



**Assemblée générale**

Distr.  
GÉNÉRALE

A/HRC/7/68  
18 février 2008

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME  
Septième session  
Point 2 de l'ordre du jour

**RAPPORT ANNUEL DU HAUT-COMMISSAIRE DES NATIONS UNIES AUX  
DROITS DE L'HOMME ET RAPPORTS DU HAUT-COMMISSARIAT  
DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME  
ET DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL**

**Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur  
la situation des droits de l'homme et les activités du Haut-Commissariat,  
y compris en matière de coopération technique, au Népal\***

---

\* La soumission tardive de ce document s'explique par le souci d'y faire figurer des renseignements aussi à jour que possible.

## Résumé

Le présent document contient mon deuxième rapport sur la situation des droits de l'homme et les activités de mon bureau au Népal qui doit être soumis au Conseil des droits de l'homme. Mon premier rapport avait été présenté en janvier 2007 (A/HRC/4/97). Si des faits importants sur le plan politique se sont produits depuis lors, notamment la mise en place d'un gouvernement et d'un parlement provisoires et des réformes de la législation et des institutions visant à renforcer la protection des droits de l'homme, en revanche la situation s'est aggravée en ce qui concerne le respect et la protection des droits de l'homme. On déplore en particulier l'absence de volonté politique pour mettre fin à l'impunité face aux violations, passées et présentes, des droits de l'homme par l'État et le Parti communiste népalais (PCN) (maoïste), les mesures insuffisantes prises par l'État pour lutter contre la discrimination et honorer l'obligation qui lui incombe de protéger le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, alors que les actes de violence perpétrés par les groupes armés dans les plaines s'intensifient. Le rapport souligne la nécessité pour toutes les parties de traduire leurs engagements dans les faits afin d'améliorer durablement la situation en ce qui concerne les droits de l'homme.

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION .....	1	4
II. MANDAT ET ACTIVITÉS DU HAUT-COMMISSARIAT AU NÉPAL .....	2 – 80	4
A. Renforcement des capacités nationales dans le domaine des droits de l’homme.....	5 – 10	5
B. Les droits de l’homme et le processus de paix .....	11 – 14	6
C. Événements politiques ayant une incidence sur les droits de l’homme.....	15 – 27	7
D. Cadre législatif.....	28 – 31	9
E. Droits démocratiques .....	32 – 37	10
F. Droit à la liberté, à l’intégrité physique et à une procédure régulière .....	38 – 46	11
G. Non-discrimination.....	47 – 55	14
H. Droits économiques, sociaux et culturels .....	56 – 59	16
I. Déplacements à l’intérieur du pays.....	60 – 65	17
J. Justice transitoire et impunité .....	66 – 80	18
III. CONCLUSIONS.....	81 – 86	21

## I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est mon second rapport au Conseil des droits de l'homme, qui fait suite au rapport que j'ai présenté en janvier 2007 (A/HRC/4/97). Il contient un aperçu de l'évolution de la situation en ce qui concerne les droits de l'homme depuis lors et des activités de mon bureau dans le pays. Il fait le point des événements politiques qui ont eu des incidences sur les droits de l'homme, et met l'accent en particulier sur les questions qui sont cruciales pour le processus de paix, notamment la discrimination à l'égard des groupes marginalisés et leur représentation, les droits démocratiques et la question de l'impunité.

## II. MANDAT ET ACTIVITÉS DU HAUT-COMMISSARIAT AU NÉPAL

2. J'ai le plaisir de relever que l'accord signé entre le Gouvernement népalais et le Haut-Commissariat le 10 avril 2005 a été reconduit dans sa totalité pour deux ans, jusqu'en juin 2007. Le Bureau a procédé à des activités de suivi et de renforcement des capacités de plus en plus intégrées afin de mieux correspondre aux réalités du pays, et d'avoir un plus grand impact. Ces activités s'accompagnaient d'une assistance technique au Gouvernement qui a pris la forme d'analyses détaillées de la législation et d'autres documents officiels en rapport avec les droits, ainsi que de lettres et de rapports, et de réunions sur des questions concrètes ou thématiques. En 2008, les activités du Bureau seront encore plus axées sur le renforcement des capacités nationales et l'assistance technique et porteront sur quatre grands thèmes: la discrimination, l'impunité, les droits démocratiques (y compris les droits de l'homme et les élections) et la sécurité/l'état de droit.

3. À quelques exceptions près, les autorités et le Parti communiste népalais (PCN) (maoïste) ont fait preuve de coopération et facilité les rencontres et l'accès à des lieux de détention ou de captivité. En revanche le Bureau s'inquiète de voir que nombre de ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet, particulièrement à l'échelon national. Le Bureau a aussi eu des difficultés à avoir accès à certains documents, en particulier des projets de lois et des rapports d'enquêtes, les autorités arguant qu'on ne pouvait mettre à sa disposition que des documents publics, contrairement aux dispositions de l'accord passé avec le Haut-Commissariat.

4. Depuis la création de la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP), en janvier 2007, en application de la résolution 1740 (2007) du Conseil de sécurité, le Haut-Commissariat travaille en étroite concertation avec la Mission pour faire en sorte que les activités de chacun sur des questions qui les intéressent l'une et l'autre se complètent – ou, le cas échéant, prendre des mesures conjointes – et procède régulièrement à des échanges de renseignements. Le Bureau collabore avec les institutions des Nations Unies, en particulier l'UNICEF et les organismes qui s'occupent de la protection de l'enfance, pour faire avancer l'application de la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité sur les enfants dans les conflits armés, avec le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), et le Fonds des Nations Unies pour la femme sur des questions qui touchent à l'égalité entre les sexes, comme la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000), et avec le PNUD, en particulier en ce qui concerne la Commission nationale des droits de l'homme.

## **A. Renforcement des capacités nationales dans le domaine des droits de l'homme**

5. C'est au renforcement des mécanismes nationaux de défense des droits de l'homme, institutions et associations de la société civile que l'on mesure l'impact des activités du Haut-Commissariat. À côté des avis et recommandations qu'il a formulés dans le cadre de ses activités de suivi et de ses travaux en matière juridique, le Haut-Commissariat a organisé de nombreux stages de formation, ateliers, réunions d'information sur des questions spécialisées, et formation en emploi, dont la Commission nationale des droits de l'homme, la société civile et les organismes répressifs ont été les premiers à bénéficier.

6. Parmi les principales initiatives on peut citer les ateliers sur le thème «Les droits de l'homme et le processus de paix» organisés dans 11 districts, réunissant des représentants des autorités locales, de la police, des partis politiques, de la société civile, parmi d'autres, qui avaient pour but de favoriser le dialogue et de permettre l'adoption de mesures concertées face aux problèmes des droits de l'homme, en particulier dans les districts de Terai.

7. Début septembre 2007, le Parlement a confirmé cinq commissaires dans leurs fonctions. Le Haut-Commissariat a collaboré ensuite avec la Commission nationale des droits de l'homme pour tenter de définir comment renforcer la coopération. Tout en déplorant que les procédures de désignation n'aient pas été entièrement conformes aux normes internationales, le Haut-Commissariat estimait que ces désignations constituaient un moyen important de faire de la Commission une institution indépendante, crédible et efficace. En octobre, à l'issue d'une étude de dix-huit mois le Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme a recommandé de leur accorder le statut A tout en formulant des observations sur un certain nombre de points qui devaient être réexaminés au bout d'un an, dont l'autonomie financière et l'interaction avec le système des droits de l'homme des Nations Unies et avec la société civile.

8. Le Haut-Commissariat a organisé des stages de formation pour le personnel de la Commission. Ces séances portaient, entre autres choses, sur les enquêtes sur les violations des droits de l'homme, l'établissement de documents, les élections, les droits économiques, sociaux et culturels, la justice de transition, ... l'examen de la législation, l'enseignement des droits de l'homme, les procédures judiciaires et la lutte contre la traite. Des cours de formation ont été dispensés à 15 fonctionnaires de la Commission en vue de la mise en place d'une équipe de formation et des recommandations ont été adressées à la Commission sur les éléments à ajouter au projet de loi définissant les fonctions, les devoirs, les pouvoirs et les méthodes de travail de la Commission, investie désormais du statut d'organe constitutionnel.

