

# Népal

## Rapport de situation

Karl-Heinz Krämer

Weyermannsstrasse 10  
Postfach 8154  
CH-3001 Bern

Für Paketpost:  
Weyermannsstrasse 10  
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75  
F++41 31 370 75 00

info@osar.ch  
www.osar.ch



PC-Konto  
30-16741-4  
Spendenkonto  
PC 30-1085-7

Berne, le 30 décembre 2005

L'auteur :

Karl-Heinz Krämer est politologue, spécialiste de l'Asie du Sud et plus particulièrement du Népal. Il est membre du département de l'Institut de sciences politiques pour l'Asie du Sud, à l'Université de Heidelberg. Depuis plus de vingt ans, il enseigne aux futurs collaborateurs de l'aide au développement les aspects socioculturels des différents pays où ils se rendront. Karl-Heinz Krämer travaille également en qualité d'expert pour divers ministères, tribunaux et organisations. Enfin, il entretient un site Internet avec de nombreuses informations et liens actuels sur les différents aspects du Népal d'aujourd'hui : <http://nepalresearch.org>

## Impressum

<b>ÉDITEUR</b>	 Organisation suisse d'aide aux réfugiés, OSAR Case postale 8154, 3001 Berne Tél. 031 / 370 75 75 Fax 031 / 370 75 00 E-mail : INFO@ osar.ch Internet: www.osar.ch Compte CCP : 30-1085-7
<b>AUTEUR</b>	Karl-Heinz Krämer
<b>TRADUCTION FRANÇAISE</b>	Gölnaz Houchidar
<b>VERSIONS</b>	allemand, français
<b>PRIX</b>	Frs 20.-, y compris 2,4 pourcent de TVA. Frais de port en sus
<b>COPYRIGHT</b>	© 2005  Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Berne. Copies et reproductions autorisées sous mention de la source.

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Préambule</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Fondements socio-historiques</b> .....	<b>1</b>
	2.1 Profil général de la population .....	1
	2.2 Causes historiques des discriminations sociales .....	2
	2.3 Erreurs commises après 1950 .....	2
<b>3</b>	<b>Situation politique</b> .....	<b>3</b>
	3.1 Les faiblesses du processus de démocratisation .....	3
	3.2 La guerre populaire maoïste .....	4
	3.3 Le coup d'Etat du roi Gyanendra .....	5
<b>4</b>	<b>Situation de sécurité</b> .....	<b>6</b>
	4.1 Les conséquences de l'insurrection maoïste .....	6
	4.2 L'accord entre les maoïstes et les partis politiques .....	9
	4.3 Le roi, le gouvernement et les forces de sécurité .....	10
	4.4 Influences internationales .....	12
<b>5</b>	<b>Système judiciaire</b> .....	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Situation des droits de l'homme</b> .....	<b>16</b>
	6.1 Les crimes des maoïstes .....	16
	6.2 Violation des droits par le gouvernement et les forces de sécurité.....	17

## 1 Préambule

Le présent rapport vise à examiner la situation politique actuelle, la situation de sécurité, ainsi que celle du système judiciaire et des droits de l'homme au Népal. Nous nous pencherons plus particulièrement sur les conséquences de l'insurrection lancée en février 1996 par les maoïstes du *Communist Party of Nepal*, (que nous citerons dorénavant dans ce document par son abréviation, le CPN (M)<sup>1</sup>), ainsi que sur les réponses apportées par l'Etat népalais. Le coup d'état que le roi Gyanendra a mené en deux étapes avec le soutien de l'armée, les 4 octobre 2002 et 1<sup>er</sup> février 2005, constitue un autre élément important de ce papier thématique. Il semble en effet que la monarchie népalaise ne soit pas seulement responsable de graves erreurs en matière de politique sociale, mais qu'elle utilise sciemment l'insurrection populaire maoïste pour retrouver le pouvoir absolu qu'elle avait perdu en 1990. Actuellement, le pays risque de sombrer dans une catastrophe humanitaire et une catastrophe en matière des droits de l'homme. L'accord du 22 novembre 2005, que le CPN (M) a signé avec les partis politiques établis, tente d'arracher au roi une décision claire : soit celui-ci accepte le compromis et renonce au pouvoir absolu qu'il revendique – dans ce cas, les maoïstes seraient disposés à faire cesser leur soulèvement sous certaines conditions – soit le Népal se retrouvera au bord de l'effondrement. Jusqu'ici, ni le roi ni l'armée n'ont montré une quelconque volonté d'entente. Ils cherchent au contraire à provoquer les maoïstes jusqu'à ce que ceux-ci renoncent au cessez-le-feu qu'ils ont unilatéralement déclaré, début septembre 2005.

## 2 Fondements socio-historiques

### 2.1 Profil général de la population

Le Népal est l'un des pays les plus pauvres de la planète avec, pour l'année 2003, un revenu brut par habitant de 237 dollars US<sup>2</sup>. Le taux de croissance économique est faible (0,526 pourcent) et parmi les 177 pays recensés, le Népal se place au 136<sup>e</sup> rang. 37,7 pourcent des 26,1 millions (1990-2003) de Népalais vivent en dessous du seuil de pauvreté (pronostic d'ici 2015 : 32,7 millions). La situation politique, mais aussi géographique du pays, coincé entre l'Inde et la Chine, sur les contreforts du Haut Himalaya et sans accès à la mer, en limite les possibilités de développement économique. Le taux d'alphabétisation des adultes de 48,6 pourcent – au cours des années précédentes, celui des femmes [34,9 pourcent] s'est légèrement rapproché de celui des hommes [62,7 pourcent] –, l'indigence des services de santé, ainsi qu'un taux de natalité très élevé de 2,3 pourcent par an entre 1975 et 2003 (pronostic 2003-2015 : 1,9 pourcent annuel), sont quelques unes des caractéristiques de la structure sociale du pays. 33,9 pourcent de la population est âgée de moins de 15 ans, l'espérance moyenne de vie des femmes est de 62 ans et dépasse depuis quelques années seulement celle des hommes (61,2 ans). 15 pourcent de la

<sup>1</sup> A l'origine, l'abréviation CPN (M) était employée pour l'actuelle insignifiante CPN (marxiste). Entre-temps, on l'emploie de plus en plus souvent pour la CPN (maoïstes).

<sup>2</sup> Tous les chiffres mentionnés ici sont issus du *UN Human Development Report (HDR) 2005* et font référence, sauf indication contraire, à l'année 2003.  
<http://www.undp.org.np/publications/hdr2005/index.html>

population vit aujourd'hui dans les villes (5 pourcent en 1975, pronostic pour 2015 : 20,5 pourcent). Que depuis des siècles, de grandes parties de la population soient politiquement, économiquement, socialement et culturellement exclues de la vie publique ne rend que plus inquiétants ces chiffres en soi déjà très alarmants.

## 2.2 Causes historiques des discriminations sociales

L'Etat moderne du Népal a été créé au cours de la seconde moitié du 18<sup>e</sup> siècle par l'asservissement militaire de très nombreux petits pays et de groupes ethniques qui peuplaient autrefois ces territoires. Prithvinarayan Shah, roi de Gorkha<sup>3</sup>, ancêtre direct de l'actuel roi du Népal, fut l'initiateur de ce processus d'annexion. Les populations des régions conquises n'eurent alors plus qu'à s'adapter ou à se soumettre aux règles sociales et culturelles des nouvelles élites. Tous ces petits Etats, dont le mode de vie était généralement régi par le système traditionnel du *Kipat*, fonctionnaient jusqu'alors par clans. Ils tombèrent ensuite entre les mains du roi Prithvinarayan Shah qui les attribua aux membres de l'élite de Gorkha pour services rendus au cours des conquêtes. La hiérarchie sociale hindouiste en vigueur à Gorkha fut appliquée à l'ensemble du nouveau pays puis fixée, en 1854, dans la première Constitution népalaise, le *Muluki Ain*.<sup>4</sup> A la tête de cette hiérarchie, on trouvait les hautes castes hindoues des régions de montagne, les Bramhanes (Bahuns en népalais), les Thakuris et les Chhetris. De haute caste hindoue, les Newars, seul ethnie organisée en castes et traditionnellement installée dans la Vallée de Katmandou, y furent également intégrés. Aujourd'hui encore, l'élite politique, économique, administrative, ainsi que de l'armée, de la justice, de l'éducation et des médias est recrutée par l'Etat dans la haute sphère sociale des Newars. Toutes les couches de la société qui se trouvaient hiérarchiquement en dessous furent exclues de la vie publique. Il s'agissait d'une part des très nombreux groupes ethniques, qui avaient été réunis en une caste moyenne au sein de la hiérarchie sociale et d'autre part, de ceux que la société hindoue avaient déclarés comme des *Intouchables* (la caste des Dalits). Les Madhesis, d'origine indienne, qui vivaient en plaine (Tarai), le long de la frontière avec l'Inde, furent également exclus, ainsi que d'une manière générale, toutes les femmes. Le *Muluki Ain* réglait tous les droits et devoirs de chacune des communautés selon leur regroupement au sein de la hiérarchie sociale de l'Etat. La sanction d'un délit, par exemple, dépendait du rang du prévenu dans cet ordre social. Pendant plus de deux cent ans, l'ensemble de la société népalaise fut ainsi exploitée par la dynastie Shah. Entre 1846 et 1951 la dynastie Rana vint s'y ajouter. Elle contribua donc également à usurper le pouvoir. Aujourd'hui encore, les deux familles royales entretiennent d'excellentes relations.

