

L'OBSERVATOIRE

pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme

THE OBSERVATORY
for the Protection
of Human Rights Defenders

EL OBSERVATORIO
para la Protección
de los Defensores de Derechos Humanos

Rapport

Mission internationale d'enquête

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

Introduction

1. Le contexte politique
2. Les défenseurs des droits de l'Homme opérant dans un environnement hostile
3. Réactions aux pressions nationales et internationales en matière de droits de l'Homme
4. Recommandations

fidh

Fédération Internationale
des Ligues des Droits de l'Homme
17, Passage de la Main d'Or
75 011 Paris, France

OMCT

Organisation Mondiale Contre la Torture
Case postale 21 - 8 rue du Vieux-Billard
1211 Genève 8, Suisse

Introduction

La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), dans le cadre de leur programme conjoint, l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, ont mandaté une mission au Népal du 11 au 18 mars 2004, afin d'examiner la situation des organisations et des individus impliqués dans la défense des droits de l'Homme dans le cadre du conflit armé.

La délégation de l'Observatoire était formée de M. Eric Sottas, directeur de l'OMCT, et de M. Michael Anthony, ancien responsable du Programme des Campagnes Urgentes à l'OMCT.

Au cours de la mission, la délégation de l'Observatoire a établi des contacts avec des représentants du corps diplomatique, dont ceux de l'Union européenne. Des représentants des organisations suivantes ont, entre autres, été interviewés :

- Advocacy Forum
- Bheri Environmental Excellence Group (BEE Group)
- Centre for Human Rights and Democratic Studies (CEHURDES)
- Centre for Victims of Torture (CVICT)
- Group for International Solidarity
- Informal Sector Service Centre (INSEC)
- Institute of Human Rights and Democracy
- International Institute for Human Rights Environment and Development (INHURED International)
- Commission Nationale des Droits de l'Homme (NHRC)
- Association du Barreau Népalais (NBA)

I. Le contexte politique

I.1. La monarchie et l'insurrection du CPN (M)

Le Népal tel qu'on le connaît aujourd'hui fut créé dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle, lorsque le chef de la petite principauté de Gorkha forma un pays unifié à partir d'un

certain nombre d'Etats indépendants des collines¹. Jusqu'aux années 1950, le Népal était une autocratie extrêmement centralisée et isolée de toute influence externe. Début 1959, le roi Mahendra promulgua une nouvelle constitution, et une Assemblée nationale fut issue des premières élections démocratiques. Le Parti du congrès népalais (Nepali Congress Party - NPC), un parti socialiste modéré, remporta une franche victoire lors de ces élections. Cependant, le roi Mahendra décida de dissoudre le gouvernement 18 mois après sa formation, déclarant que la démocratie parlementaire était un échec. Le 16 décembre 1962, il annonça une nouvelle Constitution – connue sous le nom de Constitution Panchayat – qui donna le jour à un système basé sur une structure pyramidale allant de l'assemblée du village (*panchayat*) au parlement national. La nouvelle constitution affirmait l'autorité royale de manière plus ferme et explicite que ne l'avaient fait les précédentes constitutions, et interdisait tous les partis politiques. Jusqu'au début de l'année 1990, le système *panchayat* domina au Népal. Cependant, à partir du 18 février 1990, les Népalais organisèrent une série de manifestations pour exiger la restauration d'une démocratie pluripartite et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cinquante personnes au moins furent tuées et des milliers d'autres blessées suite aux violentes représailles des autorités pour mettre fin aux manifestations. Incapable de faire face à l'agitation publique généralisée, et craignant pour sa couronne, le roi Birendra, au pouvoir depuis 1972, leva l'interdiction des partis politiques et finit par rendre nulles, le 16 avril, les dispositions de la constitution de 1962 allant à l'encontre de la démocratie pluripartite. La nouvelle constitution, proclamée le 9 novembre 1990, légalisa les partis politiques, réaffirma les droits de l'Homme, abolit le système *panchayat* et limita considérablement les prérogatives royales dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle. Les partis politiques s'accordèrent sur le maintien de la monarchie afin de garantir une plus grande stabilité politique et car elle constituait un symbole important de l'identité nationale. Lors des élections parlementaires de 1991, le Parti

¹ Cette partie historique s'inspire largement du rapport publié en septembre 2002 par l'Association internationale du barreau, *Nepal in crisis: Justice caught in the Cross-fire*, <http://www.ibanet.org/images/downloads/HRINepalJusticeFinal.pdf>.

du congrès népalais (Nepali Congress Party - centriste) remporta une courte majorité et forma un nouveau gouvernement, qui s'effondra en 1994. Après les échecs successifs de différents gouvernements de coalition, le Parti du congrès remporta une nouvelle fois le scrutin aux élections législatives de 1999. En juin 2001, le roi et plusieurs membres de la famille royale furent assassinés par le prince héritier, qui se suicida. Le frère du roi, le prince Gyanendra, succéda alors au trône.

En février 1996, le CPN (M) - Parti communiste népalais (maoïste) – déclara une “guerre du peuple” visant à instaurer une “nouvelle démocratie”. Ce parti était dirigé par des hommes politiques d'extrême gauche qui, se sentant exclus du pouvoir, ont déclenché une insurrection. Les tactiques extrêmes adoptées par les gouvernements successifs pour réprimer ce mouvement se sont traduites par de graves violations des droits de l'Homme à grande échelle, en particulier parmi les populations du centre-ouest népalais, violations qui perdurent encore aujourd'hui. Ces crimes, ainsi que l'incapacité de l'Etat à y mettre un terme, sont venus nourrir un sentiment d'injustice déjà très présent, donnant au CPN (M) force et appuis.

Le CPN (M) a assassiné, torturé et harcelé des centaines de membres des partis démocratiques, des médias indépendants et des organisations des droits de l'Homme dans le cadre d'une politique explicite de sape des mécanismes gouvernementaux. Les attaques perpétrées par les Maoïstes se sont accompagnées d'une destruction délibérée des infrastructures de développement. Ils ont ainsi démoli des projets hydroélectriques, des bureaux de poste, des dispensaires, des systèmes d'irrigation, les bureaux des “comités de développement” des villages, les poteaux téléphoniques, les postes de forêts, les centres sanitaires et autres structures prestataires de services. Pour financer leur mouvement, les Maoïstes ont dévalisé des banques et des coopératives, et extorqué même les plus démunis. L'économie rurale, déjà bien fragile, doit en conséquence faire face à d'énormes difficultés.

I.2. La réaction du gouvernement au CPN (M) – La montée en force du roi et de l'armée dans la sphère politique

Face au CPN (M), l'Etat a choisi de plus en plus de favoriser un règlement armé du conflit, ce aux dépens directs de l'Etat de droit et des activités politiques et de développement.

En novembre 2001, suite à une attaque sans raison du CPN (M) sur les quartiers militaires de Dang, les pourparlers de paix qui étaient alors en cours furent interrompus et l'état d'urgence instauré. Par conséquent, de nombreux droits fondamentaux furent suspendus, tels que la liberté d'expression, la liberté de réunion, les droits à ne pas subir de détention arbitraire, à la vie privée et aux recours constitutionnels. L'*habeas corpus* fut maintenu. En outre, le roi promulgua un décret élargissant les pouvoirs de l'Etat en matière d'arrestation et de détention². Ce décret fut ensuite adopté par le Parlement comme la Loi de 2002 sur les activités terroristes ou perturbatrices (contrôle et punition) (Terrorist and Disruptive Activities (Control and Punishment) Act 2002 - TADA). Par la suite, le Premier ministre, M. Deuba, et tous les dirigeants qui lui succédèrent transférèrent la politique de sécurité à l'Armée royale népalaise (Royal Nepal Army - RNA). Après la levée de l'état d'urgence en août 2002, la mainmise de la RNA sur la police civile et militaire fut maintenue au travers d'une structure de commandement unique dénuée d'une supervision civile claire.

Malgré le soutien de pure forme manifesté par certains fonctionnaires à une campagne intégrée affirmant que la contre-révolution n'est pas seulement une affaire de sécurité mais aussi de développement et de réforme politique, la stratégie du gouvernement reste exclusivement sécuritaire, les régimes successifs ne comprenant pas que la contre-

² L'Ordonnance sur les activités terroristes et perturbatrices (Terrorist and Disruptive Activities Ordinance - TADO), promulguée le 26 novembre 2001, prévoyait, comme son nom l'indique, des dispositions légales visant à réprimer les activités terroristes ou perturbatrices, ainsi qu'à garantir la sûreté de la population. Elle assimilait le Parti communiste népalais (Maoïste) à une organisation terroriste. Elle fut remplacée par le TADA lors de son adoption par le Parlement en avril 2002.