9. Près de 700 acteurs de la société civile – ONG œuvrant pour la défense des droits de l'homme, représentants des jeunes et des étudiants, défenseurs des droits des femmes, représentants des médias et d'institutions universitaires – ont participé à des activités diverses organisées par le Bureau axées sur le renforcement des capacités. Parmi les questions abordées figuraient: les règles relatives aux droits de l'homme et les mécanismes de protection des droits de l'homme, les droits de l'homme et les médias, l'établissement de documents, la discrimination et les droits des peuples autochtones. Le Haut-Commissariat a également contribué à la création de groupes de travail sur les indicateurs des droits de l'homme et la mise au point d'une terminologie uniforme afin d'améliorer l'établissement des rapports.

10. Le Haut-Commissariat a continué de faire un travail de formation et de sensibilisation auprès de la Police népalaise et de la Force de police armée. Il a fourni des avis sur des questions de fond pour l'élaboration d'instructions fondées sur les normes relatives aux droits de l'homme destinées à la Police népalaise, dont 58 000 exemplaires ont été officiellement remis à des policiers en janvier 2008. Trente-cinq formateurs de la Police népalaise ont participé à des cours de formation sur les questions relatives aux droits de l'homme touchant directement au travail de la police et sur les mécanismes de protection, et une centaine d'officiers de police ont participé à des séances de formation spécialisées. Cinq stages régionaux axés sur les normes relatives aux droits de l'homme à respecter en matière d'application des lois et de maintien de l'ordre, regroupant quelque 150 membres de la Force de police armée ont été organisés sous la direction de policiers formés et suivis par le Haut-Commissariat et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

### **B. Les droits de l'homme et le processus de paix**

11. Dans mon précédent rapport au Conseil, j'ai noté que la situation s'était améliorée en ce qui concerne le rétablissement des droits démocratiques et la cessation des violations des droits de l'homme dans le cadre du conflit, tout en soulignant les obstacles qui restaient encore à surmonter pour mettre fin aux violations des droits de l'homme. Les dissensions politiques persistantes et la lenteur avec laquelle l'Accord de paix global de novembre 2006 est mis en œuvre, alliées à l'intensification de la violence et à l'aggravation de la situation en matière de sécurité dans le Terai, ont aggravé la situation en ce qui concerne les droits de l'homme, alors que les droits de l'homme auraient dû être au cœur du processus. En dépit des progrès réalisés sur le plan politique et des réformes de la législation qui, si elles étaient mises en œuvre, seraient un gage de succès, dans l'ensemble le respect et la protection des droits de l'homme ont régressé par rapport aux améliorations importantes enregistrées dans un premier temps après le cessez-le-feu de mai 2006.

12. Dans le cadre de l'Accord de paix global, toutes les parties s'engagent à respecter un large éventail de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris à mettre un terme à la discrimination, à la détention arbitraire, à la torture, aux meurtres et aux disparitions. Le Haut-Commissariat est chargé de surveiller la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits de l'homme; et les parties doivent collaborer avec le Haut-Commissariat en lui fournissant des renseignements et en mettant en œuvre ses recommandations, ce qui n'a pas souvent été le cas.

13. En outre, l'organe national appelé à surveiller la mise en œuvre de l'Accord et d'autres accords de paix, y compris des dispositions relatives aux droits de l'homme, n'a toujours pas été mis en place et ni surveillance ni application effective ne sont possibles.

14. En décembre 2007, le Haut-Commissariat a publié un rapport intitulé «Human rights in Nepal one year after the Comprehensive Peace Agreement» qui faisait le point de la mise en œuvre de l'Accord et du respect par le Gouvernement de ses obligations au regard des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Après avoir noté que plus de 130 personnes<sup>1</sup> avaient été assassinées depuis novembre 2006, plus de la moitié d'entre elles victimes d'actes de violence émanant des groupes armés, les autres des forces de sécurité ou du

---

<sup>1</sup> Plus de 45 d'entre elles étaient des cadres du PCN (maoïste).

PCN (maoïste), ou à l'occasion de troubles sociaux, le rapport concluait notamment que, dans le processus de paix, les droits de l'homme avaient été sacrifiés à des considérations politiques. Le Gouvernement a présenté des observations au sujet du rapport dans lesquelles il contestait l'exactitude et l'objectivité des affirmations du Bureau sur certaines questions, et notamment la conclusion selon laquelle la protection du droit à la vie avait régressé, et il a dit des conclusions concernant la torture et l'abus de la force qu'elles étaient «dénuées de fondement».

### **C. Événements politiques ayant une incidence sur les droits de l'homme**

15. Depuis mon dernier rapport, des événements politiques importants se sont produits. Le processus de paix a été stimulant à bien des égards, y compris du point de vue des droits de l'homme. Suite à la signature de l'Accord de paix et à l'adoption, en janvier 2007, d'une Constitution provisoire, un organe législatif-parlement intérimaire a été constitué, formé de 209 membres élus en 1999, 73 membres désignés par le PCN (maoïste) et 48 désignés par les partis politiques qui avaient signé l'Accord de paix. À l'issue d'amples négociations entre les parties, un gouvernement provisoire de 22 membres a été formé le 1<sup>er</sup> avril, qui compte cinq ministres membres du PCN (maoïste).

16. Un accord sur la surveillance et la gestion des armes et des armées ayant ensuite été conclu, plus de 31 000 membres du parti communiste maoïste ont été installés dans des cantonnements et leurs armes ont été stockées et enregistrées. La MINUNEP a procédé aux opérations de vérification des intéressés, qui ont été classées en deux catégories: ceux qui avaient rejoint l'armée maoïste avant le 25 mai 2006, et ceux qui étaient nés après le 25 mai 1988. Le contrôle a été terminé en décembre. Le nombre total de personnes soumises à ces vérifications a été de 19 602. Deux mille neuf cent soixante-treize étaient nées après le 25 mai 1988, donc âgées de moins de 18 ans quand l'accord de cessez-le-feu a été signé. Leur recrutement était contraire aux dispositions de l'Accord de paix global et aux dispositions relatives aux droits de l'enfant. Bien que des organisations de protection de l'enfance aient mis en place des programmes de réinsertion, leur démobilisation officielle se fait attendre. Beaucoup d'autres enfants auraient quitté les camps en dehors de toute procédure de libération officielle, ce qui rend encore plus hypothétique leur incorporation dans les programmes de réinsertion. Quelques-uns d'entre eux ont été contraints de réintégrer les cantonnements.

17. Les élections à l'Assemblée constituante, prévues initialement pour juin 2007, ont été reportées à novembre, après que la Commission électorale a annoncé en avril qu'elle ne serait pas techniquement en mesure d'organiser les élections à temps en raison d'obstacles politiques. Le climat politique s'est détérioré, le PCN (maoïste) et l'Alliance des sept partis s'accusant mutuellement de ne pas respecter l'Accord de paix global. En août, le PCN (maoïste) a rendu publiques 22 exigences, parmi lesquelles la proclamation d'une république. Les ministres du PCN (maoïste), accusant le Gouvernement de ne pas vouloir répondre à ces exigences, ont démissionné en septembre et les élections ont une nouvelle fois été repoussées.

18. Par la suite, les ministres du PCN (maoïste) ont rejoint le Gouvernement, après que les négociations aient franchi un cap important: le 23 décembre, les partis sont arrivés à un accord en 23 points faisant du Népal une république fédérale démocratique, qui sera proclamée à la 1<sup>re</sup> séance de l'Assemblée constituante, et comprenant une feuille de route prévoyant la tenue d'élections le 12 avril 2008. Le système de scrutin mixte est maintenu, mais le nombre de sièges est porté à 601, dont 335 sont pourvus à la proportionnelle.

19. Les partis ont fini par sortir de l'impasse sur les questions électorales mais des problèmes de représentation et de discrimination concernant les Madheshis, les autochtones (*Janajatis*) et d'autres groupes exclus n'étaient toujours pas réglés, d'où une agitation parfois violente, en particulier dans le Terai. Plusieurs parlementaires madheshis, dont un ministre, ont démissionné en décembre, reprochant aux partis de ne pas prendre au sérieux les revendications des Madheshis. De nouvelles formations de Madheshis se sont constituées, y compris un nouveau parti politique (voir par. 47 à 55).

20. À la suite de manifestations généralisées, parfois violentes, organisées au début de 2007, pour exiger le respect des droits des Madheshis (voir A/HRC/4/97), les mouvements de protestation et la pratique des *bandhs* – grèves interrompant les transports et le commerce, souvent imposées de force par la menace ou la violence – se sont poursuivis, en particulier dans le Terai, entravant à maintes reprises la liberté de mouvement, l'accès à l'enseignement et aux services médicaux, les programmes de développement et les activités des ONG, ainsi que l'activité politique.

