*Check against delivery*

**30th Anniversary of the Committee against Torture**

**Panel 1:**

**Promoting the universal ratification of the Convention;**

**Identifying the main constraints and challenges,**

**with examples of achievements and best practices.**



**Presentation by**

**Emmanuel Decaux**

**Chairperson of**

**the Committee on enforced Disappearances**

**Geneva, 4 November 2014**

Mesdames, Messieurs,

Je suis particulièrement heureux et honoré de participer à ce panel, en tant que président du Comité des disparitions forcées. Notre jeune Comité, qui a été mis en place il y a à peine trois ans, a beaucoup de points communs avec le Comité contre la torture, notamment la dimension pénale de nos mandats respectifs. Nos deux comités ont déjà eu des contacts fructueux, aussi bien dans un cadre bilatéral que dans celui de la réunion annuelle des dix « organes de traités » compétents dans le domaine des droits de l’homme qui grâce au dynamisme de Claudio Grossman a eu un rôle décisif dans l’élaboration de la résolution 68/268 de l’Assemblée générale. C’est assez dire combien je tiens à saluer la date historique qu’a constitué l’adoption de la Convention des Nations Unies à New York, le 10 décembre 1984, et tout le chemin parcouru depuis trente ans, en l’espace d’une génération.

Mais le thème de ce panel comporte également un intérêt particulier pour moi, dans la mesure où la Commission des droits de l’homme, par sa résolution 2003/25 m’avait désigné comme rapporteur spécial d’une étude sur *« L’application universelle des instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme* », à la suite d’un document de travail présenté à la Sous-commission des droits de l’homme (E/CN.4/Sub.2/2003/37). Le rapport final a été présenté lors de la dernière session de la Sous-Commission en 2006 (A/HRC/Sub.1/58/5 et A/HRC/Sub.1/58/5/Add.1). On peut encore retrouver ces documents, en cherchant bien, dans ce que le Haut-commisssaire vient d’appeler «  *a sprawling, impenetrable web-site* »…

Le point de départ de cette étude était la dynamique de ratification universelle lancée par la Conférence mondiale de Vienne de 1993, tant dans des termes généraux (II §.4), notamment en encourageant « *d’ouvrir un dialogue avec les Etats qui ne sont pas parties à ces instruments afin de déterminer quels sont les obstacles qui s’y opposent et de voir comment les surmonter »*, qu’en termes spécifiques. Ainsi, « *La Conférence mondiale sur les droits de l’homme se félicite que de nombreux Etats Membres aient ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et encourage tous les autres Etats Membres à ratifier rapidement cet instrument* » (II, §.54). Elle demande également que soit rapidement le Protocole facultatif qui vise à mettre en place un système préventif de visites régulières sur les lieux de détention (II, §.61). Mais la Déclaration et programme d’action de Vienne ne fixe pas d’objectif dans le temps, contrairement à l’échéance de 1995 pour la Convention sur les droits de l’enfant (I, §.21) ou 2000 pour la Convention contre toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes (II, §.39)…

Qu’en est-il aujourd’hui, vingt ans après la Conférence mondiale de Vienne ? Il nous faut faire un rapide bilan de l’état des ratifications et des signatures, avant d’esquisser quelques pistes concrètes en vue de promouvoir la ratification universelle de la Convention.

**I – LE BILAN DES RATIFICATIONS**.

1. L’analyse quantitative.

Les chiffres parlent d’eux-mêmes. La Convention comporte aujourd’hui 156 Etats parties. Elle a dépassé la barre des 50 ratifications entre 1986 et 1990, soit en quatre ans, celle de 100 ratifications en 1996, un doublement en six ans, mais le seuil de 150 ratifications n’a été atteint qu’en 2012, en une quinzaine d’années. Ou pour dire les choses autrement, le rythme de ratifications qui était d’une douzaine de ratifications annuelles, au démarrage entre 1986 et 1900, s’est stabilisé autour d’une moyenne de 7 ratifications annuelles jusqu’en 2004, avant de plonger à une ou deux ratifications annuelles depuis lors – parfois aucune comme en 2009.

Cela s’explique en partie par un effet marginal, le « réservoir » des Etats signataires étant aujourd’hui réduit à 10 Etats, avec des dates de signatures très échelonnées dans le temps, 1985 pour la Gambie, 1986 pour le Soudan, 1997 pour l’Inde, 2000 pour Sao-Tomé-et-Principe ou les Comores, 2008 pour les Bahamas, 2011 pour Palau, 2013 pour Haïti, l’Angola et le Vietnam.

Restent moins d’une trentaine de membres des Nations Unies qui ne sont ni partie, ni signataire. Il s’agit notamment d’Etats africains – comme la Tanzanie, le Zimbabwe, la République centrafricaine et le Sud Soudan – et d’Etats d’Asie – comme l’Iran, le Myanmar, la Malaisie, la République populaire démocratique de Corée, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Singapour, Oman, le Bhoutan, Brunei – d’Etats des Caraïbes – comme la Jamaïque, Trinité-et-Tobago, le Suriname, la Barbade, Sainte-Lucie, la Grenade, la Dominique, Saint-Kitts-et Nevis – ou d’îles du Pacifique – comme Fidji, les îles Salomon, Samoa, la Micronésie, Tonga, Kiribati, les îles Marshall et Tuvalu… Les situations locales sont très différentes, comme on le voit, s’agissant notamment des « micro-Etats », et impliquent sans doute des approches diversifiées.