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

insurrection (tout comme l'insurrection) ne peut se réduire à un simple exercice militaire.

En mai 2002, le premier ministre M. Deuba décida de dissoudre le Parlement afin de réinstaurer l'état d'urgence et contrer les membres de l'opposition favorables au système démocratique et opposés à cette évolution politique, reconnaissant tardivement que cela renforcerait le pouvoir du roi et de l'armée. En juin 2002, M. Deuba supprima tous les organes locaux élus (aussi bien dans les villages que dans les districts), laissant *de facto* les districts sous contrôle militaire.

Le 4 octobre 2002, le roi Gyanendra prit véritablement le pouvoir en révoquant le gouvernement élu du premier ministre M. Deuba, qu'il accusa d'incompétence, et en nommant un nouveau gouvernement principalement composé de représentants non élus.

Le roi Gyanendra se justifia en disant que les institutions démocratiques étaient devenues inefficaces du fait de la corruption des hommes politiques, et que, par conséquent, une "administration efficace" devait être restaurée afin de mettre un terme au conflit. En l'absence des mécanismes démocratiques, le roi Gyanendra jouit de pouvoirs immenses et sans restriction, y compris celui de nommer ou de renvoyer le premier ministre à son gré. La réticence du roi Gyanendra à rendre le pouvoir, de même qu'une inquiétude croissante autour du rôle excessif de l'armée, ont provoqué des réactions de plus en plus fortes au sein des forces démocratiques.

Pour des raisons que nous exposerons plus loin, ces forces démocratiques ont mis du temps à réagir. Toutefois, un mouvement favorable à la démocratie et au règlement pacifique du conflit est en train de voir le jour, alors que le peuple remet en cause la légitimité du régime actuel. Parallèlement aux manifestations qui tendent à ne représenter que les intérêts d'une opposition mécontente et exclue du pouvoir se développe une "troisième force" qui s'oppose à la répression et à la violence aussi bien du régime que du CPN (M). Ce groupe comprend certains partis politiques (du moins ceux exclus du pouvoir), des défenseurs des droits de l'Homme, des journalistes, des étudiants, des avocats, d'autres membres de la société civile, et, de plus

en plus, la population en général. Ces manifestations politiques, qui ont commencé par l'appel d'un petit nombre de personnes à restaurer l'Etat de droit, se sont aujourd'hui étendues jusqu'à inclure une plus grande partie de la société, leur discours est devenu de plus en plus républicain, et leur programme de plus en plus orienté vers une réforme sociale pacifique.

I.3. Situation générale des droits de l'Homme

Le Népal est confronté à une terrible crise. Les violations des droits de l'Homme et des crimes de guerre de plus en plus graves perpétrés par les forces gouvernementales et le CPN (M) nourrissent le conflit. A en croire l'organisation non gouvernementale des droits de l'Homme Informal Sector Service Center (INSEC), depuis le début du conflit en 1996, le CPN (M) aurait causé la mort de 3 469 personnes, tandis que les forces armées en auraient tuées 6 643. Sur l'ensemble, 4 141 étaient des civils, 1 478 des membres des forces de sécurité, environ 400 des travailleurs politiques, et plus de 4000 des Maoïstes.

La plupart des observateurs indépendants estiment qu'au moins la moitié de ces morts ont été victimes d'exécutions sommaires, dont l'écrasante majorité est attribuée aux forces de sécurité, en particulier l'Armée royale népalaise (RNA). Ces civils innocents ont été assassinés par la RNA à cause de leur implication, suspectée ou réelle, dans l'insurrection actuelle du CPN (M).

Comme le soulignait en mars 2004 M. William O'Neill, membre d'une Mission d'évaluation des droits de l'Homme de l'ONU pour le PNUD :

"J'ai travaillé à Haïti, au Rwanda, au Burundi, en Afghanistan, en Sierra Leone, au Kosovo, et le Népal est l'une des pires situations au regard des droits de l'Homme qu'il m'ait été donné de voir".

I.3.a. Violations par les forces gouvernementales

Le comportement, la crédibilité, la légitimité et le rôle de la RNA sont une source de grande inquiétude au Népal. Alors que les violations

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

des droits de l'Homme sont au cœur du conflit, les forces de sécurité ne comprennent toujours pas le rôle qu'elles sont censées jouer en vue de garantir une société démocratique. Au lieu d'appliquer la loi et d'assurer l'ordre public, la RNA continue d'égaliser, voire souvent de surpasser, la violence du CPN (M). Comme le signalait un expert de la Commission nationale des droits de l'Homme népalaise (National Human Rights Commission - NHRC) : "Ils sont les forces légitimes d'un pays démocratique. S'ils ne respectent pas les normes démocratiques, comment peuvent-ils exiger des rebelles qu'ils le fassent ?"

- Disparitions

Les cas de disparitions sont particulièrement alarmants. D'après les rapports du Groupe de travail des Nations unies sur les disparitions forcées, plus de personnes auraient disparu au Népal au cours des deux dernières années que dans n'importe quel autre Etat. En outre, après sa visite au Népal le 14 décembre 2004, le Groupe de travail a déclaré qu' "il a été rapporté que les défenseurs des droits de l'Homme sont constamment menacés en raison de leur travail sur les disparitions forcées, notamment dans les provinces népalaises en dehors de Katmandou". Le 19 mars 2004, la NHRC avait enregistré 1 018 cas de disparitions depuis l'an 2000. La grande majorité des accusations sont liées aux actions de la RNA. Par ailleurs, le taux de disparitions rapportées est en hausse : au 14 octobre 2004, le nombre de disparitions signalées à la NHRC était de 1 400 individus. Mais dans la mesure où la RNA déclare ne pas pouvoir "divulguer les détails concernant certaines des personnes enlevées pour des raisons de sécurité", la plupart des observateurs affirment que les chiffres avancés par la NHRC ne représentent qu'une partie du nombre réel de victimes.

- Morts lors d'affrontements

Tandis que des organisations de défense des droits de l'Homme, des avocats et les médias dénoncent presque quotidiennement les exécutions sommaires perpétrées par les forces de sécurité, la RNA attribue quant à elle ces cas à de simples "morts lors

d'affrontements" (*encounter killings*), c'est-à-dire des personnes tuées au combat.

Pourtant, le massacre ouvert de civils innocents par des membres de la RNA, perpétré au grand jour dans la capitale Katmandou, font douter de la véracité de cette assertion de la RNA. Ces meurtres, malgré l'abondance de preuves, n'ont pas débouché, jusqu'ici, sur une véritable action punitive. Et le fait que la RNA n'ait pas voulu enquêter sur les nombreuses allégations de meurtre met encore plus à mal son statut de défenseur légitime de l'Etat.

- Arrestations et détentions arbitraires

La RNA maintient un nombre significatif, bien qu'inconnu, de personnes en détention dans des lieux illégaux et secrets. Les détenus libérés sont souvent arrêtés de nouveau par la suite, et les prisonniers dits de sécurité sont généralement déplacés d'un lieu de détention à un autre pour éviter qu'ils ne soient repérés par les tribunaux. Les prisonniers sont tenus au secret, et n'ont pas accès à un avocat, à leur famille ni aux tribunaux. Ces méthodes sont de notoriété publique, et la torture des détenus extrêmement courante.

D'une façon générale, l'Etat de droit n'existe plus sur le terrain. Le CPN (M) force les civils à leur fournir nourriture et abris pour la nuit. Toutefois, lorsque les forces armées arrivent dans le village au matin, toute personne suspectée d'avoir aidé les Maoïstes, de son plein gré ou non, est suspectée d'être elle-même maoïste. On rapporte fréquemment des punitions collectives dans les villages et des passages à tabac publics. Il n'est pas rare que les forces de sécurité agissent sans uniforme, et l'on rapporte de plus en plus de cas où les forces de sécurité se font passer pour des Maoïstes en vue de piéger les villageois.

L'inquiétude croissante de la internationale s'est manifestée le 15 juillet 2004, lorsque huit experts indépendants de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies ont souligné le caractère alarmant de la situation des droits de l'Homme au Népal. Dans leur déclaration, les experts ont signalé que depuis le début de l'année 2004 ils avaient transmis 146 appels urgents et autres communications au gouvernement concernant des violations des droits de l'Homme. Ces appels concernent

des individus arrêtés par les forces de sécurité, souvent parce qu'on les suspectait de soutenir ou de participer aux activités des Maoïstes. "Il a été rapporté que ces individus sont ensuite transférés vers des lieux de détention secrets, où les prisonniers courent le risque de subir des actes de torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, y compris le viol".