21. Par ailleurs, la faiblesse des organes répressifs et la lenteur de la réforme du secteur de la sécurité non seulement n'ont fait que renforcer l'impunité, mais ont encore creusé le vide sécuritaire. La majorité des postes de police abandonnés par la Police népalaise pendant le conflit ont été rouverts en 2007, en dépit des obstacles, parmi lesquels l'opposition initiale du PCN (maoïste), et les agissements des groupes armés.

22. Quoi qu'il en soit, nombre de ces postes étaient dépourvus d'infrastructure et de matériel. Les services de police et les autorités locales étaient nombreux à se plaindre de l'absence de soutien et d'instructions des autorités nationales, invoquant souvent le manque de ressources et d'instructions pour se disculper de ne pas chercher à protéger les droits de l'homme, à améliorer le maintien de l'ordre, et à lutter contre l'impunité.

23. Le manque de confiance dans la volonté ou la capacité des organes de répression de protéger la population favorise l'anarchie. L'un des pires incidents liés aux troubles sociaux, dans lequel 14 personnes ont trouvé la mort, plusieurs milliers ont été déplacées et des dommages ont été causés à de nombreux biens, est survenu dans le cadre des violences communautaires qui ont éclaté après le meurtre d'un chef local dans le district de Kapilvastu, dans l'ouest du Terai, en septembre 2007. D'après les enquêtes menées par le Haut-Commissariat, les autorités locales étaient mal préparées et ne sont pas intervenues assez rapidement pour mettre fin à la violence et empêcher qu'elle se propage. Ces événements ont montré que les administrations locales et la société civile devaient se mobiliser pour mettre fin à un ressentiment qui s'exprime depuis longtemps et instaurer la confiance entre les communautés.

24. Bien que les tribunaux du peuple et d'autres structures parallèles du PCN (maoïste) aient été démantelés pour la plupart le 1<sup>er</sup> avril 2007, les activités «répressives» parallèles du PCN (maoïste) se sont encore intensifiées et des violations persistantes ont été dénoncées, en particulier de la part de la Ligue de la jeunesse communiste, qui avait été rétablie en décembre 2006 en tant qu'organisation politique militante et placée directement sous la coupe du PCN (maoïste). Les chefs de cette formation, composée en grande partie d'anciens membres de l'armée et des milices maoïstes, ont déclaré à maintes reprises que cette formation avait pour principale fonction d'assurer la sécurité et de veiller à l'application de la loi.

25. Les groupes armés eux aussi ont tiré profit du vide sécuritaire et intensifié leurs activités dans le centre, l'est, l'ouest et le centre-ouest du Terai. Leurs opérations et l'impossibilité pour les pouvoirs publics d'y faire face de manière adéquate ont eu de graves incidences sur la protection des droits de l'homme dans les plaines du Terai, en particulier le droit à la vie, à la sécurité et à l'intégrité physique, et n'ont fait qu'aggraver le climat de peur et d'intimidation et aiguïser les divisions entre communautés madheshi et pahadi (populations des collines). Les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme (surtout ceux des zones des collines) ont vu leurs activités particulièrement entravées en raison de l'insécurité, des menaces et des manœuvres d'intimidation émanant des groupes armés, et quelques-uns ont même été déplacés.

26. Selon les renseignements communiqués au Haut-Commissariat, des groupes armés parfois nommément désignés, en particulier les factions Janatantrik Terai Mukti Morcha (JTMM), seraient à l'origine de plus de 200 enlèvements et 85 meurtres, dont certains ont touché des fonctionnaires des administrations locales, depuis décembre 2006. Des mines – le plus souvent de petites dimensions – ont été posées de plus en plus fréquemment dans le Terai (quasiment quotidiennement en janvier 2008, après l'annonce de la date des élections). L'incident le plus grave, dans lequel trois personnes ont été tuées s'est produit à Katmandou en septembre 2007. Les autorités locales et les ONG ont dû réduire considérablement leurs activités, en particulier dans les régions rurales du Terai. Beaucoup de personnes originaires des collines ont fui les plaines du sud du Terai.

27. Il est difficile de percer les intentions et les motivations des groupes armés, même si la plupart d'entre eux ont exprimé des exigences en liaison avec des questions concernant les Madheshis. Ces exigences étaient parfois formulées en termes provocateurs, incitant ouvertement à la violence communautaire entre les Madheshis et les Pahadis, violence entretenue souvent par l'existence d'un réseau compliqué de relations entre des personnes, mais aussi des éléments politiques, criminels et communautaires. En décembre, le Gouvernement a tenté de mobiliser des équipes spéciales de la police pour améliorer la sécurité dans le Terai, mais les résultats à ce jour sont maigres. On s'accorde à reconnaître qu'il est nécessaire de mettre fin aux activités illégales des groupes armés et de s'attaquer au problème de la discrimination à l'égard des groupes marginalisés et de leur mauvaise représentation pour créer un climat propice à des élections libres et instaurer une paix durable.

#### **D. Cadre législatif**

28. La Constitution provisoire, promulguée le 15 janvier 2007, contient des dispositions visant à renforcer la protection des droits de l'homme, prévoyant en particulier de meilleures garanties d'une procédure régulière, l'interdiction de l'intouchabilité, le droit des groupes traditionnellement marginalisés de participer aux institutions de l'État et la criminalisation de la torture. Elle recèle néanmoins des carences en ce que les droits des non-ressortissants ne sont pas suffisamment respectés, que le droit à la liberté et le droit à la sécurité ne sont pas suffisamment protégés et que certaines atteintes aux droits sont autorisées pendant l'état d'urgence.

29. En 2007, le Gouvernement a signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées et ratifié le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et les Conventions de l'OIT n° 169 (Droit des peuples indigènes et tribaux) et n° 105

(Abolition du travail forcé). Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale n'a pas encore été ratifié.

30. La loi sur le droit à l'information, qui garantit pour la première fois l'accès aux documents officiels, bien qu'avec certaines clauses restrictives, a été promulguée en juillet 2007. La loi sur la (lutte contre la) traite des êtres humains, adoptée en juillet, élargit la définition de la traite, inflige des peines plus lourdes, renforce la protection des victimes, et définit l'enfant victime comme une personne âgée de moins de 18 ans. Elle prévoit en revanche que les suspects doivent faire la preuve de leur innocence. Aucun projet de loi érigeant la torture en infraction pénale n'a encore été déposé devant le Parlement. Le Haut-Commissariat a également mis en garde le Gouvernement au sujet des modifications de la loi sur les administrations locales adoptée en août, dont certaines dispositions portent atteinte à la liberté de réunion et au droit à un procès équitable.

31. Par ailleurs, la Cour suprême a rendu plusieurs arrêts enjoignant au Gouvernement d'adopter une législation en rapport avec les droits, notamment en ce qui concerne les disparitions (voir par. 69), la torture, les droits des minorités sexuelles et la protection de l'identité des personnes atteintes du VIH/sida, et la protection des femmes et des enfants au cours d'un procès.

### **E. Droits démocratiques**

32. Le respect de la liberté de réunion, d'expression et d'association est crucial dans tout processus visant à rétablir la démocratie, y compris les processus électoraux. La vie politique et les activités des organisations de la société civile ont pu se dérouler plus ouvertement et plus largement qu'avant le cessez-le-feu d'avril 2006, et de nombreux rassemblements et actions de protestation ont été organisés. Toutefois, ces droits n'ont pas toujours pu être exercés librement, tantôt du fait des pouvoirs publics, tantôt à cause de l'action du PCN (maoïste), tantôt encore à cause des exactions des groupes armés.

33. Les restrictions officielles imposées par l'État s'appliquaient uniquement au déroulement de manifestations à proximité des locaux du Gouvernement ou du Parlement ou les cas où le couvre-feu était décrété parce que des manifestations donnaient lieu à des flambées de violence. Cependant, le recours abusif à la force pour réprimer certaines manifestations a eu des incidences sur la liberté de réunion et le droit à la vie. Un certain nombre de manifestations suivies par le Haut-Commissariat ont été bien organisées et le Haut-Commissariat reconnaît que la police s'est parfois trouvée confrontée à des actes d'agression ou de violence. Il n'en reste pas moins que les interventions faites par la Force de police armée et de la Police népalaise pour réprimer des manifestations depuis la conclusion de l'Accord de paix global ont fait au moins 27 morts et de nombreux blessés, ces forces ayant fait usage d'armes à feu ou roué de coups avec violence les manifestants. Dix-neuf personnes ont été tuées pendant le *Madheshi Andolan*.

