



Assemblée générale

Distr. générale
16 février 2011
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Seizième session

Points 2 et 10 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

Assistance technique et renforcement des capacités

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

Résumé

Le présent rapport est le cinquième que la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme soumet au Conseil des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme et les activités de son bureau au Népal. Il fait état de résultats positifs obtenus depuis le rapport précédent (A/HRC/13/73), y compris de mesures pratiques visant à mettre un terme à l'impunité, s'agissant notamment des affaires de discrimination. Toutefois, certains éléments du processus de paix sont au point mort par suite de la longue impasse politique que le pays traverse, dont la création des mécanismes de justice de transition indispensables à tout progrès vers la suppression de l'impunité de fait pour les violations graves des droits de l'homme et les actes de violence, et la mise au point définitive d'une nouvelle constitution. Si des progrès ont été accomplis quant à l'adoption des dispositions nécessaires à l'avènement d'une société sans exclusion, l'inégalité et la discrimination généralisées, causes fondamentales du conflit, persistent. Avec la volonté politique de mettre en œuvre des politiques et mesures relatives aux droits de l'homme concrètes et concertées, on pourra poursuivre le processus de paix au Népal et vaincre la culture de l'impunité qui y règne.

* Soumission tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–2	3
II. Droits de l’homme et situation politique.....	3–5	3
III. Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l’homme au Népal.....	6–9	4
IV. Impunité et justice de transition	10–40	5
A. Aperçu général.....	10	5
B. Défis institutionnels et structurels	11–25	5
C. Problèmes juridiques	26–35	8
D. Évolutions encourageantes	36–40	10
V. Lutte contre la discrimination	41–67	12
A. Aperçu général.....	41–43	12
B. Défis institutionnels et structurels	44–53	12
C. Problèmes juridiques	54–58	15
D. Évolutions encourageantes	59–67	16
VI. Conclusions.....	68–70	18
VII. Recommandations.....	71–79	18

I. Introduction

1. La fragilité persistante du processus de paix au Népal a été mise en évidence par une année marquée par l'impasse politique. Le point le plus bas a été atteint lorsque l'Assemblée constituante s'est trouvée dans l'incapacité de respecter l'échéance de mai 2010 pour la mise au point définitive d'une nouvelle constitution. Le mandat de l'Assemblée a donc été prorogé d'un an, jusqu'en mai 2011. Suite au maintien du blocage, le Parlement n'a toujours pas élu de nouveau Premier Ministre plus de six mois après que le précédent, M. Madhav Kumar Nepal, a accepté de démissionner, situation restée sans solution à la date de soumission du présent rapport, et de nombreux textes de lois importants sont toujours en instance devant le Parlement.

2. La situation en matière de droits de l'homme en a subi directement les conséquences, en particulier les progrès concernant deux des principaux défis auxquels le Népal est confronté de longue date: l'impunité et la discrimination. Le présent rapport examinera les problèmes institutionnels, structurels et juridiques liés à ces deux questions. Il signale aussi des évolutions plus encourageantes. Dans ses différentes sections, il résume les activités menées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme au Népal (bureau du HCDH au Népal) à l'appui de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

II. Droits de l'homme et situation politique

3. L'année écoulée a été marquée par le maintien de l'incertitude politique dans la mesure où les deux principales parties sont demeurées dans l'impasse, créant un climat de tension et déclenchant des actes sporadiques de violence. Les événements les plus importants ont été les mouvements de protestation nationaux de mai 2010 et le *bandh*¹ de six jours décrété par le Parti communiste unifié du Népal (maoïste) (PCUN-M). Ces manifestations ont été organisées pour exiger la démission du Premier Ministre et militer pour l'établissement d'un gouvernement d'unité nationale. Elles ont été programmées pour faire pression sur le Gouvernement alors même que se rapprochait la date limite de confirmation de la nouvelle constitution, au risque que le mandat de l'Assemblée constituante vienne à expiration. Si les journées initiales du mouvement de protestation ont été relativement calmes, les incidents violents se sont multipliés avec la poursuite du *bandh* dont les répercussions ont suscité un mécontentement croissant, provoquant des contre-manifestations dont certaines ont dégénéré en affrontements violents entre manifestants rivaux et avec la police. Le PCUN-M a décidé de mettre fin au mouvement sans avoir obtenu de résultats immédiats; toutefois, le Premier Ministre a remis sa démission au Président le mois suivant. On a décompté depuis 17 tentatives infructueuses d'élection d'un nouveau premier ministre, mais l'intervention récente de la Cour suprême devrait faciliter le processus et, on l'espère, débloquer l'impasse politique.