I.3.b. Violations perpétrées par les Maoïstes

Le CPN (M) commet à grande échelle des violations graves et systématiques des droits de l'Homme, notamment en assassinant des membres de l'opposition démocratique, des opposants politiques et autres civils, y compris des enseignants et des journalistes, ou en réalisant des prises d'otages, en torturant et en enlevant toujours plus d'écoliers et d'enseignants.

Les rapports de l'INSEC soulignent la brutalité des méthodes du CPN (M). Leur *Human Rights Yearbook 2004* contient ainsi des descriptions graphiques des violences pratiquées par les Maoïstes : les victimes sont torturées, décapitées, démembrées, leurs os broyés ou sectionnés. En effet, les désirs de réforme sociale affichés à l'origine par les Maoïstes ont cédé la place à ce que CK Lal, éminent chroniqueur social, décrit comme "une chute dans l'extorsion, l'incendie criminel, le pillage, la mutilation des dissidents, et le massacre gratuit".

I.3.c. Impunité

La question cruciale en matière de droits de l'Homme est le climat d'impunité qui règne dans tout le pays. Ce problème n'est d'ailleurs pas nouveau. Aucun des gouvernements qui se sont succédés au Népal n'a engagé d'action contre les auteurs de violations graves des droits de l'Homme. Le conflit armé actuel a amené ce problème à un point critique. De fait, l'impunité est presque totale pour les auteurs de crimes de part et d'autre du conflit. Si les juridictions nationales n'ont pas la capacité de traiter les violations commises par le CPN (M), les forces de sécurité ont mené un certain nombre d'enquêtes de pure forme contre leurs propres membres, et ce uniquement après que

des acteurs aussi bien au niveau national qu'international ont exercé sur elles une pression énorme. Ces enquêtes présentaient beaucoup de vices de forme, les résultats étaient longs à voir le jour, et les punitions appliquées incompatibles avec la gravité des crimes commis. Le fait que la RNA n'ait pas cherché à faire la lumière sur les violations des droits de l'Homme perpétrées par ses soldats fait sérieusement douter de sa volonté de transparence vis-à-vis de la société civile. M. William O'Neill (voir ci-dessus) propose ainsi l'analyse suivante :

"Même dans une affaire aussi évidente que le massacre de Ramechhap en août 2003³, ce n'est qu'après avoir subi une pression énorme et constante, et suite à un rapport détaillé rédigé par des experts indépendants - dont un médecin légiste mandaté par la NHRC -, que la RNA a accepté, à contrecœur, de revoir des dossiers qu'elle avait précédemment écartés d'un ton péremptoire⁴. En mars 2004, la RNA a annoncé l'arrestation d'un commandant et de plusieurs soldats de grade inférieur impliqués dans l'affaire. Le commandant sera jugé à huis clos par une cour martiale ; les médias et autres observateurs extérieurs, y compris la NHRC, seront exclus du procès. La RNA maintient fermement que les violations que commettent ses soldats ne reflètent pas la politique officielle ; la responsabilité en revient aux "mauvais éléments" de l'armée. Pourtant, la réticence de la RNA à enquêter sur les violations commises par les soldats et à les punir dément cette position. S'il s'agit vraiment d'aberrations commises par

³ Le 17 août 2003, 21 personnes (19 rebelles et deux civils) ont été fusillées par des membres de la RNA dans le district isolé de Ramechhap, à l'est du Népal. Le cessez-le-feu de sept mois signé par les deux parties a été rompu dix jours après. La RNA a mené sa propre enquête sur cette affaire, et conclu que "l'armée n'avait fait que répondre à une première attaque des rebelles". Cette conclusion a par la suite été contredite par l'enquête indépendante menée par la Commission nationale des droits de l'Homme (NHRC), selon laquelle la plupart des victimes avaient reçu une balle dans la tête à bout portant, alors que leurs mains étaient attachées dans le dos.

⁴ Un agent de police nous a confié avoir prévenu le Général Sharma, responsable de la cellule des droits de l'Homme de la RNA, juste après les événements de Ramechhap, que "la situation [était] vraiment très grave" et qu'il faudrait "enquêter sérieusement", mais Sharma n'a pas écouté son conseil. Un officier de l'armée aurait déclaré : "nous sommes en guerre, nous devons mentir, vous comprenez".

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

des "mauvais éléments" agissant pour leur propre compte, en dehors des ordres et des politiques officiels, alors pourquoi est-il si difficile d'engager de vraies poursuites contre eux ? S'ils violent le règlement, ne devrait-on pas pouvoir punir facilement et rapidement les soldats qui contreviennent aux ordres et à la discipline militaires ? On en vient inévitablement à assimiler la réticence extrême de la RNA à punir ses soldats à une marque de tolérance, voire de cautionnement réel, des actes perpétrés par les soldats qui violent les lois de la guerre et les droits de l'Homme dans ce conflit contre les Maoïstes, et ces actes apparaissent comme le reflet de la doctrine de la contre-révolution professée par la RNA. La RNA pourrait facilement démentir ces insinuations, mais elle n'en a rien fait".

Le gouvernement civil, aussi bien central que dans les districts, exerce un faible contrôle sur les forces de sécurité. Les recours nationaux, y compris l'*habeas corpus*, sont en grande partie impuissants. La RNA ignore régulièrement les décisions de la Cour suprême.

1.4. Loi sur les activités terroristes ou perturbatrices (contrôle et punition) : un danger pour les défenseurs des droits de l'Homme

La Loi sur les activités terroristes ou perturbatrices (contrôle et punition) (*Terrorist and Disruptive Activities (Control and Punishment) Act* - TADA) promulguée en avril 2002 pendant l'état d'urgence est toujours en vigueur, et a même été renouvelée par un décret royal en octobre 2004, qui étend le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires chargés de la sécurité de se livrer à des arrestations et des détentions. La section 3(2) du TADA vise les personnes qui "complotent, provoquent, poussent à commettre, sont les instigateurs, commanditent, rémunèrent ou font de la publicité pour des actes de terrorisme, ou encore abritent des personnes impliquées dans des activités terroristes ou perturbatrices". Ces activités terroristes ou perturbatrices sont les suivantes : "l'endommagement, la destruction, les blessures, l'assassinat, l'enlèvement et les menaces, ainsi que la production, la distribution, le stockage, le transport, l'exportation, l'importation, la vente,

la détention ou l'installation de substances explosives ou toxiques, ou le fait de regrouper et d'entraîner des individus à ces fins".

Human Rights Features, un projet mené conjointement par le South Asian Human Rights Documentation Centre (SAHRDC) et le Human Rights Documentation Centre (HRDC), souligne les dangers que présente cette loi pour les défenseurs des droits de l'Homme. En effet, l'inclusion des activités perturbatrices dans la définition au sens large du terrorisme rend possible son application aux actes politiques qui, tout en se distinguant du terrorisme, sont définis par l'Etat comme ayant un effet perturbateur sur le gouvernement ou l'ordre public. Le TADA définit les actes mentionnés à la section 3(2) comme tous ceux visant à affaiblir ou à mettre en danger la souveraineté et la sécurité du Népal, ou encore les actes commis en vue de créer un climat de terreur. Le TADA garantit donc légalement et de manière durable l'impunité de l'Etat. Sa section 20 prévoit l'immunité des membres des forces de sécurité "ou toute autre personne" contre toute poursuite pour "les actes ou les ordres accomplis ou intentés par cette personne en toute bonne foi au titre de la Loi".

Human Rights Features reprend une déclaration de la NHRC selon laquelle "le TADA soutient et encourage ceux qui, sous prétexte de sauvegarder "la loi et l'ordre public" ou des "impératifs de sécurité", persistent à violer les droits de l'Homme des citoyens népalais".