## 2.3 Erreurs commises après 1950

La situation ne changea pas beaucoup après l'ouverture du pays, en 1950. La dynastie Shah promit à l'époque l'introduction d'une monarchie constitutionnelle dans un Etat démocratique. En réalité, elle ne manquait aucune occasion d'essayer de rétablir le pouvoir absolu qu'elle avait perdu durant l'époque Rana. Après un coup

<sup>3</sup> Autrefois un petit Etat des moyennes montagnes de l'actuel Népal, aujourd'hui chef-lieu du district du même nom.

<sup>4</sup> [http://nepalresearch.org/society/background/social\\_hierarchy.htm](http://nepalresearch.org/society/background/social_hierarchy.htm)

d'état réussi, le roi Mahendra, père du monarque actuel, y parvint par la mise en place, le 15 décembre 1960, du système politique sans parti du *Panchayat*, une sorte d'organisation en quatre niveaux, au sein de laquelle le peuple ne pouvait participer à la vie publique qu'à son niveau le plus élémentaire, soit les conseils de village et de communes. La réelle souveraineté, par conséquent l'ensemble du pouvoir législatif, exécutif et juridique, se trouvait entre les mains du roi, pour lequel les hommes et les femmes de son pays n'étaient au mieux que de simples sujets. Le système fut encore renforcé par un nationalisme qui s'appuyait sur la religion et la culture hindoue, définissait le népali comme langue maternelle<sup>5</sup> des régnants et prenait très clairement ses distances avec l'Inde, son grand voisin de culture semblable, mais de structure démocratique. Lorsqu'en 1963, la hiérarchie sociale fut officiellement supprimée du *Muluki Ain*, rien ne changea pour autant à la situation des groupes ethniques traditionnellement désavantagés ni à celle des Dalits ou encore celle des femmes.<sup>6</sup>

Un réel changement n'intervint qu'avec l'abandon de l'ancien système politique, en 1990. La nouvelle Constitution transférait la souveraineté au peuple et introduisait une démocratie multipartite. Le Népal devenait en outre une monarchie constitutionnelle. Certes, cette Constitution, née dans l'urgence, présentait des défauts (le principe d'une monarchie hindoue y fut préservé et d'une manière générale, les dispositions laissaient de nombreuses portes entrouvertes au roi pour un retour au pouvoir), mais pour un peuple jusqu'ici opprimé et défavorisé, la garantie de droits fondamentaux étendus et la possibilité de voir s'imposer une justice indépendante, représentait pour la première fois la possibilité de participer davantage aux affaires de l'Etat.

### 3 Situation politique

#### 3.1 Les faiblesses du processus de démocratisation

Aujourd'hui, quinze ans après l'introduction de la démocratie, il n'en reste pas grand chose. Quelques temps après les premières élections législatives, en 1991, il était déjà évident que les partis politiques peinaient à assumer leurs nouvelles fonctions. Il apparût en outre que le nouveau système n'apportait pas de changements réels aux groupes de population exclus. Ceux-ci ne pouvaient toujours pas participer à la vie publique. Bien entendu, les politiques arrivés au pouvoir en 1990 étaient pour la plupart différents des précédents, mais ils étaient issus des mêmes couches de la société et par conséquent, ne démocratisèrent pas les structures mêmes de leurs partis. Parmi eux, on relève notamment le *Nepali Congress*, créé en exil indien, à la fin des années quarante. Ses dirigeants étaient à l'époque de jeunes membres de l'élite de l'Etat qui étaient en opposition avec le régime Rana. Depuis lors, ceux-ci considèrent quasiment le parti comme leur propriété. Parmi les membres fondateurs,

<sup>5</sup> Selon le recensement de 2001 le népalais est la langue maternelle parlée de 48% de la population. A la fin des années 1980, on avançait le chiffre de près de 60%.

<sup>6</sup> A propos des cause sociales de la crise, cf. *Social Exclusion and Conflict Transformation in Nepal: Women, Dalit and Ethnic Groups*. Swiss Peace, FAST Country Risk Profile Nepal, Alexandra Geiser, septembre 2005, [http://www.swisspeace.org/publications/wp/WP\\_5\\_2005\\_nepal.pdf](http://www.swisspeace.org/publications/wp/WP_5_2005_nepal.pdf). Center for Human Rights and Global Justice, *The Missing Piece of the Puzzle: Caste Discrimination Root Cause of Conflict in Nepal, New report documents the impact of the civil war on Dalits*, 11 août 2005, <http://www.nyuhr.org/docs/Missing%20Piece%20of%20the%20Puzzle.pdf>

seuls Girija Prasad Koirala et Krishna Prasad Bhattarai sont encore actifs. Après 1990, tous deux occupèrent le poste de Premier ministre à plusieurs reprises, tous deux portent donc une lourde responsabilité dans l'échec des gouvernements qui se sont succédés depuis lors.

Le *Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)*, CPN (UML), est le second grand parti politique du pays. Il s'est constitué par l'alliance de plusieurs groupuscules de gauche, au début de l'année 1991.<sup>7</sup> Hormis Man Mohan Adhikari, décédé en 1999, et Sahana Pradhan, veuve du fondateur du CPN, l'élite du parti est aujourd'hui dominée par une génération d'hommes politiques plus jeunes. La plupart d'entre eux s'étaient engagés au début des années 1970 contre le système autocratique royaliste du *Panchayat*. Aujourd'hui, il ne reste pas grand-chose de cet engagement radical, au contraire, le parti s'est transformé en une force plutôt social-démocrate, qui, de scrutin en scrutin, s'est continuellement renforcée. Seule une scission interne, en 2002, annulée depuis, a empêché que le CPN (UML) obtienne la majorité relative des voix et la majorité absolue des sièges aux élections parlementaires de 1999. Compte tenu des scissions au sein du *Nepali Congress*, le CPN (UML) doit être aujourd'hui considéré comme le parti politique le plus puissant du Népal.

## 3.2 La guerre populaire maoïste

L'action militante dans le pays est aujourd'hui représentée par le CPN (M). En février 1996, celui-ci a lancé une offensive populaire (*jana yuddha*), au cours de laquelle quelque 13'000 personnes ont à ce jour perdu la vie. Ce parti politique est issu d'une alliance de groupuscules d'obédience maoïste, qui s'est constituée avant les élections parlementaire de 1991 sous le nom de CPN (*Unity Centre*). Leur plateforme électorale, le *United People's Front Nepal (Samyukta Jana Morcha Nepal)* devint en 1991 la troisième force politique du Parlement, représentée par Baburam Bhattarai, coordinateur du mouvement. Fin 1993, cette union d'extrême gauche se divisa en deux groupements du même nom qui, chacun de leur côté, ne ménagèrent pas leurs efforts pour être admis à se présenter aux élections législatives anticipées de novembre 1994. Les forces groupées autour de Baburam Bhattarai furent rejetées par la commission électorale et entrèrent dans la clandestinité. Elles firent alors alliance, en 1995, avec un autre mouvement d'extrême gauche, dirigé par Pushpa Kamal Dahal, mieux connu sous le nom de *Camarade Prachanda*. Cette union s'appela dorénavant CPN (M). Prachanda et Baburam Bhattarai sont aujourd'hui les figures de proue du mouvement maoïste népalais.

Début 1996, ce nouveau parti interpella le gouvernement du Premier ministre Sher Bahadur Deuba (*Nepali Congress*) avec un catalogue de revendications en quarante points.<sup>8</sup> La plupart d'entre eux concernaient des réformes urgentes et nécessaires que les partis au pouvoir après 1990 n'avaient pas lancées, bien que la Constitution

<sup>7</sup> Le parti communiste du Népal s'est constitué en 1949, en exil indien, sous le nom de *Nepal Communist Party (NCP)*. Ce n'est que vers 1990 que s'est imposé son autre appellation, *Communist Party of Nepal (CPN)*. A cette époque, celui-ci avait déjà vécu plusieurs scissions. Voir également Thapa, Ganga Bahadur and Karl-Heinz Krämer, *The Communist Party of Nepal (UML): ideology at the crossroads*, S.K. Mitra, M. Enskat et C. Spieß (éditeurs), *Political parties in South Asia*, pp. 301-328, Westport, Londres, Praeger, 2004. Krämer, Karl-Heinz, *'People's War' in Nepal : Die linke Bewegung und die Maoisten in Südasien / le mouvement de gauche et les maoïstes en Asie du Sud* 16,4, p. 49-52 (1996).

<sup>8</sup> <http://nepalresearch.org/politics/background/maodem.htm>

en fixait l'application (articles 24 à 26). Seules trois d'entre elles se rapportaient aux principes de la Constitution de 1990, soit la création d'une nouvelle Constitution par une assemblée Constituante élue au suffrage universel,<sup>9</sup> l'abolition des prérogatives et des privilèges dont jouissait la famille royale et enfin, le remplacement de la monarchie hindoue par un Etat séculier. Le gouvernement de Sher Bahadur Deuba refusa toute discussion sur ce catalogue. Le 13 janvier 1996, le CPN (M) déclencha alors un soulèvement populaire.

