice spécialisé dans le contrôle des techniques d'enquête, l'*arraigo* et l'interception des télécommunications et aux membres des juridictions pénales fédérales. Sur ces 77 formations, 26 portaient sur les violations graves des droits de l'homme (voir les renseignements fournis par le Conseil fédéral des magistrats du siège, en annexe).

### C. Décisions judiciaires garantissant l'accès aux dossiers de détention et aux personnes privées de liberté

143. Concernant le recours en *amparo* 934/2016, la Cour suprême de justice, a statué que dans le cas des violations graves des droits de l'homme, telles que la disparition forcée, le principe de publicité maximale doit s'appliquer aux enquêtes préliminaires, y compris en ce qui concerne les noms des victimes.

144. En effet, la disparition forcée constituant une violation grave des droits de l'homme, les victimes doivent pouvoir avoir accès à l'enquête. Ainsi, dans de tels cas, le principe de publicité des noms des victimes doit être considéré comme faisant partie intégrante du droit à la vérité et ne concerne pas seulement les familles des victimes, mais aussi la société dans son ensemble. La Cour suprême de justice a également considéré que le fait de remplacer une simple donnée statistique par un nom ou un visage permet de prendre véritablement conscience de ce que les victimes ont vécu et d'honorer leur mémoire.

## VI. Mesures de réparation et mesures de protection des enfants contre la disparition forcée

145. La loi générale relative aux disparitions forcées prévoit une approche différenciée pour les enfants et les adolescents, ainsi qu'un protocole de recherche spécifique, en vigueur depuis avril 2021.

146. Entre 1964 et le 12 novembre 2021, 15 603 enfants et adolescents ont été portés disparus, dont 12 580 de 2007 à ce jour. Il est important de noter que 55,00 % sont de sexe

féminin et 44,79 % de sexe masculin. Les filles et adolescentes portées disparues sont pour la plupart âgées de 13 à 17 ans.

147. Les disparitions peuvent être liées à divers contextes ou infractions, tels que l'enlèvement de mineurs, la traite des personnes (aux fins d'adoption illégale, d'exploitation sexuelle ou d'exploitation par le travail), le prélèvement d'organes, les féminicides et les homicides, le recrutement forcé, dans des contextes de mobilité humaine (migrants, déplacements forcés), mais également de fugue en cas de violence intrafamiliale, scolaire ou liée à la présence de groupes criminels organisés.

148. La recherche des enfants s'avère plus difficile que celle des adultes, car généralement, ils sont vulnérables et ne sont pas inscrits au registre national de l'état civil et qu'en conséquence on ne dispose pas d'empreintes digitales ou d'informations biométriques.

149. En 2021, dans le cadre d'un processus participatif, avec le soutien d'organisations spécialisées dans le domaine de l'enfance et la participation d'enfants et d'adolescents, la Commission nationale de recherche de personnes a élaboré le projet de protocole additionnel pour la recherche d'enfants et d'adolescents, adopté par le système national en avril et publié en août 2021.

150. Ce protocole additionnel reconnaît que les enfants et les adolescents sont détenteurs de droits, dont il garantit la pleine jouissance, en ce qui concerne leur dignité, leur vie, leur survie, leur bien-être, leur santé, leur développement, leur participation et la non-discrimination à leur égard. En cas d'incertitude relative à leur âge, ils doivent toujours être considérés comme mineurs de moins de 18 ans. Leur recherche exige des mesures complémentaires telles que l'activation de l'alerte Amber (pour les enlèvements d'enfants) et du protocole Alba (protocole d'enquête sur la disparition de filles et d'adolescentes).

151. Le mécanisme prévu dans le protocole normalisé pour la recherche de personnes doit être appliqué pour le suivi, l'évaluation et la mise à jour du protocole additionnel pour la recherche d'enfants et d'adolescents. En outre, la Commission d'application est chargée de développer un outil permettant son évaluation.

## **A. Intégration d'une dimension de genre dans les enquêtes sur les disparitions de femmes et de filles**

152. Le protocole normalisé pour la recherche de personnes prévoit une approche différenciée pour la recherche des filles, des adolescentes et des femmes, impliquant un examen systématique des pratiques, des rôles et des relations de pouvoir assignés aux personnes en fonction de leur identité sexuelle, de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre.

153. Entre 1964 et le 12 novembre 2021, 23 302 filles, adolescentes et femmes ont été portées disparues, dont 18 113 de 2007 à ce jour. Il est important de noter que les femmes portées disparues sont pour la plupart âgées de 15 à 19 ans, de même que les femmes localisées.