Par exemple, d'après Amnesty International, Pushpa Lal Dhakal, Pushpa Neupane et quatre autres personnes auraient été de nouveau arrêtés par les forces de sécurité le 25 juillet 2004. Leur arrestation a eu lieu juste après leur libération par la cour fédérale de Jhapa, à Chandragadi, dans la municipalité de Bhadrapur, leur faisant courir le risque de subir tortures et mauvais traitements. Pushpa Lal Dhakal avait été arrêté une première fois le 13 janvier 2004, puis maintenu en détention pendant dix jours à la caserne de Charali, où il aurait subi des voies de fait si graves que plusieurs de ses côtes ont été brisées. On l'a ensuite transféré à la prison de Chandragadi, où il était détenu au titre du TADA. Les "disparitions" ont également été facilitées par le TADA, en vertu duquel des personnes peuvent être détenues secrètement et illégalement

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

pendant de longues périodes dans des camps militaires. D'après Amnesty, Bishnu Pukar Shrestha, ancien professeur du secondaire et défenseur des droits de l'Homme, aurait "disparu" après avoir été arrêté par des membres des forces de sécurité en civil à son domicile de Thapatali, à Kathmandou, le 29 juillet 2004. Au début de l'année, son nom et sa photo avaient été ajoutés à une liste de chefs maoïstes recherchés, diffusée lors d'une émission télévisée de l'armée. Une récompense en espèces était offerte à quiconque fournirait des informations permettant d'arrêter ces individus "morts ou vifs". Bishnu Pukar Shrestha, qui a toujours nié appartenir au CPN (M), a été libéré le 16 décembre 2004. Il semblerait qu'il ait été détenu les yeux bandés pendant près de neuf mois par les militaires.

II. Les défenseurs des droits de l'Homme opérant dans un environnement hostile

Le résultat de presque dix années d'attaques contre le système démocratique menées par le CPN (M) s'est vu renforcé par une déconstruction du cadre démocratique opérée par l'Etat depuis 2001. Dans ce contexte, les défenseurs des droits de l'Homme ont peu de possibilités de recourir aux mécanismes nationaux pour sauvegarder des droits de plus en plus menacés. Les agissements du Roi ont, volontairement ou non, plongé les institutions démocratiques (c'est-à-dire les mécanismes qui agissent comme contrepoids pour éviter les abus, et contribuent à garantir le respect des droits de l'Homme) dans une crise profonde. Beaucoup de ces organes clés dépendent directement (et leur fonctionnement même en dépend) d'une Chambre des députés désormais inexistante. Les forces de sécurité ont progressivement occupé la place laissée par le retrait des arrangements institutionnels et de l'espace démocratique. La crise institutionnelle qui en a résulté a poussé démocrates et défenseurs à protester de manière croissante. Dans cet environnement polarisé, les forces de sécurité se sentent libres de lancer des attaques de plus en plus directes à l'encontre des personnes qui défendent les droits de l'Homme et la démocratie.

La méfiance envers les démocrates et les défenseurs des droits de l'Homme n'est pas chose nouvelle. Au Népal, la démocratie, la culture des droits de l'Homme et l'Etat de droit ne sont pas fermement enracinés. Nombre des anciens dirigeants dans les années du *Panchayat* conservent aujourd'hui des postes de pouvoir, qu'ils soient formels ou non. Par ailleurs, en même temps qu'il a polarisé le monde politique, le conflit a considérablement renforcé l'opinion, déjà largement répandue et acceptée, selon laquelle les défenseurs des droits de l'Homme, les avocats et les journalistes indépendants sont des sympathisants du CPN (M) et des "terroristes".

Qui plus est, le fait d'enquêter sur des violations des droits de l'Homme est encore perçu comme une atteinte à la guerre contre le terrorisme, et une façon de saper le moral des forces de sécurité. Cette idée s'est vue renforcée avec l'émergence de l'opposition démocratique, qui représente une menace croissante pour le régime actuel. Certains gradés des forces de sécurité lancent des menaces publiques à peine voilées et quasiment directes. Ils critiquent ouvertement les missions internationales des droits de l'Homme en visite au Népal. Malheureusement, ces critiques ont été renforcées par le fait que certains membres d'organisations de défense des droits de l'Homme se sont compromis au début du conflit en déclarant que les Maoïstes étaient de "vrais révolutionnaires".

Les Maoïstes du CPN (M) associent les journalistes, les défenseurs des droits de l'Homme et les avocats à l'ancien régime. Ils accusent les organisations de défense des droits de l'Homme d'être des instruments de "l'impérialisme américain", et menacent ou harcèlent le personnel local des organisations d'aide internationale. C'est pourquoi dix bailleurs de fonds internationaux ont annoncé dans un communiqué de presse conjoint daté du 10 mai 2004 la suspension de leurs activités dans cinq districts du centre ouest du Népal (Kailali, Jumla, Humla, Mugu et Dolpa) en raison de "graves menaces" en provenance du CPN (M) local, qui menaçait, entre autres, de poser des bombes dans les bureaux des ONG. Au nombre de ces donateurs se trouvaient la Coopération technique allemande (GTZ), l'Agence suisse pour le développement et la coopération (SDC), l'Agence canadienne de

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

développement international (CIDA), le Département britannique pour le développement international (DFID), l'Organisation néerlandaise de développement (SNV), l'Union européenne, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), l'Ambassade du Royaume de Norvège, l'Agence danoise de développement international (DANIDA) et l'Ambassade de Finlande. Ces institutions ont déclaré avoir été "forcées" à interrompre leurs projets suite aux pressions croissantes des Maoïstes, dans la mesure où elles n'étaient pas à même d'assurer la sécurité de leur personnel.

Par ailleurs, la population n'est pas très solidaire des ONG dans le pays et ne se mobilise pas pour venir en aide aux défenseurs des droits de l'Homme. L'opinion publique, erronée mais largement répandue, est que les ONG sont pour la plupart corrompues, mal gérées, divisées, qu'elles dépendent des financements extérieurs, et qu'elles sont menées par l'élite centralisée à Katmandou.

II.1. Harcèlement de défenseurs des droits de l'Homme : présentation de cas

Le 13 février 2004, M. Ganesh Chiluwal, chef de file de l'Association des victimes des Maoïstes (Maoists' Victims' Association - MVA), une organisation venant en aide aux victimes des violations perpétrées par les Maoïstes, a été tué par balle par deux hommes dans les bureaux de l'association à Bagbazar, à Katmandou. Ces hommes appartenaient vraisemblablement au CPN (M).

Le 13 mars 2004, M. Dhani Ram Tharu, membre de BASE, un mouvement renommé de défense d'anciens travailleurs forcés, a été arrêté par des membres armés de la police. Sur place, il a été suggéré que les forces de sécurité suspectaient BASE d'être lié au CPN (M). Le 16 mars 2004, M. Tharu a été transféré à la prison de Nepalgunj. Selon les informations reçues, il serait détenu sur le fondement du TADA.

Le 17 avril, le Dr Bhogendra Sharma, Président du Conseil international de réadaptation pour les victimes de la torture (International Rehabilitation Council for Torture Victims - IRCT) et du Centre pour les victimes de la

torture au Népal (CVICT), a été arrêté à Katmandou par la police népalaise, de même que neuf membres du personnel et du comité exécutif du CVICT, alors qu'ils étaient en train d'observer une manifestation pacifique. Huit défenseurs des droits de l'Homme, y compris M. Sharma, ont été libérés le jour même aux alentours de 18 heures ; un bénévole du CVICT est resté une nuit en détention et a été relâché le lendemain vers midi.

Le 4 juin 2004, trois membres des services de sécurité de la police d'Anamnagar ont fait irruption dans les bureaux de la Campagne collective pour la paix (Collective Campaign for Peace - COCAP) aux alentours de 10h30 du matin et ont arrêté le responsable du programme, M. Dinesh Prasain, ainsi qu'une reporter photographe, Mme Usha Titikchu. Les agents n'ayant pas présenté de mandats d'arrestation en bonne et due forme, M. Prasain et Mme Titikchu ont refusé de les suivre. Ils ont alors tous deux été arrêtés de force et M. Prasain a en outre été frappé par un inspecteur de police. Environ une heure plus tard, les avocats des détenus, MM. Govinda Bandi et Ramji Sharma, se sont rendus sur les lieux de détention, où l'inspecteur de police les a informés que l'ordre d'arrêter M. Prasain et Mme Titikchu était venu de l'Inspecteur général adjoint (Deputy Inspector General - DIG). Le DIG a déclaré qu'ils étaient détenus "pour leur propre protection". L'Observatoire craignait que ces arrestations pour but d'empêcher la manifestation prévue pour protester contre l'aide militaire indienne au gouvernement népalais, manifestation qui devait avoir lieu pendant la visite du ministre des Affaires étrangères indien, M. Natwar Singh, dans l'après-midi du 4 juin 2004. Les détenus ont été libérés le 5 juin 2004, à 14h30.