Durant une longue période, le conflit se joua à un niveau plutôt local et fut limité à quelques régions du Népal, en particulier les régions de montagne du centre du pays, dans les districts de Rukum, Rolpa, Salyan et Jajarkot. Les gouvernements népalais successifs le considérèrent longtemps comme une simple perturbation de l'ordre public. Ce n'est qu'en 2001, avec l'extension progressive des activités maoïstes à quasiment tout le pays, que le gouvernement fut enfin disposé à reconnaître les causes politiques du conflit.

### 3.3 Le coup d'Etat du roi Gyanendra

L'année 2001 marqua un tournant décisif dans le destin du Népal. Le 1<sup>er</sup> juin, toute la famille et les proches du roi Birendra furent assassinés au cours d'un massacre au Palais royal, qui n'a d'ailleurs jamais vraiment été élucidé. Jusqu'à sa mort, le monarque avait strictement respecté son rôle constitutionnel. Il avait notamment refusé les demandes d'intervention du gouvernement, et surtout des dirigeants de l'armée, contre les maoïstes. Son cadet Gyanendra, qui lui succéda sur le trône, déclara lors de son couronnement, en 2001, qu'au contraire de son frère, il serait un monarque actif, un rôle que la Constitution népalaise ne prévoyait toutefois pas.

Les quatre années qui suivirent montrèrent à quel point cette déclaration était à prendre au sérieux. A de multiples reprises, le roi se servit d'articles peu clairs de la Constitution, ainsi que des carences et des luttes de pouvoir des partis politiques, pour amener la monarchie vers un pouvoir semblable à celui d'avant 1990. Bien que deux rencontres aient été prévues avec les maoïstes, elles échouèrent faute d'un agenda gouvernemental explicite, avant même le stade de la préparation des entretiens. Il fut bientôt évident que la monarchie ne manifestait aucun intérêt réel à une solution pacifique de l'insurrection maoïste puisque elle aurait signifié une nouvelle diminution de son pouvoir. Dès l'échec du premier dialogue, en 2001, Gyanendra mobilisa l'armée contre les maoïstes qui, de leur côté, en renforcèrent les interventions par leurs attaques contre des installations militaires. Il proclama en outre pour la première fois un état d'urgence qui réduisit de manière draconienne les droits fondamentaux de la population.

Fin mai 2002, le roi Gyanendra vit la situation tourner à son avantage lorsque Sher Bahadur Deuba, alors Premier ministre, lui demanda de dissoudre le Parlement et d'appeler à de nouvelles élections. Tandis que début octobre, en raison du soulèvement maoïste, Deuba le priait de reporter les élections prévues en novembre, le monarque organisa un coup d'état en se référant à l'article 127 de la Constitution,

---

<sup>9</sup> Dès début 1951, la monarchie promettait déjà une telle assemblée. Elle est cependant toujours parvenue à en empêcher la tenue. La constitution de 1990 a été élaborée par une commission d'experts constitutionnels issus des hautes castes, nommés pour un tiers chacun par le CPN (UML), par le *Nepali Congress* et par le roi.



article plutôt élastique qui accorde au monarque le droit d'intervenir par le biais d'un décret en cas de problème d'application constitutionnelle.

Depuis lors, tous les décrets du roi s'appuient sur cet article 127 : destitution du gouvernement de Sher Bahadur Deuba et mise en place, en octobre 2002, d'un gouvernement d'hommes politiques fidèles à la monarchie, *le National Democratic Party*, avec Lokendra Bahadu Chand pour Premier ministre ; en juin 2003, mise en place d'un nouveau gouvernement composé de technocrates et de fidèles au roi, sous la direction de Surya Bahadur Thapa ; en juin 2004, mise en place d'un gouvernement multipartite avec à sa tête Sher Bahadur Deuba ; en février 2005, mise en place cette fois-ci d'un gouvernement monarchique, placé sous les ordres directs du roi, avec proclamation de l'état d'urgence et restrictions draconiennes des droits fondamentaux, pourtant garantis par la Constitution. Aujourd'hui encore, de nombreux hommes politiques, des défenseurs des droits de l'homme, des universitaires, des journalistes, des syndicalistes, des étudiants et d'autres personnes de la société civile, qui s'engagent pour la démocratie et le droit à la liberté, sont victimes de dif-famations et d'intimidations.

## 4 Situation de sécurité

Depuis le milieu des années 1990, l'insurrection maoïste caractérise la crise que traverse le Népal. Compte tenu de tous les changements intervenus dans les Etats communistes, ce soulèvement peut sembler absurde. On le comprend toutefois mieux dans le contexte de pauvreté généralisée et d'exclusion qu'endurent de grandes parties de la population. Après 1990, les partis politiques n'ont montré aucune volonté de chercher des solutions à tous ces problèmes. La monarchie ne veut pas les résoudre non plus puisqu'elle en est elle-même à la source et que d'ailleurs, cela signifierait pour elle l'obligation de se remettre en cause.

Depuis octobre 2002, la crise népalaise s'est encore aggravée avec le coup d'état de la monarchie qui s'est ajouté à l'insurrection maoïste. L'intensité du conflit augmenta une nouvelle fois lorsque le roi Gyanendra devint le détenteur direct du pouvoir exécutif. Désormais, outre le soulèvement maoïste, le désaccord entre la monarchie, qui vise le pouvoir absolu, et les forces démocratiques d'opposition, occupe de plus en plus le devant de la scène politique.

### 4.1 Les conséquences de l'insurrection maoïste

En quelques années, de soulèvement politique limité à quelques districts, l'insurrection maoïste est devenue un problème national. Quasiment toutes les régions du pays sont aujourd'hui concernées. On constate par ailleurs que plus les rebelles ont amplifié leurs activités, plus les forces de sécurité et d'autres représentants de l'Etat se sont retirés dans les chefs-lieux des districts. Dans les campagnes, les maoïstes contrôlent de grandes parties de l'administration, de la justice et de l'éducation. Ils persécutent les fonctionnaires locaux, ou font en sorte que ceux-ci prennent la fuite. Malgré l'intensification de ses interventions, l'armée n'est pas parvenue à limiter le développement de leur influence. Comme toujours la popula-

tion civile est la première concernée. Entre-temps, elle craint d'ailleurs davantage les attaques des forces armées que les repréailles des maoïstes.<sup>10</sup>

De fait, la population souffre considérablement de la situation. Les maoïstes agissent avec une extrême brutalité et ne respectent pas les droits humains fondamentaux. Jusqu'au 23 novembre 2001, date de l'échec du premier dialogue de paix, le conflit avait fait 1700 morts, dont 976 dus aux interventions des forces de sécurité et 724 aux attaques maoïstes. Entre le 23 novembre 2001 et le 30 novembre 2005, on dénombra 11'165 morts, dont 7307 attribués aux forces de sécurité, en particulier à l'armée, et 3858 aux forces maoïstes.<sup>11</sup> La plupart de toutes ces victimes est donc à mettre sur le compte de l'armée qui assassina celles et ceux qu'elle soupçonnait d'être maoïstes, souvent même après leur arrestation. Jusqu'ici, il n'existe pas de sources fiables qui feraient état d'autres victimes. Néanmoins, l'utilisation croissante des mines antipersonnel par les maoïstes représente un énorme danger pour la population civile, en particulier pour les enfants. En matière de disparition de personnes, le Népal se distingue tout particulièrement. Là encore, les forces de sécurité sont à désigner comme les principales responsables.<sup>12</sup> En ce qui concerne le nombre de civils qui ont dû fuir en raison du conflit, les chiffres varient d'un rapport à l'autre. La destination de ces migrations involontaires sont les villes, notamment dans la Vallée de Katmandou, mais aussi en Inde proche. Pour 2002 à 2004, l'organisation népalaise de défense des droits de l'homme, l'INSEC, annonce le chiffre de 38'191 déplacés internes<sup>13</sup>. Entre-temps, on pense toutefois que beaucoup plus de civils seraient concernés.<sup>14</sup> Par ailleurs, les adolescents et jeunes adultes népalais sont particulièrement en danger puisque ils sont l'objet de tout l'intérêt, mais aussi des persécutions, des maoïstes comme de l'armée.<sup>15</sup>

Dans la situation actuelle, les observateurs ne parviennent pas à dégager une image claire de ce que veulent les rebelles et de quelle manière ils mettront leurs projets en place.<sup>16</sup> Les unités de guérilla du CPN (M) étant dispersées dans tout le pays en

<sup>10</sup> *International Crisis Group, Nepal's Royal Coup: Making a Bad Situation Worse*, Asia Report N°91, 9 février 2005, p. 4, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3260>

<sup>11</sup> Cf. estimations régulièrement actualisées de l'Informal Sector Service Centre (INSEC) à Katmandou, [http://www.inseconline.org/download/Killings\\_Data.pdf](http://www.inseconline.org/download/Killings_Data.pdf) (consultation du 25 décembre 2005).

<sup>12</sup> Amnesty International, Nepal : *Escalating «disappearances» amid a culture of impunity*, ASA 31/155/2004, 30 août 2004.