154. Le protocole normalisé pour la recherche de personnes dispose également que toutes les autorités ont un devoir de diligence accru en cas de violence fondée sur le genre, en cas de disparition d'une personne en raison de son identité de genre, en particulier s'il s'agit de femmes (filles, adolescentes ou adultes) et de personnes appartenant à la communauté LGBT+. De même que l'enquête sur la mort violente d'une femme doit toujours envisager la possibilité d'un féminicide, l'enquête sur la disparition d'une femme, d'une fille ou d'une personne issue de la diversité sexuelle doit toujours rechercher si la disparition est liée à des faits de violence de genre ou à toute autre infraction pouvant avoir des conséquences différenciées selon le genre de la victime.

155. Compte tenu du contexte de violence à l'égard des femmes, le protocole normalisé pour la recherche de personnes considère qu'il n'y a pas de femmes non localisées et que toutes les femmes doivent être a priori considérées comme disparues, même s'il n'y a pas d'éléments indiquant qu'une infraction a été commise à leur rencontre, ce qui signifie qu'une enquête doit être ouverte immédiatement.

156. Le programme national d'harmonisation et d'application du protocole Alba a été lancé en 2021. Il vise à aligner le mécanisme de réponse immédiate et de coordination des recherches et de l'enquête en cas de disparition de femmes, de filles et d'adolescentes avec les normes internationales relatives aux violations des droits de l'homme. L'objectif est d'élaborer un document établissant les règles minimales concernant la création ou la mise à jour de ce mécanisme dans les entités fédératives, afin de le rendre plus efficace et de simplifier son activation. Une instance de coordination technique nationale pour l'harmonisation des protocoles Alba a été créée en août 2021. Elle réunit des représentants des 32 entités fédératives pour élaborer conjointement ce document. Cette initiative est soutenue par ONU Femmes.

157. ONU Femmes a également collaboré à une campagne d'information sur les obligations des autorités en cas de disparition de filles, d'adolescentes, de femmes ou de personnes appartenant à la communauté LGBT+. Les proches des personnes disparues sont majoritairement des femmes. Le protocole normalisé pour la recherche de personnes définit les obligations des autorités en matière de prise en charge dans une perspective de genre.

## VII. Procédure d'action en urgence

### A. Mécanisme d'application, de suivi et d'évaluation

158. Depuis 2021, les actions en urgence sont coordonnées par le Ministère de l'intérieur, selon la procédure suivante :

- i) Le Ministère des affaires étrangères transmet la demande d'action en urgence au Ministère de l'intérieur ;
- ii) Le Ministère de l'intérieur sollicite des renseignements sur les activités de recherche et d'enquête menées, ainsi que sur les mesures de protection accordées ;
- iii) Une réunion interinstitutionnelle est organisée, à laquelle participent également les familles des personnes disparues et, s'il y a lieu, leurs représentants. Un compte-rendu de l'avancement de l'enquête et des recherches effectuées est présenté et des décisions sont prises sur la suite à donner. Lors de ces réunions, les familles et leurs représentants peuvent fournir des informations, échanger des points de vue et participer à chacune des étapes de la procédure. Ces réunions ont lieu tous les deux mois.
- iv) Enfin, un rapport sur la procédure est remis au Ministère des affaires étrangères, qui le transmet au Comité.

159. Ce mécanisme a permis de mieux répondre aux demandes légitimes des familles et de donner suite aux recommandations du Comité. Il convient de citer les bonnes pratiques suivantes :

- i) Analyse du contexte (par exemple : action en urgence concernant les personnes disparues dans l'État de Nayarit dans le cadre du mandat du procureur Edgar Veytia ; action en urgence concernant Felipe Diaz Castro, disparu dans État de Guanajuato) ;
- ii) Recherche selon une approche collective (par exemple : actions en urgence concernant les personnes de la communauté Yaqui disparues dans l'État de Sonora) ;
- iii) Expertises indépendantes aux fins d'identification (par exemple : actions en urgence concernant les personnes de la communauté Yaqui disparues dans l'État de Sonora ; action en urgence concernant Felipe Díaz Castro, disparu dans État de Guanajuato) ;
- iv) Participation conjointe des parquets et des commissions de recherche aux recherches et à l'enquête (par exemple : action en urgence concernant Grisell Pérez Rivera, disparue dans l'État de Mexico) ;
- v) Avis techniques et saisines du parquet général de la République.

160. En ce qui concerne les recherches sur le terrain, un plan de fouilles est prévu, avec la participation de forces de sécurité en nombre suffisant pour garantir l'intégrité des personnes

qui participent aux opérations. La famille peut également participer aux recherches, à sa demande, si cela ne représente pas de risque pour elle.