Le 20 juin 2004, M. Madhu Sudhan Dhungel, membre du Forum pour la protection des droits de l'Homme (Forum for the Protection of Human Rights - FOPHUR), une organisation nationale de défense des droits de l'Homme, a été arrêté par les forces de sécurité à son domicile de Katmandou. Selon les informations reçues, cinq individus en civil portant des masques et armés de pistolets sont entrés dans la maison. Ils ont refusé de prouver leur identité, comme l'a demandé la famille de M. Dunghel, tout en les assurant être des membres des forces de sécurité, et ont

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

emmené M. Madhu Sudhan Dunghel après lui avoir bandé les yeux. En dépit du lancement d'une pétition *habeas corpus*, le 28 juin 2004, personne ne savait où il se trouvait lors de la publication du présent rapport.

M. Chet Prakash Khatri, un défenseur des droits de l'Homme travaillant pour le Comité de développement (VDC) du village de Binauna dans le district de Banke, a été assassiné par un groupe d'individus non identifiés alors qu'il rentrait chez lui le 24 décembre 2003 aux alentours de 15h30 à Sarragaon (Phatampur VDC-7), près de la frontière indienne. Le corps de la victime, retrouvé dans la rivière Rapti, présentait des traces de corde sur son cou brisé, ainsi qu'une blessure au menton. M. Khatri travaillait pour un programme de paix lancé par l'INSEC dans la région. Il enseignait à des étudiants et des gens du pays les mesures de sécurité à suivre en situation de conflit. M. Khatri travaillait également dans le domaine des droits de l'enfant, et était membre de l'ONG Groupe d'excellence environnementale Bheri (Bheri Environmental Excellence Group - BEE Group). Bien que la famille de la victime ait porté plainte auprès du commissariat de police de Nepalgunj (district de Banke), le gouvernement n'a pas fait preuve de diligence dans cette affaire. En novembre 2004, selon la police, l'enquête était toujours en cours.

II.2. Les avocats et le corps juridique

L'un des aspects les plus alarmants de ce conflit est l'étendue et l'intensité des actes de répression à l'encontre des avocats, dont les activités leur ont valu disparitions forcées, détentions arbitraires et tortures. De nombreux avocats font état de menaces directes ou indirectes très fréquentes de la part de la RNA. Dans les districts, les juges sont isolés et sont en danger s'ils s'opposent au point de vue du commandement local de la RNA. En outre, l'Etat de droit est absent des zones contrôlées par le CPN (Maoïste), et les "tribunaux populaires" rendent souvent une justice brutale basée sur la vengeance.

Ces attaques, de part et d'autre du conflit, affectent les principes mêmes de l'Etat de droit. Par conséquent, de plus en plus d'avocats craignent de représenter des clients soupçonnés d'aider les Maoïstes, mais aussi

de remettre en cause des détentions illégales. Par exemple, à en croire le rapport rédigé par le Conseil judiciaire du gouvernement, la charge de travail dans 19 cours de district de la région des collines a brutalement chuté ; on n'enregistrait ainsi que 50 dossiers en 2003.

Quelques cas

Le 15 novembre 2003, M. Sujindra Maharjan, avocat et membre de l'Organisation des droits de l'Homme au Népal (Human Rights Organisation of Nepal - HURON), a été arrêté à son domicile de Katmandou par des membres des forces de sécurité. Selon les informations reçues, les forces de sécurité avaient déjà fait une première descente dans la maison, alors qu'ils recherchaient un autre membre de la famille. Une pétition *habeas corpus* a été déposée le 4 juin 2004. Le gouvernement a récemment admis que M. Sujindra Maharjan était maintenu au Centre de détention de Sundarjal à Katmandou. Avant cette annonce, sa famille ignorait où il se trouvait.

Le 15 janvier 2004, M. Gopi Bahadur Bhandari, un autre avocat de Katmandou, a été arrêté par cinq hommes en civil et emmené vers un lieu inconnu. On ignorait où il se trouvait jusqu'à sa libération, le 10 mars. L'armée aurait adressé une lettre à la Cour suprême niant sa détention.

Le 22 janvier 2004, M. Basudev Sigdel, un avocat de 38 ans vivant à Katmandou, a été arrêté par trois hommes en civil prétendant être des membres des forces de sécurité. Il a été libéré le 11 mars.

Le 4 février 2004, M. Jeetaman Basnet, avocat et journaliste de 28 ans basé à Katmandou, a été vu en train de parler devant sa maison avec trois individus en uniforme militaire, qui l'ont ensuite emmené avec eux. Il semblerait qu'il ait été détenu dans une caserne militaire à Maharajgunj, Katmandou. Sa famille a averti la NHRC et l'Association du Barreau du Népal (Nepal Bar Association - NBA), qui ont mené une enquête auprès des autorités. Suite au recours d'*habeas corpus* déposé par la NBA, les forces de sécurité ont nié, le 11 mars 2004 et devant la Cour suprême, l'avoir arrêté. Le 14 octobre 2004, les déclarations de la RNA se sont avérées entièrement fausses lors de la publication par le gouvernement d'une liste de personnes disparues, où M. Basnet figurait

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

parmi les personnes détenues par l'armée. Après l'avoir gardé en détention à la caserne de Bairab Nath, l'armée népalaise l'a libéré le 18 octobre 2004.

II.3. Les médias et les journalistes

Lorsque le conflit a éclaté en 1996, une grande partie des médias a choisi de donner une image romantique du CPN (M), sans voir la menace que représentait ce parti pour la liberté d'expression et la démocratie. Une fois l'état d'urgence déclaré, éditeurs et rédacteurs en chef se sont rangés massivement du côté de l'Etat. La plupart des journaux, compromis, étaient peu tentés de tester les limites des restrictions gouvernementales à la liberté de la presse. Par ailleurs, les défenseurs des droits de l'Homme se sont plaints que durant cette première phase critique de l'état d'urgence, les médias avaient favorisé une véritable crise des droits de l'Homme en ne choisissant de montrer que les violations graves des droits de l'Homme perpétrées par la RNA. Par la suite, les médias se sont élevés aussi bien contre les crimes de la RNA que du CPN (M), et sont depuis devenus la cible de l'un et l'autre camp.

Selon la Fédération internationale des journalistes, le Népal est à égalité avec l'Irak en termes de menaces contre les journalistes. En effet, les deux parties au conflit menacent les journalistes, qui sont harcelés, arrêtés, détenus illégalement, enlevés, torturés et exécutés sommairement. Les autorités dénoncent régulièrement la partialité "terroriste" des médias en faveur du CPN (M). Les menaces, directes ou indirectes, sont chose courante. Tous les entretiens avec des journalistes au cours de cette mission ont ainsi révélé un degré important d'autocensure et de peur.

Le CPN (M), quant à lui, accuse régulièrement les journalistes d'être des espions. Bien qu'ils n'aient cessé de le nier, les Maoïstes ne tolèrent pas la liberté d'expression dans les zones placées sous leur contrôle. Selon l'Association du Barreau du Népal, 103 journalistes étaient détenus au moment de la mission. En 2003, plus de journalistes ont été arrêtés au Népal que dans n'importe quel autre Etat. L'Observatoire s'inquiète particulièrement des arrestations et voies de fait massives subies par les journalistes couvrant ou prenant

part à des manifestations en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme.

Quelques cas

Le 10 décembre 2003, les forces de sécurité népalaises ont arrêté au moins 15 journalistes, parmi lesquels M. Ram Krishna Adhikari du périodique *Sanghu* et de *Times FM*. M. Adhikari a été appréhendé peu après avoir assisté à une réunion de HURON. Au moment de publier ce rapport, le gouvernement n'avait fourni aucune information concernant la situation et le lieu de détention de ces journalistes.

Le 20 février 2004, les forces de sécurité ont assassiné le journaliste M. Padma Raj Devkota dans le district de Jumla, à l'ouest du Népal. Les autorités ont déclaré qu'il avait été tué par une bande de six membres armés du CPN (M).

Le 15 avril 2004, M. Khadga Bahadur Swar, journaliste à *Nepal Samacharpatra*, dans le village de Gautambada (district de Jumla), centre ouest du Népal, a été arrêté au VDC de Chandan Nath par un groupe de 30 membres des forces de sécurité. Les articles de M. Swar critiquaient souvent le gouvernement local, et son arrestation est probablement liée à son travail.

Le 11 août 2004, M. Dekendra Raj Thapa, de *Radio Nepal*, a été exécuté par le CPN (M), qui l'accusait d'espionnage. Il avait été kidnappé le 26 juin. M. Thapa était militant des droits de l'Homme et conseiller pour l'organisation indépendante Société pour la paix et les droits de l'Homme (Human Rights and Peace Society - HURPES).

Le 17 août 2004, suite à l'assassinat de M. Thapa, le CPN (M) a menacé de mort neuf autres journalistes.