34. Des violations de la liberté de réunion se produisent aussi quand les autorités ne font rien pour empêcher la violence; le Haut-Commissariat a été informé de nombreux cas où la police était restée passive pendant des manifestations violentes. En avril, le Haut-Commissariat a publié les conclusions de ses enquêtes sur le massacre de 27 cadres du PCN (maoïste) qui a eu lieu le

21 mars à Gaur<sup>2</sup>. En dépit de l'aggravation des tensions notoires entre le Forum des droits du peuple madheshi (MPRF) et le PCN (maoïste)/la Ligue de la jeunesse communiste, qui organisaient des rassemblements au même moment au même endroit, les autorités locales se sont trouvées dans l'incapacité de maîtriser la situation, ou n'ont pas cherché à le faire. Plusieurs centaines de policiers présents sur les lieux ont assisté à la scène sans chercher à interrompre le massacre, par la foule de supporters du MPRF armés de bâtons de bambou pointus, des cadres du PCN (maoïste) qui battaient en retraite. À un an, ou presque, de ces incidents, personne n'a été rendu pénalement responsable des meurtres. Les rassemblements organisés le même week-end à Gaur par le MPRF et le PCN (maoïste) en décembre, se sont déroulés dans le calme et ont été dûment encadrés par la police.

35. Les cadres du PCN (maoïste) de leur côté ont contribué à entretenir un climat de peur et d'intimidation en s'en prenant à des membres de partis politiques, dont deux ont été assassinés et un est porté disparu. Le Haut-Commissariat a enquêté sur 46 cas (à savoir 23 enlèvements, et 23 agressions ou actes d'humiliation), survenus dans 36 districts, entre juillet et octobre pour la plupart, dans lesquels des cadres du PCN (maoïste) étaient impliqués. S'il était parfois difficile de dire si le motif tenait à l'appartenance politique de l'intéressé – certaines victimes étaient accusées de corruption, pour d'autres il s'agissait de démêlés personnels – il était clair que certains étaient visés pour leurs attaches avec le parti royaliste ou d'autres partis. Le cadavre du membre d'un parti politique enlevé par le PCN (maoïste) en mars à Humla aurait été retrouvé en juin. Le PCN (maoïste) a nié avoir quelque chose à voir avec le meurtre.

36. Quatorze incidents dirigés contre les médias, survenus en majorité dans la région de l'extrême ouest et la région centrale, ont été imputés au PCN (maoïste). Le PCN (maoïste) a reconnu dans un cas exceptionnel la responsabilité de ses cadres. Il s'agissait du meurtre d'un journaliste travaillant dans le district de Bara, Birendra Sah, enlevé le 5 octobre. Les auteurs de ce meurtre courent toujours, bien que le PCN (maoïste) ait assuré qu'il coopérerait avec la police pour leur faire rendre des comptes. On est toujours sans nouvelles d'un autre journaliste, enlevé en juillet par des cadres du PCN (maoïste) à Kanchanpur. Le Haut-Commissariat s'inquiète aussi des cas de menaces et autres actions illégales émanant de syndicats affiliés au PCN (maoïste) liées à des conflits au travail, enregistrés dans plusieurs sièges de médias nationaux.

37. Des problèmes de protection contre les risques de violence et d'exploitation qui guettent les moins de 18 ans qui participent à des rassemblements et à des mouvements de protestation ont également été signalés. En 2007, cinq jeunes de moins de 18 ans au moins ont été tués, la plupart par la police, et d'autres blessés, au cours de manifestations de protestation.

## **F. Droit à la liberté, à l'intégrité physique et à une procédure régulière**

### **Arrestation et mise en détention par les autorités publiques**

38. À l'occasion de ses visites régulières des postes de police et par d'autres moyens, le Haut-Commissariat a été saisi d'une centaine d'allégations de mauvais traitements, voire de tortures, infligés à des suspects de droit commun, et a pu parfois constater l'existence de lésions corroborant ces allégations. Parmi les tortures figuraient le passage à tabac et la quasi-asphyxie par immersion. Un détenu serait mort des suites des tortures qui lui auraient été infligées alors

---

<sup>2</sup> Voir le site Web du HCDH au Népal: <http://nepal.ohchr.org/en/index.html>.

qu'il était en garde à vue dans les locaux de la Police népalaise. Plusieurs détenus se sont vu interdire de parler aux représentants du Haut-Commissariat, sous peine de mesures de rétorsion; plusieurs autres auraient été soustraits à la vue des représentants du Haut-Commissariat.

Le Haut-Commissariat a aussi relevé que certaines pratiques courantes pendant le conflit se faisaient jour à nouveau occasionnellement, et visaient le plus souvent des détenus accusés d'appartenir aux groupes armés. C'est ainsi qu'il a été informé de plusieurs cas de détention non reconnue, de passage à tabac, de libération sous réserve d'abandonner la lutte (l'intéressé s'engageant à ne pas rejoindre le groupe armé), de non-respect des décisions de justice concernant la remise en liberté et d'un cas d'exécution extrajudiciaire après l'arrestation.

39. Le cas le plus grave de détention illégale par la police est celui de quatre personnes accusées d'être impliquées dans les attentats à l'explosif perpétrés à Katmandou. Les intéressés ont été détenus en secret, en détention non reconnue, pendant onze jours pendant lesquels la police a affirmé au Haut-Commissariat qu'ils n'étaient pas détenus dans ses locaux. Une fois leur détention reconnue, le Haut-Commissariat s'est vu refuser la possibilité de les voir dans un premier temps. Alors que le Haut-Commissariat est en possession de renseignements confirmant qu'ils avaient été arrêtés les 10 et 11 septembre, la police a enregistré la date de leur arrestation comme étant le jour où ils ont été présentés au juge. Ils auraient été passés à tabac pendant qu'ils étaient en détention non reconnue et obligés de signer, sous la contrainte, des aveux ou des documents qu'ils n'étaient pas capables de lire. Le Haut-Commissariat a saisi les plus hautes autorités de la police de cette affaire.

40. La Force de police armée a procédé à un nombre croissant d'arrestations de personnes appartenant aux groupes armés, dont certaines ont été illégalement détenues et interrogées. La Force de police armée n'est pas habilitée à maintenir des personnes en détention ni à les interroger, et elle ne possède ni installations de détention ni registres, d'où des violations du droit de ne pas être détenu de manière arbitraire et du droit à une procédure régulière.

En décembre 2007, face aux activités de groupes armés et de bandes criminelles, des unités spéciales composées de membres de la Police népalaise et de la Force de police armée ont été déployées dans huit districts du Terai et trois districts de Katmandou. Des individus soupçonnés d'être des criminels, parmi lesquels de prétendus membres de groupes armés, ont été arrêtés. Il semble que la nécessité d'obtenir des résultats rapides et visibles pour enrayer l'insécurité l'ait emporté sur l'obligation de respecter les procédures légales, en matière d'arrestation et de mise en détention, en particulier. Certains détenus auraient été passés à tabac. On n'a pas cependant assisté à la répression aveugle que l'on redoutait au départ. Des officiers de police ont indiqué au Haut-Commissariat qu'ils s'efforçaient de lutter contre ces violations, mais que les efforts devaient être considérablement renforcés si l'on voulait mettre fin aux pratiques et réformer les comportements.

41. Bien que la majorité des personnes détenues ayant des attaches avec le PCN (maoïste) arrêtées au cours du conflit et emprisonnées en vertu de l'ordonnance relative aux activités terroristes et déstabilisatrices (mesures de lutte et sanctions) (qui est ensuite devenue caduque) aient été libérées, 29 personnes, détenues pour la plupart du chef d'une accusation pénale, ont été maintenues sous les verrous. Il y avait parmi ces dernières trois femmes qui étaient mineures à l'époque de leur arrestation, et qui se trouvaient en détention préventive depuis 2000 et 2001. Au moins 33 autres personnes, elles aussi détenues du chef d'une accusation pénale, auraient été libérées en 2007, après que le Conseil des ministres avait levé l'accusation qui pesait contre elles conformément aux dispositions de l'Accord de paix, sans chercher à déterminer si elles avaient

été impliquées dans des violations graves des droits de l'homme. L'accord du 23 décembre prévoyait que toutes les personnes appartenant au PCN (maoïste) encore en détention avaient été relâchées à la mi-janvier 2008.