4. L'impossibilité dans laquelle s'est trouvée l'Assemblée constituante d'arrêter définitivement la nouvelle constitution a débouché sur un accord politique de dernière minute tendant à proroger d'un an, jusqu'en mai 2011, le mandat de l'Assemblée ainsi que le délai pour l'élaboration de la nouvelle constitution. Bien qu'une équipe spéciale de haut niveau ait été récemment constituée dans le but de résoudre les questions litigieuses, les progrès à ce jour ont été infimes. L'impasse politique a continué d'entraver les progrès concernant les questions relatives aux droits de l'homme qui sont au cœur du processus de

¹ Un *bandh* est la fermeture forcée de tous les commerces, écoles, transports, etc.

paix: des projets de loi visant à établir des mécanismes de justice de transition sont toujours en instance depuis qu'ils ont été déposés au Parlement au début de 2010, et des projets de lois contre la discrimination, un nouveau code pénal et un nouveau code de procédure pénale ont fait l'objet d'une consultation publique mais n'ont toujours pas été établis sous leur forme définitive. Quelques évolutions positives se sont malgré tout produites, comme la création du secrétariat du Comité spécial et l'adoption de directives spécifiques concernant les combattants de l'armée maoïste.

5. Les groupes armés criminels, qui opèrent principalement dans les districts du sud du Terai continuent d'exercer un fort impact sur les conditions générales de sécurité. Des attentats et des enlèvements visant des représentants du monde des affaires, des collectivités locales, des partis politiques et des membres du public se produisent fréquemment et donnent souvent lieu à des demandes de rançon. Les forces de sécurité ont riposté en usant de méthodes qui ont aussi soulevé de graves préoccupations, comme de nombreux cas présumés d'arrestations illicites et d'exécutions extrajudiciaires de membres de ces groupes, et ce malgré l'engagement de longue date pris par le Népal contre la peine de mort. Le Gouvernement souligne l'importance du code de conduite que doivent suivre les agents de sécurité ainsi que des efforts tendant à améliorer la situation par la négociation avec les groupes armés et les opérations ordinaires de maintien de l'ordre. Il reste toutefois que le maintien des incertitudes entourant la future constitution, en particulier pour ce qui concerne le fédéralisme, risque d'alimenter les tensions dans tout le Népal en 2011, en particulier dans les districts où les questions relatives aux structures fédérales possibles suscitent de fortes polémiques entre les différents groupes ethniques et ethnopolitiques.

III. Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme au Népal

6. Le bureau du HCDH au Népal a été créé en 2005. Le mandat en cours a été renouvelé en juin 2010 pour une année supplémentaire. Outre le mandat officiel que lui confère l'Accord entre le Haut-Commissaire et le Gouvernement népalais, aux termes de l'Accord de paix global, il a pour mission de surveiller le respect des dispositions de l'accord relatives aux droits de l'homme.

7. Pendant la période à l'examen, le bureau du HCDH au Népal a continué de suivre la situation des droits de l'homme au Népal en déployant régulièrement des équipes de surveillance dans tout le pays. Par exemple, lors des mouvements de protestation maoïstes de mai, il a déployé 21 équipes sur l'ensemble du territoire pour suivre les événements. Il a continué à militer toujours plus vigoureusement pour l'établissement d'un système de protection national, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités des institutions nationales de défense des droits de l'homme et de la société civile. À cette fin, il est en train de mettre la dernière main à un référentiel à l'intention des défenseurs des droits de l'homme et coopère toujours étroitement avec la Commission nationale des droits de l'homme, la Commission nationale des femmes et la Commission nationale des Dalits.