II.4. La Commission nationale des droits de l'Homme (NHRC)

La Commission nationale des droits de l'Homme (National Human Rights Commission - NHRC), un organisme créé en juin 2000, fait particulièrement l'objet de dénigrement et de menaces de la part de l'Etat.

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

Les autres institutions étant devenues inopérantes, et la Cour suprême (à Katmandou) étant la seule prête à accepter des demandes d'*habeas corpus* contre les disparitions forcées, la NHRC est progressivement devenue le principal espoir pour gérer la crise des droits de l'Homme.

Malgré des problèmes graves de gestion et des querelles internes, la NHRC est toujours restée impartiale face aux abus perpétrés par les forces de sécurité et les Maoïstes. En janvier 2003, au paroxysme du conflit, juste avant le cessez-le-feu, la NHRC a enquêté sur des violations des droits de l'Homme dans 35 districts du Népal.

Le 22 octobre 2002, elle a informé le Premier ministre des violations des droits de l'Homme perpétrées dans le pays, dont des détentions illégales, des exécutions extrajudiciaires et l'usage excessif de la force lors d'arrestations et de perquisitions. Le jour suivant, elle condamnait les Maoïstes pour avoir attaqué des citoyens sans armes, des infrastructures de développement, le patrimoine culturel et des dispensaires, pour avoir recruté des enfants soldats et pratiqué l'extorsion, s'être approprié les maisons des gens et avoir pillé leurs provisions en nourriture et en médicaments. La NHRC a accusé les Maoïstes d'avoir pratiqué l'extorsion à grande échelle et assassiné des enseignants afin de désorganiser le système éducatif.

Le harcèlement et les actes d'intimidation visant la NHRC ont culminé lorsque le gouvernement s'est inquiété des réactions internationales négatives à la suite des conclusions d'une enquête de la Commission sur le massacre de Ramechhap. Le 17 août 2003, la NHRC a enquêté sur le massacre de 19 cadres maoïstes et de deux civils dans le district de Ramechhap, alors que les Maoïstes et le gouvernement étaient en pourparlers pour la troisième fois. L'enquête, qui se fondait sur les témoignages crédibles de citoyens népalais et comprenait l'exhumation des cadavres, concluait que les victimes non armées avaient été exécutées à bout portant, les mains liées dans le dos. Au début, la RNA a tenté de discréditer ce rapport. Ainsi, le responsable de la cellule des droits de l'Homme de l'armée a déclaré : "on se demande quelle a pu être l'impartialité du groupe d'enquête, étant donné

qu'à son arrivée au village, ce dernier était terrorisé par les Maoïstes". Depuis, des membres de la NHRC ont reçu un nombre croissant de menaces de mort anonymes par téléphone, vraisemblablement de la part de membres de la RNA ou de partisans fidèles de l'armée.

Le 21 février 2004, des membres des forces de sécurité en civil ont arrêté Maître Bal Krishna Devkota à son domicile de Katmandou. Il a été maintenu en détention les yeux bandés dans une caserne pendant cinq jours, où on l'a interrogé pour savoir pourquoi il avait rejoint l'équipe d'enquête de la NHRC. Il a également été soumis à d'autres interrogatoires détaillés concernant les activités de la NHRC.

Outre les actes perpétrés contre des militants individuels, des attaques institutionnelles ont également été menées. Fin 2003, après que son incapacité à agir suite au massacre de Ramechhap eut de plus en plus été critiquée, le gouvernement a institué le Centre national de promotion des droits de l'Homme, placé sous la responsabilité du Premier ministre. Ce procédé a été dénoncé par des groupes internationaux de défense des droits de l'Homme et la NHRC comme une attaque contre cette dernière, visant à lui ôter ses prérogatives, son statut et ses financements.

L'organisation Asian Centre for Human Rights, basée à New Delhi, a sollicité l'intervention du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme des Nations unies, afin que celui-ci persuade le gouvernement du Népal de renoncer à la création d'un tel organisme :

"Le Centre national de promotion des droits de l'Homme vise directement à saper la Commission nationale des droits de l'Homme, laquelle a été établie en vertu d'une loi adoptée par le Parlement, et a condamné aussi bien les violations graves perpétrées par l'armée que celles des groupes d'opposition. La NHRC est punie pour avoir montré du doigt l'armée royale népalaise, responsable de la mort brutale de 19 rebelles non armés à Doramba, Ramechhap, le 17 août 2003, alors même que le gouvernement était en pourparlers avec la direction maoïste".

Le 29 mars 2004, trois jours après que le gouvernement a déclaré publiquement son "engagement à respecter les droits de l'Homme" (voir ci-dessous), le ministre de l'Intérieur a accusé la NHRC d'avoir "(...) rédigé des rapports partiels pour faire croire à la population et à la communauté internationale que la RNA commettait des atrocités, contribuant ainsi à ternir son image".

Il a également déclaré que "lorsqu'elle déploie ses équipes pour enquêter sur des accusations mettant en cause la RNA, la Commission et les autres organisations doivent obligatoirement en informer la section locale de la RNA, et inclure un représentant de l'armée dans leur équipe d'enquête". C'est là un exemple parmi tant d'autres des tentatives menées par le gouvernement népalais et la RNA pour contrôler les activités de la Commission et mettre à mal son impartialité et son indépendance.

III. Réactions aux pressions nationales et internationales en matière de droits de l'Homme

III.1. Le HRA, l' "Engagement de mars", et autres mesures spécifiques

A la fin de l'année 2003, devant l'aggravation de la crise et l'incapacité des parties au conflit de protéger les droits de l'Homme, et aussi devant le constat de l'absence d'organes nationaux à même d'enquêter sur les violations de ces droits, la NHRC a commencé à promouvoir un accord en matière de droits de l'Homme, aujourd'hui connu comme l'Accord sur les droits de l'Homme (Human Rights Accord - HRA).

Le HRA venait combler le manque de mécanismes existants pour traiter les violations commises par les deux parties au conflit en cours, et sa mission était de préparer le terrain pour la paix. Au cours des précédentes négociations, l'absence d'un tel organe de surveillance avait rendu le processus de paix extrêmement fragile. Les tensions se sont exacerbées après le massacre de Ramachhap. Si un organe de surveillance neutre et crédible avait alors été en place pour faire la lumière sur ces événements, cela aurait probablement empêché la succession de déclarations et de

contre-déclarations qui ont fini par épuiser la bonne volonté de chacun. Le HRA contenait toutes les normes essentielles attendues, mais également, et pour la première fois, un mécanisme potentiellement viable de surveillance et de transparence. Inquiète de l'impuissance de tous les mécanismes nationaux existants à garantir les droits de l'Homme (en partie due aux attaques visant les défenseurs des droits de l'Homme), la NHRC a également envisagé un apport significatif du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies en assistance technique et en supervision.

Le HRA bénéficiait d'un large soutien dans la société civile du pays, au sein des partis politiques, des médias et de la communauté internationale.

Néanmoins, le gouvernement, qui subissait des pressions de plus en plus fortes pour mettre fin aux violations des droits de l'Homme et signer le HRA, a choisi d'élaborer séparément une série de propositions. Le 26 mars 2004, le gouvernement publiait une déclaration officielle intitulée "L'engagement du Gouvernement de Sa Majesté à faire respecter les droits de l'Homme et le droit international humanitaire", qui comprend 26 propositions en matière de droits de l'Homme. Cette déclaration exhaustive exprimait la volonté du gouvernement de protéger les droits de l'Homme, et contenait des promesses explicites d'empêcher les "disparitions". L'Engagement du 26 mars annonçait également que le gouvernement aiderait la NHRC à accomplir sa tâche, en l'autorisant notamment à "visiter, observer et inspecter toute institution dépendant du Gouvernement du Népal de Sa Majesté, qu'il s'agisse des prisons ou de toute autre institution". Il garantissait également la "liberté de circulation pour le personnel [de la NHRC] et ses représentants dans l'ensemble du pays, et celle de s'entretenir avec toute personne ou groupe librement et à huis clos, notamment dans les centres de détention et autres établissements susceptibles d'être utilisés à des fins de détention". Toutefois, ces propositions ne mentionnaient nullement un engagement à enquêter sur les violations des droits de l'Homme et à en punir les auteurs. L'impunité reste donc de mise dans le pays.

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

Le 16 avril 2004, à la Commission des droits de l'Homme des Nations unies à Genève, alors que l'inquiétude de la communauté internationale était grandissante, le gouvernement du Népal a signé une déclaration consensuelle du président de la Commission sur l'aide aux droits de l'Homme au Népal, encourageant les efforts du Népal "et ceux du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, visant à développer l'assistance technique et les services consultatifs, et à faciliter l'aide extérieure nécessaire, en particulier à la Commission nationale des droits de l'Homme"⁵. Cette déclaration a été adoptée lors de la 60^e session de la Commission des droits de l'Homme.