42. À la suite de la libération et, apparemment, de l'amnistie accordée à un certain nombre de détenus appartenant au PCN (maoïste), les détenus de droit commun ont organisé des mouvements de protestation prolongés dans un certain nombre de prisons pour demander une amnistie générale. Les autorités pénitentiaires ont parfois été chassées hors de la prison et sont restées enfermées dehors pendant de longues périodes et les prisons ont été mises à sac. De violents incidents ont éclaté dans les prisons, en particulier à la prison de Morang, faisant des blessés graves et au moins un mort. Le Haut-Commissariat a fait part en plusieurs occasions de ses préoccupations devant le fait qu'aucune suite appropriée n'avait été donnée à ces incidents et qu'aucune enquête n'avait été ouverte.

43. Le 21 juin, le Ministère de l'intérieur a constitué un comité de haut niveau pour la réforme des prisons, chargé d'examiner en particulier les réponses aux demandes d'amnistie des prisonniers; les lois et réglementations sur la libération conditionnelle des détenus ayant un comportement modèle; et la nécessité d'améliorer l'infrastructure des prisons. En septembre, le Haut-Commissariat et le CICR ont organisé pour la première fois, en collaboration avec le Département de la gestion des prisons, un stage de quatre jours sur les questions relatives aux droits de l'homme concernant les prisons, à l'intention des directeurs de prisons de tout le pays.

#### **Enlèvements, tortures et autres exactions imputables aux membres du PCN (maoïste)**

44. Les déclarations faites par le Président Prachanda en novembre 2007, selon lesquelles des instructions avaient été données pour que cessent ces enlèvements et autres exactions sont extrêmement importantes, mais elles n'ont pas été entièrement respectées et il reste à prendre des mesures concrètes en ce sens, notamment à faire preuve de coopération pour livrer les responsables aux autorités compétentes pour qu'elles procèdent à des enquêtes et qu'elles engagent des poursuites. Les enlèvements, les mauvais traitements et les actes de torture, de même que les cas de décès en liaison avec des enlèvements perpétrés par le PCN (maoïste), ont fortement diminué après la signature de l'Accord de paix global, mais on assiste depuis avril 2007 à une recrudescence de la violence, particulièrement sensible en octobre et novembre, sur fond de crise politique. Il a été question dans la section précédente d'atteintes à la liberté de réunion et d'expression, y compris de meurtres. D'autres violences sont à porter au passif du PCN (maoïste) et des entités qui ont un lien avec ce parti: enlèvements, menaces, actes d'intimidation, violences physiques, mauvais traitements, tortures et travail forcé, en particulier dans le cadre d'activités répressives parallèles. Bon nombre de ces violences ont été imputées à la Ligue de la jeunesse communiste, comme indiqué dans le rapport du HCDH du 22 juin 2007 intitulé «Allegations of human rights abuses by the Young Communist League»<sup>3</sup>. Les passages à tabac étaient tellement violents parfois qu'ils équivalaient à des tortures.

45. Dans plusieurs cas, le Haut-Commissariat a dû attendre très longtemps pour obtenir la possibilité de rencontrer les personnes en captivité. Il convient de souligner cependant que la période du maintien en captivité était généralement beaucoup plus courte qu'auparavant, allant généralement de quelques heures à plusieurs jours, même si elle a duré parfois une semaine ou

---

<sup>3</sup> À consulter sur le site Web du HRC: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

plus, les intéressés étant ensuite remis à la police ou relâchés. Dans l'ensemble, les auteurs des exactions n'étaient pas tenus de rendre des comptes. À noter toutefois que deux cadres du PCN (maoïste) auraient été rayés du Parti et livrés exceptionnellement à la police après qu'un jeune de 18 ans avait été frappé à mort, dans le district de Bhojpur, en mars.

46. Le Haut-Commissariat a fait part à maintes reprises à des membres du PCN (maoïste) à tous les niveaux de ses préoccupations au sujet des enlèvements et autres exactions connexes, soulignant que ces actes mettent en cause les engagements contractés par le PCN (maoïste) en matière de respect des droits de l'homme.

### **G. Non-discrimination**

47. La discrimination ancrée dans l'histoire, fondée sur la caste, l'origine ethnique, le sexe, l'origine géographique et d'autres motifs encore, est l'une des questions les plus graves qui compromet le processus de paix. Le Gouvernement a des obligations nombreuses au regard du droit international en matière de non-discrimination, notamment en ce qui concerne le droit des individus de participer aux affaires publiques, directement ou par la voix des représentants qu'ils ont choisis. Le règlement de cette question, y compris celle de la participation politique et de la représentation, à la satisfaction des divers groupes concernés, est capital si l'on veut instaurer un environnement propice à la tenue d'élections libres et régulières. Mais les élections à l'Assemblée constituante ne suffiront pas à mettre un terme à une discrimination profondément enracinée. Des mesures à long terme seront nécessaires, dont l'application de la législation existante qui bannit les pratiques discriminatoires et la modification d'autres dispositions législatives discriminatoires.

48. En vertu de l'Accord de paix global, les deux parties se sont engagées à lutter contre la discrimination et à faire prévaloir les droits des femmes. La Constitution provisoire contenait pour la première fois des dispositions interdisant l'intouchabilité et la discrimination raciale. La loi sur la citoyenneté adoptée en novembre 2006 autorisait plus de deux millions de personnes à obtenir pour la première fois un certificat de citoyenneté, y compris dans le Terai. La loi contenait cependant des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes ainsi qu'à l'égard de certaines communautés madheshi et dalit et certaines communautés musulmanes, dont les femmes ne pouvaient pas obtenir de certificat de citoyenneté.

49. Trois cent trente-cinq des 601 sièges de l'Assemblée constituante seront pourvus au scrutin proportionnel. La loi sur l'élection de l'Assemblée constituante contient des dispositions complexes prévoyant que les groupes marginalisés seront représentés proportionnellement sur les listes des candidats appartenant à des partis politiques, et que 50 % des personnes élues selon ce mode de scrutin devront être des femmes. Par rapport à l'ensemble des candidats, la part des femmes devra être de 33 % au moins. Pourtant, de nombreux groupes estiment que ces mesures sont insuffisantes et les mouvements de protestation ont persisté pour amener le Gouvernement à prendre des mesures plus énergiques pour répondre à leurs demandes.

50. En dépit des engagements pris en matière d'intégration sans exclusive, l'exclusion sociale reste un problème majeur. Les Madheshis, les Dalits, les Janajatis et d'autres groupes marginalisés continuent d'être fortement sous-représentés au comité central de la plupart des partis politiques et dans la plupart des organes de l'État et dans la fonction publique, y compris au sein des tribunaux, des organes de répression et des autorités locales. Quelques mesures ont

été prises, parmi lesquelles on retiendra la nomination de cinq Madheshis à des postes préfet de district en janvier 2008; le projet de loi sur la fonction publique adopté en août, qui prévoit que 45 % des postes sont réservés aux femmes, aux Madheshis, aux Janajatis/Adivasis – des régions dites «en retard» (c'est-à-dire reculées ou sous-développées), aux Dalits et aux personnes handicapées; et la modification des statuts de la Police népalaise et de la Force de police armée qui prévoit de réserver des quotas pour les femmes et les groupes marginalisés.

51. Dans le cadre des pourparlers avec les groupes marginalisés, le Gouvernement est arrivé à un accord avec la Fédération népalaise des nationalités autochtones, le 8 août, avec le MPRF le 31 août, et avec le *Chure Bhawar Ekta Samaj* le 3 septembre. Ces accords portent, entre autres choses, sur la représentation, l'intégration sans exclusive, le respect des droits des autochtones et la participation des groupes marginalisés aux affaires publiques. Cependant, comme le dialogue n'a pas été entièrement participatif, tous les groupes ne se sentent pas concernés et certains estiment qu'ils n'ont pas été véritablement consultés. Les organisations signataires ont contesté par ailleurs la lenteur de la mise en œuvre des accords et le discours des Madheshis et des Janajatis a pris une tournure plus radicale vers la fin de l'année. Plusieurs groupes ont créé des brigades d'autodéfense, des brigades de volontaires ou des brigades de jeunes. Tous en affirmant qu'elles ne sont pas armées, les organisateurs disent que la sécurité est l'une de leurs fonctions principales, et l'on s'inquiète de l'utilisation qui pourrait en être faite, en particulier en période d'élections. On s'inquiète aussi du risque que des moins de 18 ans soient recrutés.