8. En septembre 2010, le bureau du HCDH au Népal a publié un récapitulatif des préoccupations, intitulé «Investigating allegations of extra-judicial killings in the Terai» (Enquêtes sur des accusations d'assassinats extrajudiciaires dans le Terai), qui décrit 39 incidents survenus dans la région qui ont entraîné la mort de 57 personnes entre janvier 2008 et juin 2010; dans tous ces cas, des accusations crédibles d'usage excessif de la force

par les services de sécurité ont été portées². Le bureau du HCDH au Népal a poursuivi sa mission permanente de sensibilisation aux cas emblématiques de violations des droits de l'homme et d'actes de violence commis pendant et après le conflit, mettant l'accent sur l'impunité dont continuent de bénéficier ces crimes. Bien que peu de progrès aient été réalisés pendant la période à l'examen, il est encourageant de constater qu'on a pu procéder à une exhumation dans le cadre d'une affaire, suite aux efforts persistants de la Commission nationale des droits de l'homme et du bureau du HCDH au Népal, bien qu'il reste à savoir si cela permettra de faire traduire les auteurs en justice.

9. Le bureau du HCDH au Népal a poursuivi ses campagnes de mobilisation et son aide au Gouvernement concernant l'amélioration de plusieurs projets de loi qui sont en instance au Parlement. Il a engagé des consultations avec des organisations de la société civile afin de formuler des recommandations sur les incidences en matière de droits de l'homme des trois projets de loi pour le futur système de droit pénal népalais. Le bureau du HCDH au Népal a continué à mettre en œuvre les projets appuyés par le Fonds des Nations Unies pour la paix au Népal, y compris un projet visant à soutenir les mécanismes futurs de justice de transition, projet mettant l'accent sur les réparations pour les victimes de la criminalité liée au conflit, et un projet destiné à vérifier que le PCUN-M procède à la démobilisation dans les règles des anciens enfants soldats de l'armée maoïste conformément à la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité.

IV. Impunité et justice de transition

A. Aperçu général

10. En vertu de l'Accord de paix global de 2006, les parties se sont engagées à établir des mécanismes de justice de transition pour traiter les actes criminels et les violations des droits de l'homme perpétrés pendant le conflit armé, maintenir l'état de droit et garantir que l'impunité ne sera pas favorisée. Néanmoins, quatre ans plus tard, aucun individu n'a été traduit devant les tribunaux civils pour une affaire en lien avec le conflit, malgré une longue liste d'allégations de violations et d'actes de violence commis par les parties au conflit armé pour lesquelles on dispose de preuves abondantes. Par ailleurs, l'impunité règne toujours pour ce qui est des violations des droits de l'homme commises depuis la fin du conflit armé.

B. Défis institutionnels et structurels

1. Facteurs politiques

11. Depuis la fin du conflit, les gouvernements successifs et les principaux acteurs politiques n'ont cessé de prendre l'engagement public de mettre fin à l'impunité et d'améliorer le respect de la loi et le maintien de l'ordre. Dans la pratique, les principes de responsabilité et de justice ont été soumis aux impératifs politiques.

12. Bien que le Gouvernement ait affirmé que plusieurs personnes au service de l'armée et de la police avaient fait l'objet de sanctions internes et autres pour violations de la loi sur

² Le bureau du HCDH au Népal a reçu récemment des observations détaillées du Gouvernement népalais sur le récapitulatif des préoccupations et sur bon nombre des affaires qui y sont exposées et se félicite de la perspective de poursuivre le dialogue avec les autorités sur les questions et les recommandations soulevées.

l'armée et de la loi sur la police, respectivement³, les mesures prises pour traduire en justice les individus sur lesquels pèsent des allégations crédibles de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et d'actes de violence ont été insuffisantes. En fait, plusieurs de ces personnes ont été promues, et plusieurs ont été affectées à des missions de maintien de la paix de l'ONU ou à des formations à l'étranger. En octobre 2010, le Gouvernement a prolongé la durée de l'engagement d'un officier de l'armée auquel sont imputés des actes de torture et de disparition forcée à la caserne de Maharajgunj en 2003 et 2004. En outre, l'un des principaux auteurs présumés de violations similaires dans le district de Bardiya a été promu à un poste clef dans l'armée. À ce jour, le Gouvernement n'a pas pris de mesures pour annuler ces décisions ou pour suspendre les officiers de l'État impliqués jusqu'à ce que des enquêtes crédibles aient été menées.