<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA311552004?open&of=ENG-NPL>. *Human Rights Watch, Clear Culpability: «Disappearances» by Security Forces in Nepal*, février 2005, <http://hrw.org/reports/2005/nepal0205/>

<sup>13</sup> Site Internet de l'INSEC : [http://www.inseconline.org/download/Killings\\_Data.pdf](http://www.inseconline.org/download/Killings_Data.pdf)

<sup>14</sup> Envoyé au Népal par le Secrétaire général de l'ONU, en avril 2005, Walter Kälin, Chargé de Mission pour les droits humains des déplacés internes, estime leur nombre entre 100 et 200 000 mille personnes. Le Community Study and Welfare Centre (CSWC), dont le siège se trouve à Katmandou, parle de son côté de 0,5 à 1,2 millions de réfugiés internes. Voir également Suman Pradhan, *Refugee Crisis Builds Up as Civil War Rages On*, Inter Press Service, 12 juillet 2005, <http://ipsnews.org/news.asp?idnews=29465>

<sup>15</sup> Amnesty International, *Nepal: Children caught in the conflict*, AI Index: ASA 31/054/2005, 26 juillet 2005, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA310542005>

<sup>16</sup> Ne nombreux documents et livres ont entre-temps paru sur les maoïstes népalais et leur soulèvement. On compte notamment parmi les plus importants : Hutt, Michael (éd.), *Himalayan people's war: Nepal's Maoist rebellion*, Londres, Hurst and Co., 2004. Thapa, Deepak (éd.), *Understanding the Maoist movement of Nepal*, Katmandou, Martin Chautari, 2003. Thapa, Deepak with Bandita Sijapati, *A kingdom under siege: Nepal's Maoist insurgency, 1996-2003*, Katmandou: The Print-house, 2003. Shrestha, Chuda Bahadur, *Nepal: coping with Maoist insurgency*, Kathmandu, Chetana Lokshum, 2004. Karki, Arjun and David Seddon (éds), *The people's war in Nepal: left perspectives*, New Delhi, Adroit, 2003. Upreti, Bishnu Raj, *The price of neglect: from resource conflict to Maoist insurgency in the Himalayan kingdom*, Katmandou, Bhrikuti Academic Publications, 2004. Karki, Arjun and Binod Bhattarai (éds), *Whose war? Economic and socio-cultural impacts of Nepal's*

petites sections, elles ont des difficultés de communication et n'agissent souvent pas de manière homogène. Toutefois, ce qui semble être une action décousue est pourtant précisément le modèle de guérilla décrit par Mao Tsé-Toung dans son *Petit livre rouge*.<sup>17</sup> Les querelles d'ordre idéologique ou celles relatives aux questions de pouvoir restent toutefois difficiles à distinguer des difficultés de communication. En avril 2005, par exemple, un différend particulièrement grave mena le CPN (M) au bord de la division chez les partisans de Prachanda et de Baburam Bhattarai. A certaines périodes, cette lutte intestine a encore augmenté l'insécurité dans les régions de campagne. Entre-temps, il semblerait que ce conflit interne au parti ait été résolu.

Une des stratégies des maoïstes consiste à faire siens les arguments de l'élite des populations défavorisées, dont les organisations cherchent, depuis 1990, à obtenir davantage de droits pour leurs différents groupes ethniques, au moyen d'un dialogue pacifique avec le gouvernement de Katmandou.<sup>18</sup> Dans ce contexte, la politique maoïste vise entre autres le partage du territoire népalais le long de lignes définies par chacune des ethnies. Des conflits de compétences seraient néanmoins apparus à plusieurs reprises entre les régions décrétées « autonomes » et le comité central du parti.<sup>19</sup> Ces derniers temps, les rebelles ont beaucoup manipulé les gouvernements régionaux pour que ceux-ci exercent leur influence sur les projets de développement. Les ONG et les OING ont été invitées à s'enregistrer auprès de ces « gouvernements des régions autonomes ». Bien que les organisations concernées refusent officiellement d'entrer en matière, leurs représentants locaux sont bon gré mal gré en contact permanent avec les maoïstes.<sup>20</sup>

Certaines des mesures mises en place par les maoïstes ont contribué à ce que beaucoup de civils se retrouvent malgré eux impliqués dans le conflit. On compte notamment le recrutement des jeunes par la force, la contrainte des dons en espèces, appliquée aux personnes privées comme aux commerçants et aux écoles, l'obligation d'héberger et de nourrir les rebelles maoïstes, ainsi que l'observation et la surveillance des civils. Ceux-ci se voient régulièrement confrontés à des accusations de collaboration avec les forces de sécurité, ce qui a déjà eu pour effet la menace, la torture et parfois même le meurtre. En outre, depuis des années, les maoïstes kidnappent, souvent par milliers à la fois, des enseignants et des écoliers dans leurs écoles de campagne, les emmènent de force dans des camps, où ils doivent participer à un programme d'éducation politique pendant des semaines ou des jours

---

*Maoist-government conflict*, Katmandou, NGO Federation of Nepal, 2004. Einen umfassenden und sehr aktuellen Überblick vermittelt ein Bericht der International Crisis Group, *Nepal's Maoists : Their Arms, Structure and Strategy*. Asia Report N°104, 27 octobre 2005, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/104\\_nepal\\_s\\_maoists\\_their\\_aims\\_structure\\_and\\_strategy.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/104_nepal_s_maoists_their_aims_structure_and_strategy.pdf)

<sup>17</sup> Mao Tsé Tong, *On Guerilla Warfare*, 1937,

<http://www.marxists.org/reference/archive/mao/works/1937/guerrilla-warfare/index.htm>

<sup>18</sup> Krämer, Karl-Heinz. 1996. *Ethnizität und nationale Integration in Nepal: Eine Untersuchung zur Politisierung der ethnischen Gruppen im modernen Nepal. Beiträge zur Südasiensforschung / Ethnicité et intégration nationale au Népal : étude sur la politisation des groupes ethniques dans le Népal moderne*. Institut de l'Asie du Sud, Université de Heidelberg, vol. 174 : Stuttgart. Franz Steiner. Ce n'est que récemment que les Dalits ont intensifié leurs efforts dans ce sens, cf. <http://www.nepaldalitinfor20m.com/>

<sup>19</sup> International Crisis Group, 9 février 2005, p. 5.

<sup>20</sup> International Crisis Group, 9 février 2005, p. 5. A propos des projets de développement qui suscitent problèmes et conflits, cf. l'étude commune réalisée par plusieurs organisations actives au Népal : *Joint Assessment of Selected Sectors of Development Work in Nepal and its Impact on Conflict and Peace*. Published by the Commissioning Agencies EED, FES, GTZ, MISEREOR, SEQUA, juin 2005, [http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/ASIEN/BERICHTE/BERICHTE2005/NEPAL0605\\_KONFLIKTSTUDIE.PDF](http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/ASIEN/BERICHTE/BERICHTE2005/NEPAL0605_KONFLIKTSTUDIE.PDF)

entiers. Les rebelles n'hésitent pas non plus à former des enfants et à les utiliser dans leurs troupes.<sup>21</sup>

## 4.2 L'accord entre les maoïstes et les partis politiques

Très récemment, une coopération s'est mise en place entre les partis politiques modérés et les maoïstes. Leur objectif commun est la restriction, voire l'annulation des pouvoirs de la monarchie, afin que son rôle ne soit plus que strictement constitutionnel, ou alors qu'elle soit purement et simplement remplacée par une République. Ce changement d'attitude des grands partis politiques s'est dessiné fin août 2005, lorsque le *Nepali Congress* et le CPN (UML) décidèrent de supprimer de leurs statuts leur serment à la monarchie constitutionnelle. Début septembre, le CPN (M) déclara un cessez-le-feu unilatéral, rendant ainsi possible un dialogue avec les autres partis. Le 22 novembre, sept partis politiques et le CPN (M) constituèrent à New Delhi un front démocratique contre la prise de pouvoir du roi.<sup>22</sup> Ils signèrent un accord sur une action désormais commune<sup>23</sup> visant à contraindre la monarchie d'opter pour un retour à la démocratie. Cet accord laisse entrevoir une évolution fondamentale dans l'attitude des maoïstes. Pour la première fois, ceux-ci prennent clairement leurs distances par rapport à la violence qu'ils ont exercée pendant presque dix ans.<sup>24</sup> Qu'ils aient, début décembre, prolongé leur cessez-le-feu unilatéral, en dépit des provocations et attaques répétées de l'armée, confirme cette volonté de changement,<sup>25</sup> que d'un autre côté, ils tendent parfois à démentir en multipliant les enlèvements d'enseignants et d'écoliers.

Les maoïstes et l'alliance des partis se prononcent pour l'abolition de la monarchie autocratique mais, et il faut le souligner, pas de la monarchie proprement dite. Au contraire, le futur régime politique devrait être défini par une assemblée Constituante, élue au suffrage universel, dont les maoïstes se sont engagés à respecter les résultats. En d'autres termes, cela pourrait théoriquement signifier la mise en place d'une monarchie constitutionnelle, évidemment radicalement amputée de ses droits. Après l'introduction des sept partis, la phase de transition devrait être assurée par le Parlement rétabli (dissous en 2002). Les maoïstes, quant à eux, plaident plutôt pour la formation d'un gouvernement intérimaire, dont ils souhaiteraient faire partie.