52. Il est regrettable que les travaux concernant la participation, la non-discrimination et la représentation des groupes marginalisés n'aient pas été conçus dans une optique globale. Le dialogue et les pourparlers ont été engagés séparément avec les différents groupes et les accords ont été conclus au coup par coup. En ce qui concerne le droit à la participation, le dialogue doit être mené de façon à refléter le point de vue de ceux qui vivent dans des régions reculées et isolées, aux extrémités géographiques du territoire. Certains groupes Adivasis et Janajatis sont fortement marginalisés et risquent de perdre leur langue, leur identité et leur culture. Cette menace de leurs droits individuels et collectifs doit être reconnue et prise en compte, de même que la non-participation des Dalits – fortement sous-représentés dans les organes décisionnels et l'appareil étatique – au dialogue national, ainsi qu'au niveau des districts.

53. Bien que l'Accord de paix global et la Constitution reconnaissent les droits des femmes, y compris en matière de représentation, la situation n'a guère évolué et leur présence est quasiment nulle dans les rangs du Gouvernement, de l'État, et des partis politiques. On compte une seule femme parmi les 35 secrétaires désignés par le Conseil des ministres pour siéger dans des ministères (19) et des comités (8) et des bureaux (8). Des femmes parlementaires, des militantes et des femmes appartenant à des partis politiques ont fait état de leur amère déception devant l'absence de progrès au niveau de la représentation, et des programmes d'action positive s'imposent.

54. D'autres formes de discrimination contre les femmes suscitent des préoccupations, en particulier la double discrimination qui touche les femmes appartenant à des groupes marginalisés, comme les Dalits. La vie des femmes continue d'être marquée par la violence sexiste, y compris la violence dans la famille et la violence sexuelle, le risque de traite, des lois discriminatoires, et plus encore l'impossibilité de saisir la justice pour des cas de sévices et/ou de discrimination. En 2007, 38 cas de violence sexuelle, dont 24 concernaient des filles de moins de 18 ans, ont été signalés au Haut-Commissariat, mais combien plus ne l'ont pas été! Il y avait

parmi eux des cas de femmes et de filles dalits violées par des membres de castes supérieures. Les victimes qui tentent d'obtenir justice et les ONG qui apportent une aide aux victimes de violences sexuelles continuent de faire l'objet de violentes représailles. La Cour suprême avait été saisie d'une requête tendant à modifier le délai réglementaire pour le dépôt de plaintes en cas de viol (qui est de trente-cinq jours à peine actuellement); l'audience a été reportée à plusieurs reprises en 2007. Le Haut-Commissariat a participé à plusieurs débats concernant un projet de loi sur la violence dans la famille qui est examiné actuellement par le Gouvernement.

55. La discrimination se manifeste aussi à propos de l'orientation sexuelle. Le Haut-Commissariat est intervenu dans un certain nombre de cas d'arrestations arbitraires et d'allégations de mauvais traitements infligés par la police à des individus appartenant à des minorités sexuelles. En décembre 2007, suite à une requête émanant d'une organisation non gouvernementale qui défend les droits des lesbiennes, des homosexuels, des bisexuels et des transsexuels, la Cour suprême a rendu un arrêt enjoignant au Gouvernement de modifier les lois discriminatoires et d'adopter une loi qui protège les droits des minorités sexuelles.

### **H. Droits économiques, sociaux et culturels**

56. Au Népal, la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels est fortement entravée par la discrimination. Les inégalités extrêmes qui se manifestent en matière d'accès à la terre, à la nourriture, aux soins médicaux, au logement et à l'eau, et de la satisfaction d'autres besoins fondamentaux, sont un écueil majeur dans le processus de transition. Selon l'Accord de paix global, les parties s'engagent à respecter les droits économiques, sociaux et culturels. Mais le processus politique préparatoire à l'organisation des élections à l'Assemblée constituante et l'instabilité dans le Terai ont pris le pas sur les questions liées aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier à moyen et long terme.

57. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a présenté en mai ses observations finales concernant l'examen du deuxième rapport périodique présenté par le Gouvernement népalais. Tout en prenant note avec satisfaction d'un certain nombre de mesures positives prises par le Gouvernement, le Comité a regretté que la plupart des recommandations qu'il avait formulées en 2001 n'aient pas été mises en œuvre. Le Comité relevait notamment l'extrême pauvreté, en particulier dans les régions rurales, les inégalités persistantes entre les sexes en dépit des garanties inscrites dans la loi, la traite des êtres humains, le fort taux de chômage, la violence dans la famille et le travail des enfants. Il déplorait également l'absence de politique du logement, la discrimination de caste, l'accès limité à l'enseignement primaire et l'insuffisance des services médicaux. Le rapport du Comité contenait de nombreuses recommandations, parmi lesquelles la mise en place d'un mécanisme visant à faire le point des progrès dans la lutte contre la pauvreté. L'équipe de consultants de l'ONU qui s'est rendue au Népal en février pour étudier les stratégies qui pourraient être adoptées par le Haut-Commissariat pour réduire la pauvreté, a fait le même constat. L'UNICEF en revanche a fait état d'une baisse considérable des taux de mortalité infantile et le BIT a annoncé le lancement de programmes destinés à faciliter la réforme du marché du travail et à lutter contre le travail des enfants.

58. En 2007, les questions foncières sont passées de plus en plus au premier plan, avec les expulsions forcées, les conflits entre propriétaires terriens et paysans sans terres, et les saisies de terres opérées par diverses organisations, parmi lesquelles des groupes dirigés par les Tharus et

le JTMM. L'Accord de paix global prévoyait le lancement d'une réforme agraire de nature scientifique, mais la mise en place d'un mécanisme approprié tarde à se faire.

59. Le 25 juillet, à la suite de manifestations organisées dans les régions de l'extrême ouest et du centre-ouest, et à Katmandou, le Gouvernement a signé un accord prévoyant un calendrier d'attribution de terres aux *ex-Kamaiyas* (travailleurs libérés de la servitude pour dettes) et d'autres mesures de soutien. Malgré l'adoption d'une loi qui interdit l'emploi de travailleurs en servitude et qui impose que ceux-ci soient libérés de leurs dettes, les mesures d'indemnisation et de réinsertion n'ont jamais été entièrement mises en œuvre.

### I. Déplacements à l'intérieur du pays

60. De nombreuses personnes qui ont été déplacées à l'intérieur du pays en raison du conflit armé, soit se sont intégrées dans le lieu où elles résident actuellement, soit sont déjà retournées dans leur lieu d'origine, le plus souvent spontanément. Dans certaines régions, les personnes déplacées à l'intérieur du pays ont été autorisées par le PCN (maoïste) à retourner dans leur lieu d'origine sans condition et récupéré leurs biens. Dans d'autres, le retour des propriétaires fonciers et des personnes déplacées qui sont engagées politiquement est rendu difficile par le fait que le PCN (maoïste) ne restitue pas tous les biens qu'il a confisqués et ne leur offre pas un environnement sûr.

61. Les cadres locaux du PCN (maoïste) décident en effet quelles sont les personnes qui peuvent retourner et semblent leur imposer des conditions aux retours, y compris la présentation d'excuses publiques pour leurs «méfais». Dans beaucoup de cas, les terres confisquées n'ont pas été restituées à leurs propriétaires qui avaient été déplacés pour réformer le régime foncier et éviter d'avoir des difficultés avec les seconds occupants. L'absence de mécanisme permettant de régler les questions liées à la restitution des terres et des biens qui ont été confisqués n'arrange rien. L'Accord en 23 points du 23 décembre (voir par. 18) prévoyait la création dans un délai d'un mois d'un comité chargé de présenter des recommandations sur la réforme du régime foncier. En janvier 2008, au cours d'une réunion avec le Haut-Commissariat, le président du PCN (maoïste) a confirmé avoir donné des instructions pour que les terres soient restituées (sauf dans un petit nombre de cas compliqués).

62. Un certain nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays sont retournées sur leur lieu d'origine, alors qu'il n'existe pas de plan global destiné à leur venir en aide. C'est seulement à la fin 2007 que le Gouvernement a annoncé le déblocage d'un montant de 5,6 millions de dollars prélevé sur le Fonds fiduciaire du Népal pour la paix pour venir en aide aux personnes qui retournent dans leur lieu d'origine, et un nouveau système d'enregistrement qui permettra aux personnes qui n'avaient jamais été enregistrées de le faire, et d'être admises à bénéficier d'une aide. Certaines autorités locales ont confirmé avoir reçu les fonds et avoir commencé à les distribuer; en revanche, selon certaines sources, le système d'enregistrement et de distribution n'est pas cohérent ni nécessairement sans exclusive.