161. Lorsque les personnes disparues sont des défenseurs des droits de l'homme ou des journalistes, des mesures de protection sont mises en place pour leurs proches, si nécessaire, dans le cadre du mécanisme de protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes. Le fonctionnement détaillé de ce mécanisme peut être consulté en annexe.

162. Dans les autres cas, les mesures de protection sont décidées par le parquet chargé de l'enquête. Dans ce domaine, il convient de citer les bonnes pratiques suivantes :

- Octroi d'escortes ;
- Rondes régulières des différentes forces de sécurité publique ;
- Éloignement du domicile ;
- Boutons d'urgence ;
- Contacts en cas d'urgence.

## **B. Mécanisme permettant de transmettre les recommandations du Comité aux autorités**

163. En 2019, le Comité s'est dit préoccupé par le fait que les autorités mexicaines chargées de la recherche et de l'enquête ne connaissent pas bien la procédure et les recommandations du Comité. En conséquence, comme cela a été indiqué précédemment, un mécanisme a été mis en place grâce auquel, à ce jour, toutes les autorités fédérales et les autorités des entités fédératives qui interviennent dans la recherche et l'enquête connaissent la nature et les procédures des actions en urgence. En 2021, afin de systématiser les données disponibles sur les actions en urgence, chaque entité fédérative a été informée de toutes les actions en urgence qui la concernent.

164. Le rapport *Estrategias y Resultados conseguidos* (Stratégies et résultats obtenus), dans lequel l'Institut National des Migrations rend compte de l'attention accordée à la question des disparitions forcées, peut être consulté en annexe.

## **C. Arrêt établissant le caractère contraignant des actions en urgence**

165. Le Comité engage le Mexique à continuer de coopérer avec lui dans le cadre de sa procédure d'action en urgence et à veiller à ce que toutes les actions en urgence et toutes les demandes de mesures conservatoires et de protection transmises par le Comité soient examinées immédiatement et fassent l'objet d'un suivi régulier.

166. À cet égard, le Mexique rappelle que la première chambre de la Cour suprême de justice, statuant sur le recours d'*amparo* en révision 1077/2019, a rendu un arrêt confirmant le caractère contraignant des actions en urgence demandées par le Comité. Elle a rappelé que la disparition forcée est une violation grave et qu'en conséquence, la recherche immédiate, zélée et diligente de la personne disparue est une obligation à laquelle l'État ne peut se soustraire et doit être menée sans obstacles injustifiés et avec toutes les ressources institutionnelles disponibles.

167. Il a donc été établi que les actions en urgence sont contraignantes pour le Mexique, puisqu'en ratifiant la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, il a également accepté le mécanisme de suivi établi par la Convention, à savoir le Comité sur les disparitions forcées. Par conséquent, nier le caractère contraignant des actions en urgence reviendrait à porter atteinte à l'efficacité de la Convention, et donc de la Constitution. Il s'ensuit que les autorités mexicaines sont tenues de donner suite aux demandes d'action en urgence déposées par le Comité et, s'il y a lieu, de contester le défaut d'enquête sur les faits.

## VIII. Annexes

1. Lors de la visite effectuée par le Comité en novembre 2021, des renseignements complémentaires ont été demandés aux autorités. Ces renseignements sont fournis en annexe au présent rapport :

- Renseignements complémentaires fournis par le Conseil fédéral des magistrats du siège (annexes 1 et 2)
- Renseignements complémentaires fournis par la Commission nationale de recherche de personnes (annexe 3)
- Renseignements complémentaires fournis par le parquet général de la République (annexes 4 à 10)
- Renseignements complémentaires fournis par le Ministère de la marine (annexe 11)
- Renseignements complémentaires fournis par la Cour suprême de justice (annexe 12)
- Renseignements complémentaires fournis par le Ministère de la défense nationale (annexe 13)
- Renseignements complémentaires fournis par le Ministère de l'intérieur (annexes 14 à 16)
- Loi relative au programme de promotion des droits de l'homme du district fédéral (annexe 17). Ce programme a été mentionné par Marcelo Ebrard, Ministre des relations extérieures, lors de la réunion qui s'est tenue à l'occasion de la visite du Comité des disparitions forcées. Il constitue une référence pour la mise à jour progressive des programmes de promotion des droits de l'homme des entités fédératives. Depuis, dans le cadre d'incitatives participatives, l'expérience acquise précédemment est prise en compte, afin de renforcer la mise en œuvre des politiques publiques destinées à veiller à ce que le Mexique s'acquitte de ses obligations en matière de droits de l'homme et à faciliter le suivi et l'évaluation du programme de promotion de ces droits.

---