Un autre point clé de l'accord concerne l'armée royale et les troupes maoïstes. Durant la phase de transition prévue, les armes devraient être contrôlées par les Nations Unies, ou d'autres instances internationales, pour que l'élection de l'assemblée Constituante puisse être organisée dans la liberté et le respect des droits. Jusqu'ici,

<sup>21</sup> Voir notamment <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/DPAS-6KCDSD?OpenDocument>. Mentionnons à ce propos, que de leur côté, les forces de l'ordre népalaises emploient aussi des adolescents : cf. *NGO helps end child soldier hire in Nepal*, <http://news.webindia123.com/news/showdetails.asp?id=192791&cat=Asia>

<sup>22</sup> Nepali Congress, Nepali Congress (Democratic), CPN (UML), Nepal Majdur Kisan Party, Nepal Sadbhavana Party (Ananda Devi), Jana Morcha Nepal, Samyukta Bam Morcha

<sup>23</sup> [http://nepalresearch.org/coup\\_2005/papers/maoists\\_parties\\_agreement\\_051122.pdf](http://nepalresearch.org/coup_2005/papers/maoists_parties_agreement_051122.pdf)

<sup>24</sup> International Crisis Group, Nepal's New Alliance : *The Mainstream Parties and the Maoists*, Asia Report N°106, 28 novembre 2005, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/106\\_nepal\\_s\\_new\\_alliance\\_the\\_mainstream\\_parties\\_and\\_the\\_maoists.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/106_nepal_s_new_alliance_the_mainstream_parties_and_the_maoists.pdf)

<sup>25</sup> L'armée a une nouvelle fois lancé une grande campagne le 28 décembre 2005, cinq jours seulement avant l'expiration du cessez-le-feu prolongé et unilatéral des maoïstes, <http://www.newslinenepal.com/index2.php?option=news&details&sno=938>

la monarchie népalaise et l'Inde s'opposent au rôle de médiateur que l'ONU se propose d'assumer. L'Inde a toutefois laissé entendre qu'elle pourrait accepter son intervention dans une fonction de contrôle.

Les maoïstes, comme les sept partis politiques membres de l'alliance, reconnaissent les graves erreurs commises par le passé et la nécessité de les réparer. Leurs positions actuelles sur le système multipartite, sur le respect des droits de l'homme, ainsi que sur l'Etat de droit et les valeurs démocratiques, en sont un témoignage manifeste.

Du côté des sept partis politiques concernés, cet accord est davantage le fruit du découragement, compte tenu de la constance avec laquelle le roi Gyanendra rejette tout respect de la Constitution, de la démocratie et de l'Etat de droit. Mais d'un autre côté, il s'agit aussi de la première tentative sérieuse de mettre fin à la longue insurrection militante des maoïstes. Durant le premier dialogue, en 2001, les partis encore en fonction au gouvernement ne montrèrent pas de réel intérêt à la résolution du conflit. Le second dialogue, en 2003, eut lieu peu après la prise de pouvoir du roi. Le gouvernement monarchique ne manifesta pas d'intérêt non plus et les partis politiques refusèrent à l'époque toute participation à un dialogue avec un gouvernement qu'ils ne pouvaient considérer que comme illégal.

Après presque dix ans de soulèvement, l'action des rebelles semble aujourd'hui s'essouffler. Les quelques entorses à l'accord que l'on a pu constater pourraient signifier que tous les groupes maoïstes ne l'acceptent pas réellement. Mais elles pourraient aussi être dues à des problèmes de communication. Du côté des sept partis, on a également relevé quelques perturbations, attribuées à certaines opinions des plus petits partis de l'alliance.<sup>26</sup>

### 4.3 Le roi, le gouvernement et les forces de sécurité

Jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2005, le roi Gyanendra s'était abrité derrière des gouvernements illégitimes et sans aucun pouvoir. L'opinion publique avait commencé à dénoncer leur incapacité à lancer un processus de paix et à remettre le pays sur les rails de la démocratie. Le coup d'état a toutefois fondamentalement changé la situation. Avec sa prise de pouvoir absolu, le monarque doit dorénavant tolérer personnellement d'être mesuré à l'aune de ses promesses et de ce qu'il met réellement en place, bien peu de choses, on le sait maintenant.

Contrairement aux gouvernements précédents, le roi exerce aujourd'hui un contrôle absolu sur les forces de sécurité. Ni Sher Bahadur Deuba ni ses prédécesseurs conservateurs ne sont parvenus à intégrer l'armée dans leurs efforts de paix. Ses dirigeants ont toujours laissé entendre qu'ils n'acceptaient d'ordres que de leur commandant en chef, le roi. Ce dernier aurait pu se servir de la situation en proposant un dialogue direct aux maoïstes et en ordonnant à l'armée la plus grande réserve, ce qui aurait permis d'appuyer un éventuel processus de paix. Il rejeta cependant toutes les propositions d'experts et adopta une solution militaire au conflit.

<sup>26</sup> A propos de la nette amélioration de la situation de sécurité durant le cessez-le-feu, cf. *75 killed during three month of ceasefire* : INSEC, <http://www.nepalnews.com/archive/2005/dec/dec24/news03.php>

Depuis la mobilisation de l'armée, en 2001, les interventions directes contre les maoïstes n'ont guère changé ; au moyen d'actions ciblées, l'armée tente de les refouler dans les campagnes. Ces interventions durent généralement quelques jours, voire quelques semaines. Dès que l'armée se retire, les maoïstes réapparaissent. Les troupes royales ne parviennent donc pas à gagner du terrain. Les opérations de l'armée ne sont pas très différentes de celles des rebelles. Avec leurs perquisitions et les contrôles qu'ils effectuent sur les routes, ils font de chaque civil un maoïste potentiel ou, pour le moins, un sympathisant. Il suffit qu'un civil en soit soupçonné pour qu'il soit arrêté, torturé, violée s'il s'agit d'une femme, et menacé d'être fusillé, s'il ne signe pas les déclarations que l'armée souhaite obtenir de lui. Les assassinats et les disparitions ne sont pas rares. Elles sont même pratique courante au sein des forces de sécurité népalaises et sont dénoncées depuis de nombreuses années par les organisations nationales et internationales des droits humains.<sup>27</sup>

Après le 1<sup>er</sup> février 2005, les interventions de l'armée se sont essentiellement concentrées sur la Vallée de Katmandou. Il ne s'agissait plus de casser les grèves générales (*bandh*), lancées par le CPN (M). L'objectif réel de l'armée était de faire cesser toute activité des partis politiques, dont les dirigeants avaient d'ailleurs fui les campagnes depuis longtemps, en raison de l'insurrection maoïste, et s'étaient installés dans l'environnement relativement sûr de la capitale. Dès le 1<sup>er</sup> février, de nombreux hommes politiques avaient été « préventivement » arrêtés ou placés en résidence surveillée. Pour certains responsables des grands partis, la situation dura plusieurs mois. En quelques semaines, les forces de sécurité procédèrent à des milliers d'arrestations. Tous ceux qui protestèrent ou osèrent l'ombre d'une critique de l'action royale, notamment les militants politiques, les étudiants, les défenseurs des droits de l'homme, les journalistes et les universitaires, s'exposaient aux mêmes répressions. La fin des grèves et des manifestations, phénomène récurrent à Katmandou, mais surtout la suppression des acquis positifs de la Constitution de 1990, à savoir les droits fondamentaux, en furent le résultat. La capitale devint ainsi provisoirement une ville plus sûre et le gouvernement royal tenta de faire croire à l'opinion internationale qu'il en était de même dans tout le pays.

Dans les campagnes cependant, la réalité était tout autre. L'armée avait certes enregistré quelques succès contre les maoïstes, mais elle n'avait pu empêcher qu'au même moment, avec force grèves et blocus, ceux-ci paralysent d'autres régions du pays ; même les routes menant à la Vallée de Katmandou furent par moments fermées. Les attaques maoïstes contre des installations civiles et militaires continuèrent également sans faiblir. Rien n'a donc changé au mépris des droits humains et à leurs violations, dont se rendent coupables les rebelles comme les forces de sécurité. Pour les 95 pourcent de la population népalaise qui vivent en dehors de Katmandou, la politique royale signifie qu'il n'y a aucun espoir de voir se réaliser leur désir de paix. Pour les cinq autres pourcent de Népalais qui vivent dans la capitale, l'accalmie de la situation va de pair avec une restriction drastique de leurs droits individuels.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Amnesty International, Nepal : *Military assistance contributing to grave human rights violations*, AI Index: ASA 31/047/2005, 15 juin 2005, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA310472005>

<sup>28</sup> International Crisis Group, *Nepal's Royal Coup: Making a Bad Situation Worse*, Asia Report N°91, 9 février 2005, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_asia/091\\_nepal\\_royal\\_coup\\_making\\_a\\_bad\\_situation\\_worse.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_asia/091_nepal_royal_coup_making_a_bad_situation_worse.pdf)



## 4.4 Influences internationales

Le coup d'état du roi Gyanendra, le 1<sup>er</sup> février 2005, a choqué quasiment l'ensemble de la communauté internationale. Le monarque n'avait pas seulement sous-estimé les forces civiles et démocratiques népalaises, mais aussi la réaction des Etats qu'il considérait comme de proches alliés. Le Népal de 2005 n'était en effet plus le même pays qu'en décembre 1960, lorsque Mahendra, le père de Gyanendra, avait pris le pouvoir au cours d'un putsch comparable.