2. L’analyse qualitative.

La ratification n’est pas un but en soi, faut-il le rappeler. D’abord parce que nombre de ratifications sont assorties de réserves qui invitent à s’interroger sur leur portée juridique. A cet égard, il faut rappeler la recommandation de la Conférence de Vienne visant « *à formuler toutes les réserves avec autant de précision et de circonspection que possible, à veiller à ce qu’aucune ne soit incompatible avec le but et l’objet du traité en cause et à examiner régulièrement les réserves qu’ils auraient formulées en vue de les retirer*» (II,§.5). Le guide « la pratique des réserves » élaboré par la CDI, à la suite des rapports d’Alain Pellet, préconise un « dialogue réservataire » dans le même esprit.

On doit également considérer que le Protocole additionnel à la Convention, « l’OP-CAT » qui a été adopté en 2002, il y a douze ans - douze ans déjà, douze ans seulement - ne comporte que 74 ratifications, soit moins que la moitié des Etats parties à la Convention. Même en ajoutant les 19 Etats signataires, on est loin du compte. Ce n’est pas le lieu de faire une analyse croisée des statistiques, mais on peut constater qu’un Etat, comme l’Angola a signé en même temps les deux instruments, contrairement à Haïti ou au Vietnam.

**II – LA PROMOTION DE LA RATIFICATION**.

1. L’approche globale.

Depuis la Conférence de Vienne, les incitations à ratifier se multiplient. Le Secrétaire général, comme dépositaire, organise chaque année la « semaine des traités », en marge de l’ouverture de la session de l’Assemblée générale à New York, mais on peut se demander si la formule ne s’épuise pas quelque peu.

Plus récemment la création du Conseil des droits de l’homme a mis en place un double mécanisme d’incitation. A défaut d’exiger la ratification des « traités de base » pour se porter candidat à un siège au Conseil des droits de l’homme, les Etats sont incités à formuler des engagements volontaires *(pledges*). Et qui plus est ces engagements font partie des termes de référence de l’Examen périodique universel, où les Etats peuvent également recommander à l’Etat examiné de ratifier tel instrument, comme la Convention contre la torture de 1984.

Enfin le Conseil des droits de l’homme, comme l’Assemblée générale recommandent chaque année, de manière quelque peu rituelle il est vrai, la ratification de la Convention de 1984. C’est encore le cas de la résolution 68/156 adoptée au consensus par l’AG le 18 décembre 2013 qui « *exhorte* » les Etats à ratifier la Convention et le Protocole « *à titre prioritaire* » (§.31).

2. L’approche spécifique.

Des actions plus ciblées s’imposent sans doute pour aller plus loin, alors qu’on touche les limites du «*membership*» de la Convention, avec des situations de plus en plus spécifiques. C’est déjà le cas, lorsqu’un autre organe de traité comme le fait le Comité des disparitions forcées, recommande dans ses observations finales la ratification de l’OP-CAT.

Cela peut-être également le rôle des rapporteurs par pays et des procédures spéciales, mais aussi des présences du Haut-Commissariat sur le terrain qui sont de plus en plus actives. Ce n’est sans doute pas un hasard si plusieurs Etats qui n’ont pas signé la Convention font l’objet d’une procédure par pays, comme l’Erythrée, la RCA, le Soudan, la RPD de Corée et le Myanmar, ou encore Haïti. De même le rapporteur spécial sur la torture, dont le mandat initial date de 1985, a fait récemment des visites dans des Etats qui ne sont pas encore liés par la Convention – comme la Jamaïque (A/HRC/16/52/Add.2) et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (A/HRC/16/52/Add.5) – mais surtout Juan Mendez, comme ses prédécesseurs ont dressé une liste de demandes de visite, incluant l’Inde (1993), l’Iran (2005) et le Zimbabwe (2005).

Il ne faut pas oublier l’action essentielle des ONG internationales, notamment les ONG spécialisées, comme l’OMCT, l’APT, la FIACAT, ou des ONG locales, pour promouvoir la Convention, au plus près des réalités et des préoccupations nationales.

Il serait également très utile que les bureaux régionaux du OHCHR ou des organisations internationales, régionales comme l’UA ou l’ASEAN, ou transrégionales comme l’UPI, l’OIF, le Commonwealth et l’OIC, se mobilisent pour organiser sur le terrain des ateliers ouverts à toutes les parties prenantes, les représentants des pouvoirs publics et les membres de la société civile, en vue de dégager des « bonnes pratiques » et d’identifier les obstacles politiques, culturels ou techniques à la ratification. La situation d’une grande démocratie comme l’Inde, signataire depuis 17 ans, n’est pas la même que des Etats qui viennent de signer la Convention il y a à peine un an, comme Haïti, l’Angola et le Vietnam. Tout autre est la situation d’Etats qui défient la communauté internationale par des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants, notamment en appliquant des châtiments barbares, comme les amputations et les lapidations.

S’agissant d’un principe de *jus cogens*, qui est déjà consacré par la Déclaration universelle et le Pacte international sur les droits civils et politiques, la Convention de 1984 n’ajoute pas d’obligation de fond à la charge des Etats, mais elle renforce les garanties internes, les mesures de formation, de prévention et de protection. Dans son arrêt du 20 juillet 2012  sur l’affaire *Belgique c. Sénégal*, la Cour internationale de justice a précisé la portée de la coopération internationale et de la compétence universelle en interprétant l’obligation *aut dedere aut judicare*. De même des clarifications s’imposent sur l’application extraterritoriale de la Convention, comme l’illustre le débat actuel aux Etats-Unis, à la suite du memo rédigé par Harold Koh en 2013 (*International New York Times*, 20 octobre 2014). L’exemple doit venir aussi des Etats parties.

Il ne suffit pas de viser la ratification universelle de la Convention, il faut aboutir à son application effective. Mais tout ceci devrait encourager la poignée d’Etats restés au bord du chemin à rejoindre l’ensemble des 156 Etats parties, sans attendre encore une dizaine d’années et le 40ème anniversaire de la Convention de 1984.