63. Des institutions des Nations Unies ont collaboré étroitement avec le Gouvernement afin de mettre la dernière main à un ensemble de directives fondées sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, d'aider les ministères compétents et les autorités locales à mettre en œuvre la politique révisée concernant les personnes déplacées à l'intérieur du pays, et d'informer ces personnes de ce à quoi elles ont droit.

64. Les principes qui s'appliquent aux personnes déplacées à l'intérieur du pays contiennent une disposition prévoyant pour ces personnes la possibilité de participer à des élections; toutefois, celles qui ont décidé de ne pas réintégrer leur lieu d'origine (au nombre d'environ 50 000) seront en fait privées du droit de vote pour les élections prochaines à l'Assemblée constituante, sauf modification de la loi électorale pertinente. La loi actuelle prévoit que les citoyens doivent résider dans la circonscription dans laquelle ils votent, et le vote par correspondance n'est pas prévu.

65. Il est inquiétant de constater qu'alors que beaucoup de personnes déplacées par suite du conflit armé se sont intégrées dans leur nouvel environnement ou sont rentrées dans leur lieu d'origine, l'instabilité persistante dans le Terai entraîne de nouveaux déplacements forcés. On ne possède pas de chiffres exacts, mais nombreuses sont les personnes des régions des collines qui ont fui les régions du sud du Terai, soit momentanément soit définitivement, pour échapper aux menaces, aux enlèvements et autres agissements des groupes armés. D'autres ont fui pour échapper aux menaces du PCN (maoïste).

### **J. Justice transitoire et impunité**

66. Au cours de ma visite au Népal, j'ai souligné qu'il était important de mettre un terme à l'impunité pour prévenir des violations futures et de créer un environnement dans lequel nul ne devait être au-dessus des lois. Il est extrêmement inquiétant de constater que la volonté politique requise pour prendre des mesures efficaces face à ce problème fait toujours défaut. En janvier 2008, j'ai écrit au Premier Ministre en lui demandant d'exhorter le Gouvernement à redoubler d'efforts pour mettre un terme à l'impunité et lui faire part de mes préoccupations en voyant que la situation n'avait pas évolué depuis ma visite de janvier.

67. Le Gouvernement a distribué en juillet un avant-projet de loi portant création d'une commission vérité et réconciliation mais le texte contenait des dispositions contraires aux obligations contractées par le Népal en vertu des instruments internationaux et aux principes consacrés à l'échelon international: l'indépendance de la commission n'était pas garantie, d'où un fort risque d'ingérence de la part du Gouvernement. Certaines dispositions risquaient de conduire à amnistier les responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire. En outre, les limites de son mandat empêcheraient la commission de rendre pleinement compte des violations liées au conflit.

68. Le Haut-Commissariat a transmis au Gouvernement les observations que lui inspirait le projet de loi et a fait ressortir l'importance de procéder à d'amples consultations de toutes les parties prenantes, y compris les victimes. Des consultations de portée limitée ont été lancées à l'échelon régional en décembre pour l'examen d'une version du projet de loi légèrement améliorée mais qui ne faisait aucune place à un certain nombre de préoccupations importantes du Haut-Commissariat. L'accord signé par l'Alliance des sept partis le 23 décembre prévoyant la création de la commission dans un délai d'un mois, il était à craindre que le projet de loi soit adopté dans l'urgence. À la suite d'intenses pressions nationales et internationales, le Gouvernement a annoncé que de plus amples consultations étaient nécessaires en raison de la gravité de la question. Le Haut-Commissariat a offert une assistance technique pour l'élaboration d'un processus de consultation à l'échelle nationale.

69. Des centaines de cas de disparition liées au conflit n'ont toujours pas été élucidés. On compte parmi eux le cas de près de 200 personnes, qui ont disparu pour la plupart après avoir été arrêtées par les forces de sécurité dans le district de Bardiya en 2001 et 2002, et le cas d'individus torturés dans les locaux de la caserne du bataillon Bhairabnath de l'armée (royale) népalaise relevé dans un rapport du Haut-Commissariat de mai 2006 auquel le Haut-Commissariat n'a jamais reçu de véritable réponse du Gouvernement. En décembre, des organisations de défense des droits de l'homme, parmi lesquelles la Commission nationale des droits de l'homme, ont dévoilé l'existence d'un site où elles soupçonnaient que l'armée népalaise avait procédé à la crémation d'une des personnes qui avaient disparu de la caserne du bataillon Bhairabnath, et elles ont demandé que le site soit protégé en attendant l'ouverture d'une enquête. D'autres cas de personnes enlevées par le PCN (maoïste) portées disparues n'ont pas été élucidés non plus. En juin 2007, dans une affaire portant sur plusieurs cas de disparition, la Cour suprême a rendu un arrêt sans précédent dans lequel elle enjoignait au Gouvernement d'adopter une loi érigeant les disparitions forcées en infraction au regard du droit pénal, conformément à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées; de créer une commission d'enquête sur les disparitions liées au conflit, conformément aux normes internationales; de poursuivre les responsables de ces disparitions et d'offrir une indemnisation aux familles. Si cet arrêt mérite d'être salué comme un pas important vers la reconnaissance du droit des victimes de disparitions et des membres de leur famille à la vérité et la justice, et à indemnisation, il n'a toujours pas été appliqué par le Gouvernement.

70. Le Gouvernement avait déposé en avril devant le Parlement intérimaire un projet de loi érigeant en infraction au regard du droit pénal les disparitions, les enlèvements et la prise d'otages. La société civile, le Haut-Commissariat et d'autres organisations avaient salué le principe de cette initiative, mais élevé un certain nombre d'objections, reprochant au projet de loi, entre autres, de ne pas avoir d'effet rétroactif et d'imposer une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement seulement pour les disparitions. Les dispositions relatives aux disparitions ont été retirées du texte en novembre 2007 et une modification du Code civil érigeant en infraction les enlèvements et la prise d'otages a été adoptée. Le Ministre de l'intérieur avait annoncé qu'un nouveau texte sur les disparitions serait présenté peu après, mais aucun projet de loi n'avait encore été soumis au Parlement en janvier 2008.

71. Le Gouvernement avait annoncé la constitution d'une commission d'enquête sur les disparitions à la suite de l'arrêt rendu par la Cour suprême en juin, mais la procédure a été interrompue devant les nombreuses critiques qui ont été formulées disant que la Commission telle qu'elle était envisagée ne serait pas conforme aux normes internationales, notamment en ce qui concerne son indépendance, ses pouvoirs et ses fonctions, et la diffusion publique de ses rapports. C'est pourquoi l'Accord en 23 points adopté par la suite prévoyait la création d'une commission d'enquête sur les disparitions dans un délai d'un mois.

72. Les tentatives des ONG, des victimes et des membres de leur famille qui ont déposé plainte pour des violations passées ou actuelles des droits de l'homme par les forces de sécurité et des brutalités commises par le PCN (maoïste) n'ont guère eu de succès. Beaucoup de plaintes ont été rejetées par la police pour des raisons que le Haut-Commissariat estimait hors de propos, comme par exemple que les auteurs n'étaient pas nommément désignés. Quand la plainte était acceptée, elle ne débouchait pas sur une information judiciaire, et aucune n'a abouti à la condamnation d'un seul membre des forces de sécurité ou du PCN (maoïste).

73. Dans l'affaire Maina Sunuwar (A/HRC/4/97, par. 51), la Cour suprême avait ordonné à la police en septembre 2007 de faire rapport dans un délai de trois mois sur les enquêtes menées au sujet de la mort de la jeune fille de 15 ans. En janvier 2008, alors que le chef d'état major de l'armée népalaise et le Ministre de l'intérieur m'avaient donné un an auparavant l'assurance que justice serait faite, l'enquête de la police avançait avec une extrême lenteur et l'armée népalaise n'avait pas permis à la police d'avoir accès aux documents, ni d'interroger les suspects et les témoins.

74. Après maintes interventions, y compris au cours de ma visite, un cadavre supposé être celui de Maina Sunuwar a été exhumé d'une tombe ne portant pas d'inscription au Centre de formation au maintien de la paix de l'armée népalaise de Birendra; le Haut-Commissariat a fourni un soutien technique pour l'autopsie. Or, les échantillons d'ADN prélevés en mars sur les restes du squelette n'ont été envoyés à analyser que la dernière semaine de novembre, et la dépouille n'a pas été rendue à la famille, son identité n'ayant pas été officiellement confirmée.