Les Etats-Unis, la Grande Bretagne et l'Inde avaient garanti au roi un soutien inconditionnel de son armée dans la lutte contre les maoïstes. Gyanendra a donc cru qu'ils accepteraient aussi son coup d'état. Mais ces trois nations, qui se considèrent toutes comme de réelles démocraties, avaient chacune des raisons différentes d'apporter leur appui militaire au Népal. Les Etats-Unis, notamment, ont prouvé depuis des années qu'ils n'étaient pas en mesure d'analyser de manière à peu près adéquate les causes du conflit. Pour George Bush, les maoïstes népalais sont un élément indissociable du terrorisme international, qu'il croit d'ailleurs pouvoir vaincre avec les armes. Bush n'envisage pas d'analyse approfondie de ses causes (a fortiori celles du conflit qui secoue le Népal), ce qui permettrait peut-être d'en dégager des solutions. C'est pourquoi les Etats-Unis ont continué de soutenir l'armée royale contre les maoïstes après octobre 2002, alors que Gyanendra s'était emparé du pouvoir et avait détruit les bases mêmes de la Constitution. La Grande Bretagne est l'alliée la plus proche des Etats-Unis dans sa lutte armée contre le terrorisme international, ce qui explique qu'elle ait également apporté son soutien à l'armée royale du Népal.<sup>29</sup> Néanmoins, après le coup d'état du 1<sup>er</sup> février 2005, ces deux pays mirent un terme à leur soutien militaire.

La position de l'Inde est très différente. Elle a toujours considéré le territoire népalais comme relevant de ses intérêts majeurs en matière de sécurité. Toutes les relations indo-népalaises d'après 1947 sont imprégnées de ce point de vue qui, à certaines périodes, a davantage ressemblé à une volonté d'hégémonie. D'autre part, l'Inde ne considère pas le soulèvement maoïste comme une composante du terrorisme international, mais bien comme un terrorisme régional. A l'instar du Népal, certains Etats indiens sont en effet confrontés depuis des années à des mouvements maoïstes qui dénoncent le même type de dysfonctionnements politiques et sociaux. Ceux-ci constituent aujourd'hui une réelle menace pour les structures de l'Etat indien. Depuis très longtemps, les groupes maoïstes des deux pays sont en contact. C'est là qu'il faut voir la raison du soutien apporté par le gouvernement indien à l'armée royale népalaise après le 4 octobre 2002. Toutefois, même l'Inde ne veut pas d'un régime autocratique au Népal. Elle a donc également suspendu son aide militaire après le 1<sup>er</sup> février 2005.

Des déclarations hargneuses, parfois même agressives, ainsi que des menaces, furent les seules réactions du gouvernement royal à la position adoptée par les Occidentaux et par l'Inde. Le roi rendit obligatoires les contributions d'aide au développement, les pays donateurs n'eurent plus qu'à se plier. Les critiques massives qu'ils avaient formulées à l'encontre du système politique putschiste de Gyanendra, ainsi

---

<sup>29</sup> Depuis le 1er février, les autres pays de l'Union européenne refusent toute aide militaire à l'armée royale. En outre, la plupart des pays et des organisations d'aide internationales lient l'aide au développement qu'ils fournissent au Népal à un retour immédiat à la démocratie dans le pays.

que sur les violations des droits humains commises par son gouvernement et son armée, furent considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures du Népal. Seuls quelques pays appuyèrent l'avis du roi en la matière, entre autres la Chine et le Pakistan. Gyanendra tenta alors de les manipuler contre l'Inde et les pays occidentaux, ce qui ressemblait une fois encore à la manière de faire de son père, Mahendra, au début des années 1960. Quelques jours avant le putsch du 1<sup>er</sup> février, le roi avait tenté de « séduire » la Chine en fermant le bureau du Dalaï Lama, à Katmandou (un acte que l'opinion internationale ne comprit réellement que le jour même du coup d'état) et en procédant à de multiples arrestations de réfugiés tibétains. Les réactions du Pakistan et de la Chine furent plutôt réservées, bien que cette dernière ait par la suite quand même livré des armes à l'armée népalaise.<sup>30</sup> Ainsi, à long terme, la politique de Gyanendra signifie que des éléments extérieurs pourraient mettre en danger la souveraineté du Népal.

La pression exercée sur les pays donateurs a compromis de nombreux projets de développement bilatéraux. Quelques uns d'entre eux ont même complètement cessé leur collaboration, notamment les Pays-Bas. D'autres ont déclaré ne plus vouloir passer d'accord avec le gouvernement tant que la démocratie et la paix ne seraient pas rétablies. Certains pays se sont retirés de grands projets en cours, compromettant ainsi sérieusement leur réalisation.<sup>31</sup> Même les ONG ont remis certains de leurs programmes en question. Depuis de nombreuses années, ces organisations voient leur engagement, le plus souvent bénévole, menacé par les maoïstes. Ces derniers ont certes régulièrement déclaré qu'ils ne voulaient pas nuire aux projets de développement ni au tourisme, mais en réalité, leurs interventions, comme d'ailleurs celles du roi, démentent leurs affirmations. Compte tenu du retard de développement et du taux élevé de chômage dans le pays, la politique des uns et des autres ne fait qu'aggraver la crise humanitaire.

---

<sup>30</sup> *China gives Nepal \$ 989'000 military aid*, Web India 123, 25 octobre 2005, <http://news.webindia123.com/news/showdetails.asp?id=146170&cat=Asia>

<sup>31</sup> Le barrage d'eau potable de Melamchi, prévu pour soulager la Vallée de Katmandou de son manque d'eau récurrent est l'un des projets menacés.



## 5 Système judiciaire

Dans le cadre de la Constitution de 1990, le Népal fut doté pour la première fois d'un système judiciaire indépendant. Jusqu'à cette date, toutes les questions de justice se trouvaient entre les mains du roi. Mais dorénavant, son rôle se limitait à nommer, pour la forme, les juges de la Cour suprême et son influence était nulle sur le choix des magistrats nommés. Le président de la Cour suprême (Chief Justice) était maintenant désigné par un Conseil constitutionnel (Constitutional Council)<sup>32</sup>, les autres juges par un Conseil judiciaire (Judicial Council).<sup>33</sup>

Jusqu'en octobre 2002, cette organisation a permis à la justice d'exercer en grande partie dans l'indépendance. Depuis le coup d'état, et la déliquescence des institutions constitutionnelles qui a suivi, la situation s'est continuellement dégradée. En juillet 2005, la situation fut claire une fois pour toutes ; un nouveau président de la Cour suprême devait être nommé et comme pour toutes les autres questions administratives difficiles, le roi Gyanendra régla aussi celle-ci en appliquant l'article 127 qui lui permettait de nommer personnellement le nouveau magistrat. Relevons cependant que jusqu'ici, ce nouveau président, Dilip Kumar Paudel, a su rester indépendant vis-à-vis du roi, à l'exception de quelques cas. Mais en cela, il ne se distingue pas vraiment de ses prédécesseurs, qui au cours de la période démocratique des années 1990, manifestèrent toujours leur loyauté au roi lorsqu'ils devaient évaluer les plaintes de nature politique des grands partis, notamment lors des dissolutions anticipées du Parlement.

Le problème de fond de l'ensemble du système judiciaire népalais est néanmoins tout autre. Comme dans d'autres secteurs importants, la justice est contrôlée par les couches dominantes de la société, en l'occurrence les Bramanes, dont la toute-puissance y est plus accablante que dans tous les autres domaines de l'administration publique. C'est d'ailleurs pourquoi juges et avocats ont mis tant de temps à développer un minimum de compréhension pour les problèmes et les besoins d'autres groupes ethniques. Régulièrement, les magistrats avaient à traiter d'affaires qui les concernaient, dont la teneur était contraire à la Constitution. L'article 4 définit, par exemple, que le Népal est un Etat hindou. De ce fait, il est en contradiction avec d'autres articles sur les droits fondamentaux, notamment l'article 11 qui garantit l'égalité à tous les citoyens népalais. Dans un Etat hindou, un tel concept d'égalité n'existe toutefois pas, ce qui explique les discriminations que subissent de nombreux groupes de la population.

Peu à peu, la Cour suprême a néanmoins su passer outre la pensée traditionnelle et adopter une attitude plus indépendante dans les décisions qu'elle rend. Le catalogue des droits fondamentaux, établi en 1990, n'y est pas étranger, comme d'ailleurs le fait que des experts en droit émergent tout doucement des groupes défavorisés et sont donc en mesure de mieux représenter leurs intérêts. On constate avec satisfac-

---

<sup>32</sup> Celui-ci est composé du Premier ministre (qui en est également le président), du juge en fonctions de la Cour suprême, du porte-parole de la Chambre des Représentants (dont les membres sont élus tous les cinq ans par suffrage universel), le président de l'Assemblée nationale (dont les membres sont élus par suffrage indirect tous les six ans. Un cinquième de ses membres est par ailleurs nommé par le roi), ainsi que le chef de l'opposition à la Chambre des Représentants (article 117 de la Constitution).