13. L'Armée népalaise a maintes fois refusé de coopérer pleinement avec les enquêtes policières et de se conformer aux décisions émanant des autorités judiciaires, y compris de la Cour suprême. On en trouve une parfaite illustration avec l'affaire concernant la torture et l'assassinat de Maina Sunuwar, âgée de 15 ans, par quatre officiers de l'Armée népalaise en 2004. Le Gouvernement indique que le verdict et les observations du tribunal militaire ont été présentés à la Cour suprême. Toutefois, l'Armée n'a pas respecté une ordonnance datée de septembre 2009 du tribunal de district tendant à la suspension de fonctions de l'un des accusés et elle a en outre envoyé l'officier concerné à la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad. Bien que l'officier ait été rapatrié au Népal en décembre 2009, l'Armée népalaise a refusé de le remettre à la police malgré l'existence d'un mandat d'arrêt. De même, l'Armée népalaise n'a pas coopéré avec l'enquête policière sur un incident survenu en mars 2010, lorsque des militaires ont fait un usage excessif et illégal de la force dans le Parc national de Bardiya, tuant deux femmes et un enfant.

14. De même, le PCUN-M ou les organismes apparentés n'ont pas vraiment coopéré avec les enquêtes policières sur des affaires survenues pendant ou après le conflit qui impliquent des cadres du parti. En septembre 2010, plutôt que de coopérer avec l'enquête policière sur l'assassinat d'un homme d'affaires survenu en 2007. Le PCUN-M s'est contenté à la place de suspendre l'un des membres de son comité central. Le parti n'a pas davantage aidé l'enquête sur l'assassinat en 2007 du journaliste Birendra Shah bien que, selon certaines sources, les principaux accusés participent activement aux activités d'organisations affiliées au parti. En outre, dans le cas de l'assassinat du civil Arjun Lama, qui s'est produit pendant le conflit, un membre du PCUN-M qui siège à l'Assemblée constituante, l'un des principaux accusés, aurait menacé les juristes et les défenseurs des droits de l'homme qui travaillent sur l'affaire.

2. Retards dans la mise en place de la justice de transition

15. L'un des principaux obstacles à la prééminence du droit au Népal, et l'une des justifications donnée à l'inertie face à la criminalité en lien avec le conflit, est la conviction affichée par de nombreux acteurs politiques selon laquelle les mécanismes de justice de transition prévus par l'Accord de paix global doivent être des institutions *de jure* pour lutter contre cette criminalité, qu'avant leur établissement, aucune action pénale ne devrait être entreprise contre les auteurs présumés de violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire et d'actes de violence et que les décisions d'accorder à ces personnes des promotions ou autres récompenses ne devraient pas être contrecarrées. Toutefois, l'engagement d'établir des mécanismes de justice de transition ne peut pas constituer un

³ Dans ses observations sur le présent rapport, le Gouvernement népalais indique que 169 membres des forces armées, dont des officiers, se sont vu infliger des sanctions pour violations des droits de l'homme et que plus de 100 affaires font actuellement l'objet d'une enquête. Le bureau du HCDH au Népal cherche à en savoir plus sur ces affaires.

prétexte pour ne pas enquêter sur ces affaires et engager des poursuites conformément à la loi. La Cour suprême a réitéré ce principe par plusieurs décisions réclamant une enquête et des poursuites immédiates pour les graves violations des droits de l'homme commises pendant le conflit, y compris les disparitions forcées et les exécutions extrajudiciaires.