Le 1^{er} juillet 2004, le ministre de l'Intérieur annonçait la mise en place d'une commission de cinq membres pour une durée d'un mois, afin d'enquêter sur la situation de trente-six personnes présumées "disparues" après avoir été arrêtées par les forces de sécurité. La Commission d'enquête sur les disparitions, composée de cinq membres issus du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Défense, de la police et du Département national d'enquête, et présidée par le co-secrétaire aux affaires intérieures, M. Narayan Gopal Malego, devait remettre son rapport au bout de trente jours. En outre, le 1^{er} juillet, la NHRC se vit autoriser l'accès à un centre de détention militaire. Les premières conclusions de la Commission, rendues le 11 août 2004, étaient extrêmement décevantes : seuls 36 cas de disparition ont été examinés (bien que la Commission ait reçu plus de 150 noms de la société civile, d'organisations des droits de l'Homme et de familles), et le rapport ne localisait que 24 de ces personnes, dont certaines étaient encore détenues par les forces de sécurité et d'autres avaient été libérées. Le mandat de la Commission fut néanmoins prolongé d'un mois afin d'enquêter sur la situation des douze personnes restantes. Le 12 septembre 2004, le gouvernement annonçait qu'il avait localisé 12 membres du CPN (M) disparus. Et le 14 septembre, des informations étaient fournies concernant 54 autres cas.

Le fait qu'un grand nombre d'initiatives du même genre avaient été annoncées par des gouvernements antérieurs sans donner de résultat a contribué à rendre peu crédibles ces actions, et ce dès le départ. De nombreuses ONG népalaises et des membres de la communauté internationale ont fait part de leurs doutes quant au résultat de ces initiatives, qu'ils considèrent imparfaites et contredites par les preuves quotidiennes de non respect des droits de l'Homme.

La permanence des violations des droits de l'Homme montre clairement que ces engagements n'ont pas été tenus. Nombre de ces structures restent inefficaces ou sont confrontées à de graves difficultés dans l'accomplissement de leur travail. Mais elles constituent malgré tout un cadre dans lequel il est possible de demander des comptes au gouvernement, et qui, s'il était appliqué, permettrait de réduire le nombre de "disparitions".

En examinant de plus près l' "Engagement de mars", par exemple, il est possible de s'apercevoir qu'il était déficient à plusieurs égards. Il ne contenait aucune mise en application sérieuse ni aucune mesure permettant de garantir la transparence. Le fait de ne pas mentionner les abus perpétrés par le CPN (M) est une autre omission grave. Ce document, aux dires d'un célèbre avocat des droits de l'Homme, "était une version affaiblie, édulcorée du HRA".

Dans la pratique, ces initiatives se sont traduites par des actions isolées dans quelques cas individuels. Même ces progrès, plutôt que d'avoir des répercussions réelles sur le problème, n'ont fait qu'en révéler davantage l'ampleur. Par exemple, en octobre 2004, les listes publiées par la Commission des disparitions confirmaient le fait que la RNA, le ministère de l'Intérieur et la police n'avaient pas été à même de fournir à la Cour suprême des informations correctes. La liste rendue publique par une commission gouvernementale de haut niveau révélait que deux avocats portés disparus – MM. Jitman Basnet et Sujindra Maharjan – étaient en fait détenus par l'armée. Ce qui contredisait la déclaration de la RNA à la Cour suprême le 11 mars 2004, selon laquelle les personnes mentionnées plus haut n'étaient pas maintenues en détention.

⁵ Voir le document des Nations Unies, *Chairperson's statement - Human rights assistance to Nepal*, OHCHR/STM/CHR/04/3.

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

Interrogé sur cette affaire, le président de l'Association du Barreau du Népal, M. Shambhu Thapa, a déclaré que “[c'était] une insulte à l'Etat de droit, et un exemple de contournement de la loi par des organes chargés de la sécurité”. De même, les médias publiaient le 13 octobre 2004 en gros titres : “La Cour suprême dupée par la RNA”. Le porte-parole de la RNA, Deepak Gurung, a déclaré qu'il n'était pas possible d'identifier les détenus au moment de leur arrestation, et que l'armée ignorait leur situation au moment de paraître devant la Cour suprême.

Alors que ces initiatives étaient annoncées, les actes de répression contre les défenseurs des droits de l'Homme et les institutions démocratiques ont continué de s'aggraver. Le 21 avril 2004, cinq jours après que le Népal eut signé la déclaration du président devant la Commission des droits de l'Homme des Nations unies, 300 à 500 avocats étaient arrêtés lors d'une manifestation visant à protester contre la décision gouvernementale d'interdire toute manifestation, contre les attaques visant les défenseurs des droits de l'Homme et pour le droit de réunion pacifique. Les avocats n'ont pas été autorisés à contacter leur famille, ni à solliciter un conseil juridique avant leur libération.

Du 8 avril au 3 mai 2004, les autorités népalaises ont brutalement réprimé des manifestations, donnant lieu à des arrestations massives, des détentions illégales au secret, des mauvais traitements et actes de violence à l'encontre de centaines de personnes manifestant de façon pacifique à Katmandou afin d'appeler à la restauration d'un gouvernement élu. Plusieurs manifestations ont notamment été organisées à l'initiative des cinq principaux partis de l'opposition. Plus d'un millier de manifestants auraient été arrêtés au cours de cette période, en particulier après que l'administration du district de Katmandou eut publié, en vertu de la Loi sur l'administration locale (Local Administration Act), un décret interdisant toute manifestation publique et tout rassemblement de plus de cinq personnes à l'intérieur du boulevard périphérique de Katmandou et dans le quartier de Lalitpur. Certaines des personnes arrêtées lors des manifestations ont été détenues au secret tandis que les autorités niaient leur détention,

d'où l'illégalité de ces détentions et le risque pour les prisonniers de “disparaître”.

En outre, les bailleurs de fonds et les acteurs ayant des relations bilatérales avec le Népal ont exprimé leur immense frustration devant la stagnation des “engagements” souscrits par le gouvernement dans une déclaration datée du 9 septembre 2004, où ils exhortaient le gouvernement à signer le HRA. Un Mémoire d'accord a été signé le 19 décembre 2004 entre le gouvernement népalais et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme (HCNUDH). Ce mémorandum permet la mise en œuvre de la déclaration du président de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies, et engage le gouvernement à accepter l'aide internationale destinée à la Commission nationale des droits de l'Homme (NHRC). Néanmoins, si le texte prévoit que les Nations Unies peuvent aider la NHRC à surveiller la situation des droits de l'Homme, il laisse en suspens des points essentiels qui restent à négocier.

Il est également à noter qu'à l'occasion de sa visite au Népal, la Haut Commissaire aux droits de l'Homme, Mme Louise Harbour, a exhorté le gouvernement népalais et les rebelles maoïstes à signer l'Accord sur les droits de l'Homme (HRA) rédigé par la NHRC, et déclaré que “si l'un des deux camps refusait [de signer], cela jetterait le doute sur la sincérité de son désir affiché de garantir le bien-être du peuple népalais”⁶.

III.2. Le “Plan d'action national relatif aux droits de l'Homme” (NHRAP)

Le 14 juillet 2004, le Premier ministre a annoncé le lancement du “Plan d'action national relatif aux droits de l'Homme” (National Human Rights Action Plan - NHRAP), rédigé en coopération avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Néanmoins, le NHRAP est gravement, voire fatalement, déficient. Il pourrait donc s'avérer n'être qu'un moyen de détourner l'attention des questions relatives aux droits de l'Homme les plus urgentes pour le pays. Quelques exemples

⁶ Voir communiqué de presse de l'ONU en date du 26 janvier 2005.

sont parlants : le NHRAP ne mentionne à aucun moment les violations perpétrées par le CPN (M), ne propose aucun mécanisme concret pour éradiquer l'impunité, ni de cadre ou de moyens concrets pour atteindre les objectifs fixés dans plusieurs de ses grands titres. Il faut également s'inquiéter du soutien inconditionnel du NHRAP aux Cellules des droits de l'Homme de l'armée royale népalaise et autres initiatives gouvernementales douteuses décrites précédemment, considérées par la communauté des défenseurs des droits de l'Homme comme un écran de fumée destiné à masquer l'inaction de l'Etat. "Démessuré, vague et peu réaliste" : tel a été le verdict de l'évaluation externe menée par les Nations unies. Dans le numéro 210 du *Nepali Times* 20-26 août 2004), M. Seira Tamang, chroniqueur social de renom au Népal, comparait ouvertement le NHRAP et l'Accord sur les droits de l'Homme (HRA) :

"Nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir des projets en matière de droits de l'Homme qui deviennent en fin de compte un moyen de se détourner de la crise sécuritaire actuelle, voire un alibi pour continuer de violer les droits de l'Homme. L'Accord sur les droits de l'Homme, constamment amoindri et négligé, est le seul moyen de mesurer de façon indépendante l'engagement des Maoïstes et du gouvernement dans le processus de paix en "mesurant" leur comportement réel. Il faut que cela devienne une priorité".