<sup>33</sup> Celui-ci se compose juge en fonctions de la Cour suprême (qui en est également le président), le Ministre de la justice, les deux juges les plus anciennement en fonctions à la Cour suprême, ainsi qu'un d'un juriste de renom, nommé par le roi (article 93 de la Constitution).

tion que cette tendance est parvenue à se maintenir, même après la prise définitive du pouvoir par le roi et malgré la persistance des tracasseries et des violations du droit commises par le gouvernement.

Un des grands problèmes de la justice est sa surcharge permanente. L'amélioration de la formation de plus vastes couches de la population, l'augmentation des droits individuels, la prise de conscience des injustices subies, ainsi que la déliquescence généralisée des structures de l'ordre public, ont dramatiquement fait augmenter le nombre des plaintes en justice. Par voie de conséquence, des décisions rapides sont souvent impossibles à obtenir.

La justice rencontre d'autres problèmes directement liés aux maoïstes. Ces derniers contrôlant une grande partie des campagnes, la justice népalaise n'y est plus présente, sauf ici et là, dans les villes et les chefs-lieux de districts. D'emblée, une des préoccupations essentielles des rebelles fut d'ailleurs la mise en place de leur propre système judiciaire, qu'au fil du temps, ils ont fait appliquer à toutes les régions qu'ils administrent. Cette situation pourrait représenter un potentiel conflictuel majeur après un éventuel processus de paix. Si celui-ci a lieu, il sera donc très important qu'il comprenne des directives claires qui valideront ou annuleront les décisions des tribunaux maoïstes.

Actuellement, depuis la prise de pouvoir du roi Gyanendra, les interventions de l'Etat représentent le plus grand problème des tribunaux. Depuis fin mai 2002, le Népal ne dispose plus d'aucun organe législatif. Tous les gouvernements n'agissent donc plus que sur décrets royaux. Nombre d'entre eux sont en contradiction flagrante avec les principes de la Constitution et violent les droits humains reconnus par la communauté internationale. Dans certains cas, les tribunaux, en particulier la Cour suprême, sont des semaines durant aux prises avec les décisions qu'ils doivent prendre, par exemple en matière de légitimité de la *Royal Commission for Control of Corruption*, RCCC (cf. point 6.2.) ou lorsqu'ils traitent des affaires relatives au décret royal sur les médias. Dans d'autres cas, les tribunaux rendent très rapidement leurs décisions, au besoin par référé, par exemple lorsque des citoyens ont été abusivement arrêtés ou les équipements de certains médias confisqués. Pour les personnes concernées, les décisions rapides et positives des tribunaux ne signifient pas nécessairement que leurs problèmes soient résolus. Il est en effet courant que les forces de sécurité passent outre les décisions de justice et arrêtent une nouvelle fois les personnes, à l'instant même de leur libération.

La Constitution de 1990 mentionnait la monarchie, certes sans pouvoirs directs sur l'exécutif et le législatif. Aucun de ses articles ne prévoyait toutefois une quelconque participation du roi aux affaires de justice. Malgré cela, Gyanendra a récemment nommé lui-même, par décret, le président de la Cour suprême, après le départ de son prédécesseur. De la même façon, il s'était accordé le droit de composer la nouvelle *National Human Rights Commission* (NHRC), après l'expiration du mandat de cinq ans de la commission précédente. Seul son président, Nayan Bahadur Khatri, dont on sait la loyauté envers la monarchie, fut réintégré dans ses fonctions. Pour les autres membres, Gyanendra nomma des personnes dont il n'avait pas à craindre les critiques. Les organisations nationales et internationales des droits de l'homme qualifièrent de farce cette constitution d'un organe de contrôle du gouvernement par

le chef même de celui-ci.<sup>34</sup> Parallèlement, Gyanendra avait en outre créé ses propres instances en matière des droits de l'homme, dont le mandat était bien entendu en totale contradiction avec celui de la NHRC.

## 6 Situation des droits de l'homme

Au Népal, les violations des droits humains ont principalement deux causes. Elles résultent d'une part d'un système séculaire de discriminations et d'exploitation des populations qui justifient toutes les inégalités. La plupart des groupes sociaux népalais, les Dalits, les Madhesis (population de plaine) et l'ensemble des femmes, restent politiquement, économiquement, socialement et culturellement exclus de la vie publique. Leurs possibilités sont très limitées d'améliorer leurs conditions de vie et d'exercer leurs droits politiques et civils. D'autre part, l'insurrection maoïste, qui dure depuis 1996, a provoqué d'innombrables atteintes aux droits humains qui touchent l'ensemble des populations du pays, mais plus particulièrement celles qui sont traditionnellement exclues de la société. Les rebelles comme les forces de sécurité népalaises portent en la matière la plus lourde part de responsabilité. D'autres militants politiques, des étudiants et des groupements de civils se sont également rendus coupables de brutalités, bien que dans une moindre mesure. La mobilisation de l'armée contre les maoïstes, en novembre 2001, ainsi que la prise décisive du pouvoir par le roi, en février 2005, n'ont fait qu'accroître les violations des droits humains commises par les forces de sécurité.

### 6.1 Les crimes des maoïstes

De son côté, le CPN (M) est responsable du meurtre de civils parmi lesquels on compte aussi des fonctionnaires locaux du gouvernement, des membres de partis politiques, ainsi que des personnes qui avaient résisté aux chantages, ou étaient considérées comme des informateurs des forces de sécurité. Les rebelles ont enlevé des milliers de civils, dont un très grand nombre d'enseignants et d'écoliers qui furent contraints de participer à des programmes d'éducation politique. Ils ont en outre kidnappé, torturé et souvent assassiné des soldats des forces de sécurité, ainsi que des milliers de civils qu'ils accusaient d'espionnage ou d'autres délits. Mais les représailles les plus féroces des maoïstes s'adressent aux membres de l'armée, de la police et d'autres administrations gouvernementales. Par crainte pour leur vie, ceux-ci n'osent quasiment plus rentrer dans leurs villages. Leurs familles sont aussi harcelées et n'ont souvent plus que la fuite comme recours. Enfin, les rebelles réservent de très graves « punitions » à celles et ceux qui ont fait partie de leurs rangs, mais les ont quitté depuis.

A plusieurs reprises, ils ont également mis en place des blocus (*bandh*) qui ont entravé toute liberté de mouvement, mais ont surtout empêché le passage de denrées alimentaires, de médicaments et d'autres produits de première nécessité, paralysant ainsi la vie publique et économique des régions concernées. Ils ont aussi mis en

<sup>34</sup> A propos de la critique générale soulevée par cette nouvelle commission, cf. la prise de position de Asian Centre for Human Rights (ACHR), *The Ugly Case: NHRC of Nepal*, 10 août 2005, <http://www.achrweb.org/Review/2005/85-05.htm>.

danger la vie de civils en les contraignant à les héberger, ou en lançant des attaques contre les forces de sécurité depuis des lieux ou des bâtiments civils. De plus, il existe de très nombreuses preuves du recrutement et de l'utilisation des enfants dans les troupes partisans maoïstes.<sup>35</sup>

## 6.2 Violation des droits par le gouvernement et les forces de sécurité

Les violations des droits humains commises par le gouvernement et les forces de sécurité sont tout aussi graves,<sup>36</sup> d'autant que le respect et la protection des droits font normalement partie intégrante de leurs fonctions. Avec son catalogue de droits fondamentaux garantis, la Constitution de 1990 était en profonde contradiction avec la dictature monarchique qui avait précédé. La Constitution du *Panchayat* de 1962 définissait, elle aussi, un certain nombre de droits fondamentaux, qui étaient toutefois assortis d'au moins autant de contraintes. Au demeurant, ceux-ci pouvaient être limités ou annulés en tout temps si le régime monarchique le jugeait utile.<sup>37</sup> On empêcha ainsi de voir se développer dans le pays une vaste conscience politique et surtout, la liberté d'expression.

La Constitution de 1990 ne garantissait pas seulement les droits fondamentaux et individuels, mais rendait également possible leur application au moyen d'une justice enfin indépendante. Le droit à l'information et la liberté d'expression, ainsi que la liberté d'association, ont très largement contribué au développement de la conscience politique de la population. C'est également dans ce contexte de démocratisation que les médias indépendants se sont multipliés et améliorés. Un exemple type fut le développement d'un réseau de radios FM qui fut progressivement étendu aux régions de campagne. La qualité de ses programmes d'information et d'éducation fut considérée dans le monde entier comme exemplaire. Toutefois, dès le 1<sup>er</sup> février 2005, le roi Gyanendra interdit toute retransmission d'informations et ordonna la diffusion exclusive de musique folklorique. Comme pour l'ensemble des médias privés, il leur supprima en outre la source de financement essentielle que constituait la publicité achetée par le gouvernement. Contrairement aux hommes politiques, les journalistes avaient toujours été en mesure d'analyser les causes historiques et sociales des erreurs de l'Etat et par conséquent, d'expliquer les raisons du soulèvement maoïste et de dénoncer les responsabilités de la monarchie.