75. Le Haut-Commissariat a continué d'avoir du mal à obtenir de l'armée népalaise, et parfois de la police, d'avoir accès aux documents officiels des enquêtes. En août, l'armée népalaise lui a transmis des copies de l'arrêt rendu par la Cour martiale dans l'affaire Maina Sunuwar et deux autres affaires. Le Haut-Commissariat a été autorisé ultérieurement à prendre connaissance d'autres documents annexes concernant Maina Sunuwar, mais n'a pas pu en obtenir copie, et il estime que c'est insuffisant. Pis encore, de nombreux documents dont le Haut-Commissariat a pu prendre connaissance ont un rapport avec l'enquête pénale et n'ont pas été transmis à la police.

76. Les tentatives des victimes d'actes de discrimination et autres exactions pour obtenir réparation ont elles aussi pour la plupart été vaines, la police ayant plutôt tendance à encourager la médiation, de partis politiques parfois, qu'à engager des poursuites. Si la médiation peut être appropriée dans certaines circonstances, l'absence de sanctions face à des pratiques discriminatoires interdites par la loi ou à d'autres actes de violence à l'encontre de membres des groupes marginalisés n'a fait qu'aggraver le climat d'impunité. Quoi qu'il en soit, la plupart des victimes n'ont pas accès à la justice, par manque de moyens ou pour d'autres raisons.

77. Des commissions d'enquête ont été créées pour enquêter sur plusieurs incidents majeurs survenus en 2007, parmi lesquels les massacres de janvier à Lahan, l'assassinat de cadres du PCN (maoïste) à Gaur en mars, les massacres et la perte de biens au cours de mouvements de protestation des Madheshis et des violences de Kapilvastu. Les commissions d'enquête n'ont pas permis d'amener les auteurs de ces actes à rendre des comptes et les rapports d'enquête n'ont pas été rendus publics. Dans l'affaire de Kapilvastu, les enquêtes de la police n'ont pas porté sur les meurtres, mais sur les dégâts aux biens. Le Comité spécial chargé d'enquêter sur les violences a rendu son rapport au Gouvernement en janvier 2008.

78. En août 2007, le Gouvernement, soumis à d'intenses pressions, a publié le rapport de novembre 2006 de la Commission Rayamajhi qui avait été chargée d'enquêter, notamment, sur les violations des droits de l'homme commises au cours des manifestations de protestation d'avril 2006. Le rapport recommandait l'adoption de mesures à l'encontre de fonctionnaires gouvernementaux en poste ou d'anciens fonctionnaires gouvernementaux, nommément désignés (y compris pour corruption), et l'ouverture de poursuites contre 31 membres de l'armée népalaise, de la Force de police armée, et de la Police népalaise, pour les meurtres commis au cours des manifestations d'avril. Le Gouvernement a indiqué qu'il avait mis en œuvre la plupart

des recommandations contenues dans le rapport, et que quelques-unes avaient été transmises aux autorités compétentes pour complément d'enquête. Pourtant, le Procureur général n'a pas engagé de poursuites, considérant que les éléments de preuve réunis étaient insuffisants. Devant la passivité de l'État, des cadres du PCN (maoïste) ont humilié publiquement certaines des personnes désignées dans le rapport, ou causé des dommages ou des dégradations à des biens.

79. Le rapport de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur le viol et le meurtre d'une femme et sur le meurtre de six manifestants survenus à Belbari en avril 2006 a aussi été publié en janvier 2008. La Commission parlementaire a recommandé que le Gouvernement engage une action contre 28 membres de l'armée népalaise, dont le commandant de brigade, des policiers et un préfet de district.

80. Les pressions politiques exercées sur la police – parmi lesquelles des menaces et des manœuvres d'intimidation pour faire libérer des personnes en état d'arrestation qui ont des liens avec les grands partis politiques, en particulier le PCN (maoïste) – ont contribué à entretenir l'impunité face aux brutalités et aux actes de violence. Le Haut-Commissariat dispose de renseignements sur le cas de nombreux détenus ayant des liens avec le PCN (maoïste), le MPRF ou les partis politiques traditionnels et d'autres organisations, qui avaient été arrêtés et qui ont été relâchés à la suite de négociations auxquelles participaient souvent l'Alliance des sept partis /le PCN (maoïste) et/ou le préfet de district. La médiation permet d'atténuer immédiatement les tensions sur place, mais elle a été sans effet sur les brutalités et les violences systématiques et elle ne fait que renforcer l'impression que des violences peuvent être commises en toute impunité, et sape en même temps le moral de la police.

### III. CONCLUSIONS

81. **Les événements politiques positifs importants qui se sont produits depuis 2006, y compris l'Accord de paix global et la création d'un gouvernement intérimaire, avaient éveillé de grands espoirs, et laissaient croire en particulier à la fin de la discrimination, des inégalités et de l'impunité. Plus le processus de paix avance, plus la complexité de l'entreprise – qui exige une volonté politique et l'éradication de modes de comportement traditionnels profondément ancrés – se précise. La tenue des élections à l'Assemblée constituante est une étape cruciale vers l'édification d'une société plus participative, non exclusive et plus équitable, mais un certain nombre d'obstacles doivent encore être éliminés pour que les élections puissent se dérouler dans un climat exempt d'actes d'intimidation et de peur. De nombreuses dispositions de l'Accord de paix global et de lois nouvelles ou existantes de nature à renforcer la protection des droits de l'homme étant restées lettre morte, de nombreux Népalais sont en proie à un vif sentiment de frustration.**

82. **Le report incessant du règlement complet de la question de la participation des groupes marginalisés à l'Assemblée constituante et aux institutions, et de l'adoption de mesures visant à lutter contre les violations des droits économiques, sociaux et culturels, qui sont à l'origine de nombreuses revendications, est particulièrement préoccupant. Le Gouvernement a adopté des mesures positives importantes en vue de résoudre quelques-uns de ces problèmes, notamment en fixant des quotas pour les groupes traditionnellement marginalisés pour les sièges qui seront pourvus à la proportionnelle dans le cadre des élections à l'Assemblée constituante, mais les négociations avec un certain nombre de groupes marginalisés importants ne sont pas achevées et des accords doivent**

être mis en œuvre. Il est indispensable par ailleurs de réduire les exactions des groupes armés dans le Terai. Tant que ces problèmes ne seront pas réglés, les divisions sociales risquent de s'accroître fortement et les violences de se multiplier, y compris la violence communautaire.

83. Un programme cohérent permettant de renforcer et de réformer les forces de sécurité et l'administration de la justice doit être mis en place d'urgence. Les organes de répression ont un rôle particulier à jouer pour faire en sorte que les élections puissent se dérouler dans un climat exempt de peur et d'actes d'intimidation. Il leur faudra pour cela des compétences et un professionnalisme qui leur permettent d'affronter des situations difficiles et parfois violentes. Ils doivent disposer des outils, de la formation, du soutien et de l'aptitude à diriger nécessaires pour relever ces défis.

84. La ferme volonté de toutes les parties et organisations et de leurs sympathisants de respecter le point de vue et les activités pacifiques des autres est un autre élément indispensable si l'on veut instaurer un climat exempt de peur et d'actes d'intimidation. La confiance et le dialogue doivent faire place aux menaces, aux actes d'intimidation et aux actes de violence pour régler les différends. Dans sa mutation d'une organisation militaire à une organisation exclusivement politique, le PCN (maoïste) doit aussi prendre des mesures efficaces pour faire cesser les exactions dont ses cadres se rendent coupables.

85. Transformer un climat d'impunité en une culture de reddition de comptes est indispensable à une transformation réussie et à une paix durable. L'absence de progrès dans la lutte contre l'impunité est extrêmement préoccupante. Faire évoluer la situation demandera de la volonté politique, du courage et de la détermination, mais c'est dès à présent qu'il faut s'y atteler. Le processus de paix et la tenue d'élections sont une occasion historique de mettre en place un État intégrationniste et pleinement démocratique qui protège les droits fondamentaux de tous et permette à tous les Népalais de participer effectivement à la vie de la société, dans des conditions d'égalité. Il est de la responsabilité de tous les partis de veiller à ce que cette promesse est tenue.

86. Mon bureau au Népal est prêt à apporter tout le soutien et l'assistance technique nécessaires, conformément à son mandat, pour atteindre ces buts, en particulier en concentrant son action sur des priorités essentielles. La consolidation des capacités nationales grâce à une intégration plus poussée de la surveillance, du renforcement des capacités, des avis juridiques et autres, et du soutien des institutions nationales occupera une place centrale dans la stratégie suivie par le Bureau pour accompagner le changement au Népal.

-----