De fait, le rôle joué par le PNUD dans l'élaboration et la promotion de ce plan actuellement controversé est particulièrement inquiétant. Avant que le projet ne soit lancé, le PNUD a invité des experts indépendants à évaluer le programme. Ces derniers ont très fortement conseillé au PNUD de revoir le plan d'action. En dépit de cela, le PNUD a maintenu le projet en l'état. Lors de la mission de l'Observatoire, de nombreuses personnes interrogées, parmi lesquelles des représentants des principaux bailleurs de fonds du Népal, ont fait part de leur inquiétude quant au fait que le NHRAP pourrait servir de diversion pour cacher l'inaction gouvernementale et sa mauvaise volonté à enquêter sur les violations des droits de l'Homme et à en punir les auteurs. Beaucoup des personnes interrogées ont émis la crainte que les Nations unies puissent perdre

de leur crédibilité avec une initiative comme celle-ci.

Recommandations

L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme demande aux autorités népalaises de :

- Signer immédiatement et appliquer l'Accord sur les droits de l'Homme (HRA) ;
- S'assurer que les engagements en matière de droits de l'Homme inscrits dans la déclaration de l'Engagement de mars soient mis en œuvre – le paragraphe 18 stipule notamment que les "groupes de défense des droits de l'Homme et autres organisations non gouvernementales et militants des droits de l'Homme oeuvrant à la mise en œuvre des principes des droits de l'Homme et du droit international humanitaire doivent être protégés" ;
- Traduire en actes sa volonté de renforcer la Commission nationale des droits de l'Homme (NHRC), y compris en lui permettant l'accès libre et sans entraves à tous les individus maintenus en détention ;
- Libérer immédiatement tous les défenseurs des droits de l'Homme en détention, à moins qu'ils ne soient accusés d'un délit reconnu ;
- Garantir l'intégrité physique et psychologique des défenseurs des droits de l'Homme, et mettre un terme aux harcèlements de toute sorte à leur rencontre ;
- Lancer dès à présent des enquêtes impartiales et exhaustives sur tous les cas de violence visant des défenseurs des droits de l'Homme afin d'en identifier les auteurs, de les juger et de les punir dans le cadre d'un procès équitable ;
- Se conformer immédiatement aux instructions émanant de la Cour suprême ;
- Affirmer publiquement le rôle essentiel joué par les défenseurs des droits de l'Homme dans la construction de l'Etat de droit et de la démocratie, et garantir le respect des défenseurs des droits de l'Homme tel que l'indique la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998 ;

Népal

Une situation alarmante : les défenseurs des droits de l'Homme de plus en plus victimes du conflit armé interne

- Prendre des mesures immédiates afin d'empêcher que le TADA ne soit utilisé pour réprimer l'expression politique légitime, ou pour harceler et détenir arbitrairement des manifestants pacifiques, y compris des défenseurs des droits de l'Homme ;
- Fournir des recours efficaces et des réparations aux victimes de violations des droits de l'Homme, y compris les défenseurs des droits de l'Homme ;
- Inviter la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies pour les défenseurs des droits de l'Homme, et, plus généralement, adresser une invitation permanente à l'ensemble des procédures thématiques de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies.

L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme demande au CPN (M) de :

- Signer immédiatement et appliquer l'Accord sur les droits de l'Homme (HRA) ;
- Respecter ses engagements publics, ainsi que les normes fondamentales en matière de droits de l'Homme et le droit international humanitaire, conformément à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ;
- Donner des instructions immédiates à ses membres en vue de faire cesser sur le champ toute violation de droits de l'Homme ;
- Mettre un terme aux assassinats, au harcèlement, aux menaces et aux intimidations de défenseurs des droits de l'Homme, y compris les représentants d'agences de développement ;
- Permettre à la NHRC et aux défenseurs des droits de l'Homme l'accès total et sans entraves

aux zones contrôlées par le CPN, et à ses lieux de détention ;

- Libérer immédiatement tous les défenseurs des droits de l'Homme et autres prisonniers maintenus en détention ;
- Enquêter sur les violations commises par ses membres et adopter des mesures pour éviter qu'elles ne se reproduisent ;
- Permettre le libre exercice de la liberté d'expression et de réunion dans les zones sous son contrôle.

L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme demande au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH) de :

- S'assurer que l'assistance technique offerte par le Haut Commissariat est promptement fournie ;
- S'assurer que tout accord passé entre le HCDH et le gouvernement népalais est bien conforme aux traités internationaux des droits de l'Homme, et que les programmes, les communiqués publics et les actions de ses équipes pour ce pays sont à la hauteur de la gravité et de l'importance des violations perpétrées au Népal.

L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme demande à la Commission des droits de l'Homme des Nations unies de :

- Adopter, lors de sa prochaine session, une résolution sur la situation des droits de l'Homme au Népal prévoyant la mise en place d'un mécanisme de surveillance de cette situation.

L'OBSERVATOIRE

pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme

THE OBSERVATORY
for the Protection
of Human Rights Defenders

EL OBSERVATORIO
para la Protección
de los Defensores de Derechos Humanos

La Ligne d'Urgence
The Emergency Line
La Línea de Urgencia

FIDH
Tel : + 33 (0) 1 43 55 20 11
Fax : + 33 (0) 1 43 55 18 80

OMCT
Tel : + 41 22 809 49 39
Fax : + 41 22 809 49 29

Directeurs de Publication : Sidiki Kaba, Eric Sottas
Auteur du rapport : Eric Sottas
Assistante de Publication : Delphine Reculeau

Impression par l'OMCT

Activités de l'Observatoire

L'Observatoire est un programme d'action basé sur la conviction que la coopération renforcée et la solidarité entre les défenseurs des droits de l'Homme et leurs organisations peut contribuer à rompre l'isolement des victimes d'abus. Il se base également sur la nécessité de mettre en place une réaction systématique des ONG et de la communauté internationale face à la répression contre les défenseurs.

Les priorités de l'Observatoire, conformément à ces objectifs, sont les suivantes :

- a) alerter systématiquement sur les violations des droits et des libertés des défenseurs des droits de l'Homme, en particulier lorsque celles-ci requièrent une intervention immédiate ;
- b) respecter les procédures judiciaires, et au besoin fournir une assistance juridique directe ;
- c) fournir une assistance personnalisée et directe, y compris matérielle, visant à garantir la sécurité des défenseurs victimes de violations graves ;
- d) rédiger, publier et diffuser des rapports mondiaux concernant les violations des droits de l'Homme des individus ou des organisations travaillant à la défense des droits de l'Homme partout dans le monde ;
- e) maintenir une présence active au sein des différentes institutions régionales, internationales et intergouvernementales, notamment les Nations unies, l'Organisation des Etats américains, l'Organisation de l'unité africaine, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Les activités de l'Observatoire se fondent sur la consultation et la coopération avec les organisations non gouvernementales nationales, régionales et internationales.

Soucieux avant tout d'efficacité, l'Observatoire a adopté des critères flexibles pour examiner et déterminer la recevabilité des cas dont il est saisi. Il vise également des interprétations axées sur l'action de la définition des « défenseurs des droits de l'Homme » appliquée par l'OMCT et la FIDH.

Sont de la compétence de l'Observatoire les cas correspondant à la « définition opérationnelle » suivante : « toute personne victime réelle ou potentielle de représailles, de harcèlement ou d'abus en raison de ses activités, exercées individuellement ou en association avec d'autres personnes, conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, en faveur de la promotion et du plein accomplissement des droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et garantis par plusieurs instruments internationaux ».

Un programme de la FIDH et de l'OMCT - A FIDH and OMCT venture - Un programa de la FIDH y de la OMCT

fidh
Fédération Internationale
des Ligues des Droits de l'Homme
17, Passage de la Main d'Or
75 011 Paris, France

OMCT
Organisation Mondiale Contre la Torture
Case postale 21 - 8 rue du Vieux-Billard
1211 Genève 8, Suisse