<sup>35</sup> Amnesty International, Nepal : *Military assistance contributing to grave human rights violations*, AI Index: ASA 31/047/2005, 15 juin 2005, p. 5, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA310472005>

<sup>36</sup> Outre l'armée et la police, les forces de sécurité sont constituées d'une force de police armée appelée *Armed Police Force*, APF. En novembre 2003, pour faire face aux attaques maoïstes, le gouvernement royal proposait la constitution de groupes d'autodéfense, appelées *Rural Volunteer Security Groups*. Malgré les vives critiques nationales et internationales, de telles troupes de défense des villages ont été mises sur pied dans certaines régions, notamment dans les districts de Kapilbastu et de Nawalparasi. Les pratiques de ces forces de sécurité ne se différencient guère de celles des maoïstes : recrutements sous la contrainte, chantages financiers, accusations arbitraires et harcèlement de la population sous prétexte de sympathisation ou encore d'appartenance aux groupes maoïstes, etc., sont monnaie courante. On sait également que certaines de ces personnes accusées à tort ont été assassinées. Toutefois, ces groupes d'autodéfense sont eux-mêmes la cible d'attaques maoïstes. Cf. Amnesty International, Nepal : *Fractured country, shattered lives*, AI Index: ASA 31/063/2005, 3 août 2005, p. 3-8, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA310632005?open&of=ENG-NPL>

<sup>37</sup> Article 9 à 17 de la Constitution de 1962.

La suppression ou la restriction de nombreux droits fondamentaux firent partie intégrante de l'état d'urgence proclamé par le roi Gyanendra, le 1er février 2005.<sup>38</sup> De facto, le système du *Panchayat* était ainsi entièrement rétabli. Rien ne changea à la situation, même après la levée formelle de l'état d'urgence, fin avril. D'une manière générale, la vie publique et sociale diminua considérablement, le couvre-feu fut décrété dans de multiples villes et chefs-lieux de districts. Les laborieux contrôles de sécurité, effectués dans les bus et d'autres véhicules, entravèrent la liberté de mouvement des citoyens. Toute opposition au putsch royal fut rigoureusement sanctionnée. Dorénavant, les personnes soupçonnées d'être maoïstes furent systématiquement retenues dans les baraquements de l'armée ou les postes de police, très souvent des mois durant, sans qu'elles puissent bénéficier d'une assistance juridique ou que leurs familles en soient informées. Toutes ces mesures s'appuyaient sur la *Terrorist and Disruptive Activities Ordinance* (TADO), une ordonnance du roi Gyanendra.<sup>39</sup> A certaines périodes, par soi-disant mesure de prévention, des milliers de personnes furent placées en détention ou en résidence surveillée. De surcroît, tous les citoyens soupçonnés par l'armée d'entretenir des contacts avec les maoïstes furent encore plus en danger d'être arrêtés, voire de disparaître sans laisser de traces. L'armée ne recula même pas devant la torture, l'assassinat et la disparition d'adolescents. Human Rights Watch a constaté qu'au cours des dernières années, le nombre de personnes disparues au Népal, après avoir été entre les mains de la police, et surtout de l'armée, était le plus élevé au monde.<sup>40</sup>

La liberté d'expression et des médias fut la plus durement touchée. Depuis des années, les journalistes sont menacés par les maoïstes, comme par l'armée, s'ils parlent ouvertement des erreurs et des atrocités commises par l'une ou l'autre des deux parties. L'interdiction royale de tout compte-rendu sur des événements liés au soulèvement maoïste les a mis dans une situation très difficile. Le roi Gyanendra avait en effet décidé que seuls les médias du gouvernement, loyaux à l'égard de la monarchie, pourraient dorénavant informer le public du conflit entre l'armée et les rebelles. Au fil du temps, le nombre de plus en plus élevé de journalistes qui passèrent outre le décret royal, qui analysèrent et commentèrent les agissements et les décisions du roi et du gouvernement, eurent de plus en plus d'ennuis. Il était clair que Gyanendra voulait que renaisse la devise du système du *Panchayat* : « le roi est infaillible, la personne du roi ne peut être critiquée ». Les mesures de répression qu'il mit en place limitèrent dramatiquement l'activité des journalistes, notamment des chroniqueurs radio. Ces derniers restèrent sans travail durant des mois. Seul un

<sup>38</sup> Parmi les droits fondamentaux supprimés, on compte la liberté d'expression, le droit d'association pacifique et sans armes, la liberté de mouvement, le droit au libre exercice d'une profession, la liberté de la presse et de la publication, l'interdiction de la détention préventive, le droit à l'information, le droit de possession, le droit à la sphère privée, ainsi que le droit de porter plainte contre la Constitution.

<sup>39</sup> Ces mesures ont été mises en place la première fois, en novembre 2001, dans le cadre de l'état d'urgence, alors en vigueur, pour permettre à l'armée récemment mobilisée d'agir de manière plus restrictive. Le 10 avril 2002, le Parlement transforma ce décret en une loi (TADO) selon laquelle l'armée pouvait retenir des personnes suspectes dans les locaux de la police, sans mandat d'arrêt, jusqu'à soixante jours, à des fins d'instruction, ainsi que jusqu'à 90 jours en détention préventive. Cette nouvelle disposition légale se trouvait par conséquent en contradiction avec l'article 14 de la Constitution, selon lequel un prévenu doit impérativement être présenté devant un magistrat dans les 24 heures qui suivent son arrestation. En octobre 2004, le roi Gyanendra a réactivé le TADO. Le délai d'incarcération en détention préventive, sans nécessité de présentation du prévenu devant un magistrat, a été porté à un an. Cf. Amnesty International, *Nepal : Fractured country, shattered lives*, AI Index: ASA 31/063/2005, 3 août 2005, p. 17, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA310632005?open&of=ENG-NPL>

<sup>40</sup> Human Rights Watch (HRW), *Clear Culpability: «Disappearances» by Security Forces in Nepal*, février 2005, <http://hrw.org/reports/2005/nepal0205/>

référé de la Cour suprême leur permit de reprendre le travail, mi-août 2005. Aujourd'hui encore, le gouvernement royal continue d'affirmer que dans tous les pays démocratiques, les radios privées n'ont pas l'autorisation de diffuser des émissions d'information. Là encore, malgré les protestations du gouvernement, la Cour suprême prononça, mi-août 2005, un référé qui autorisait les radios FM à diffuser des informations jusqu'à clarification définitive de la situation juridique. Le 30 novembre, elle déclara contraire à la Constitution l'interdiction de diffuser, ce qui n'empêcha pas le roi d'ordonner une réduction draconienne de la liberté de la presse en s'appuyant, une fois de plus, sur l'article 127 de la Constitution.<sup>41</sup>

La société civile ne fut pas épargnée non plus par les mesures royales de répression. Les universitaires et défenseurs des droits de l'homme furent agressés de la même façon que les hommes politiques. La *National Human Rights Commission*, NHRC, n'eut même plus la possibilité d'examiner sans entraves et de manière indépendante les nombreuses plaintes d'atteintes aux droits humains qui lui étaient transmises. Avant leur nomination par le roi, les nouveaux membres de la commission se virent régulièrement empêchés de voyager dans le pays, voire de participer à des rencontres internationales.

Parmi les universitaires, les spécialistes en sciences politiques furent menacés à de nombreuses reprises, et même arrêtés, notamment le professeur Lok Raj Baral à son retour d'une conférence, en Inde. D'autres personnalités de la société civile, comme l'ancien professeur de médecine, Mathura Prasad Shrestha, une des personnalités les plus marquantes du mouvement pour la démocratie des années 1990, durent entrer dans la clandestinité pour échapper aux arrestations.<sup>42</sup>

Le monarque phagocytait en outre quelques unes des commissions et institutions prévues par la Constitution en créant des organes parallèles ou en plaçant des personnes de son choix au sein des organisations existantes. La *Royal Commission for Control of Corruption* (RCCC) en est l'un des exemples phare. Sans légitimation aucune, elle se substitue au mandat de la *Commission for the Investigation of Abuse of Authority* (CIAA). Ses activités semblent d'ailleurs plutôt se concentrer sur la diffamation des chefs de partis et des défenseurs des droits de l'homme. Une des « actions » de la RCCC fut notamment l'arrestation pour corruption du Premier ministre, Sher Bahadur Deuba, qu'elle finit même par juger, bien que seuls les tribunaux y soient habilités.<sup>43</sup>

Le Népal est actuellement un Etat hors la loi, flanqué d'un gouvernement monarchique qui ne dispose d'aucune légitimation constitutionnelle. Pour autant qu'il ne soit pas contrôlé par les forces maoïstes, le pays est dominé par le roi et par l'armée. Pour la population civile, les deux cas de figure signifient épreuves et souffrances. Une amélioration durable de la situation ne sera possible que si un processus de paix est enfin lancé qui visera l'instauration de la démocratie, le respect des droits de l'homme et la disparition de cette calamité social-démocrate, marquée du sceau

<sup>41</sup> Cf. International Commission of Jurists, *Power to Silence: Nepal's New Media Ordinance*, 13 décembre 2005, [http://www.icj.org/IMG/pdf/ICJ\\_Report\\_Ordinance.pdf](http://www.icj.org/IMG/pdf/ICJ_Report_Ordinance.pdf)

<sup>42</sup> Apparemment, les cercles académiques se sont laissés intimider par les menaces royales. Au cours d'un entretien personnel, le 14 février 2005, Kanak Mani Dixit, journaliste très connu, déplora le manque d'engagement des universitaires.

<sup>43</sup> Fin 2005, Sher Bahadur Deuba se trouvait encore en détention.

de la monarchie, qui défavorise et exclut de la vie publique une très grande partie de la population.