16. Les projets de loi en vue de l'établissement des mécanismes pertinents – une commission pour la vérité et la réconciliation et une commission d'enquête sur les disparitions – ont été soumis au Parlement au début de 2010 comme suite à de vastes consultations avec les parties prenantes mais sont encore à l'examen à la commission des lois qui a été saisie de plus de 80 propositions d'amendements. Qui plus est, sous leur forme actuelle, les projets ne prévoient pas de mécanismes habilités à engager des poursuites ou à remettre directement au système de justice pénale les affaires concernant des actes criminels en vertu du droit national ou international, limitant la compétence de ces dispositifs au renvoi des affaires au Procureur général. De fait, le système de justice pénale est paralysé dans l'attente de l'établissement de mécanismes de justice de transition qui pourront eux-mêmes ne pas être habilités à prendre les mesures voulues concernant la criminalité liée aux conflits si les lois sont adoptées telles qu'actuellement libellées.

3. Affaiblissement des institutions chargées de l'application des lois

17. La prévalence de l'impunité a un effet négatif sur le système de justice pénale et l'administration de la justice. Bien que la Cour suprême joue un rôle positif par le biais des jugements importants qu'elle prononce pour des affaires de droits de l'homme, l'incapacité dans laquelle le système de justice se trouve de demander des comptes aux auteurs d'actes criminels graves affaiblit la confiance du public dans le pouvoir qu'ont les institutions chargées de l'application des lois de faire respecter le droit équitablement et sans parti pris politique. Parallèlement, ceux qui commettent des actes criminels et font usage de la violence se trouvent enhardis, sachant qu'ils n'auront pas à rendre compte de leurs actes.

18. Pendant la période considérée, la police népalaise s'est montrée toujours aussi peu désireuse de procéder à des enquêtes pénales mettant en cause l'armée, les forces armées de la police, les membres de l'armée maoïste ou ses propres agents comme auteurs présumés. Les officiers de police indiquent systématiquement que des décisions de principe doivent être prises au plus haut niveau, refusant d'engager des enquêtes bien qu'ils aient une procédure juridique claire à leur disposition. De même, il arrive souvent que le parquet, qui est chargé de donner des avis à la police dans ses enquêtes et de soumettre les affaires aux tribunaux, n'utilise pas comme il le faudrait les procédures établies pour favoriser le bon déroulement des enquêtes.

4. Retrait des affaires pénales, amnistie et mesures de clémence

19. Le fait que les principes de responsabilité et de justice soient de plus en plus subordonnés aux impératifs politiques est également illustré par le grand nombre d'affaires pénales retirées par le Gouvernement ces dernières années sous la pression de divers partis politiques et groupes ethniques.

20. Cette pratique a commencé en 2008, en se fondant initialement sur le fait que l'Accord de paix global prescrivait le retrait des «affaires à motivation politique». Elle a toutefois été élargie depuis à des affaires qui se sont produites après le conflit, des partis politiques, des groupes armés et des groupes autochtones et ethniques demandant que l'on retire les affaires pénales mettant en cause leurs partisans. Soumis à cette pression, les gouvernements successifs sont convenus de retirer des affaires, y compris certaines pour lesquelles les chefs d'accusation étaient le meurtre et le viol, et ont fait des offres d'amnisties anticipées tout en menant des négociations avec les groupes armés dans le Terai. La pratique s'est poursuivie malgré une ordonnance provisoire de la Cour suprême en 2008 qui en prescrivait l'interruption.

21. Cette pratique favorise l'ingérence politique dans le régime du droit, démoralisant les fonctionnaires de police, le parquet et les juges qui travaillent sur ces affaires, contribuant à l'insécurité publique en permettant aux auteurs présumés d'actes criminels d'échapper aux poursuites, et affaiblissant encore la confiance du public dans les institutions chargées de l'application des lois et dans le Gouvernement. Il est également préoccupant que l'Assemblée constituante ait proposé une disposition pour la nouvelle Constitution autorisant le Président à accorder sa grâce sans exclure expressément les mesures de clémence en faveur de personnes qui ont commis de graves violations des droits de l'homme. Le Gouvernement indique que le nouveau projet de code de procédure pénale contient plusieurs restrictions concernant le retrait des affaires.

5. Absence d'un mécanisme de contrôle efficace

22. Dans les pays qui sortent d'un conflit, la réforme des institutions nationales de sécurité est une étape importante de la transition vers une paix et une démocratie durables et l'un des éléments primordiaux à cet égard est la création de mécanismes de contrôle crédibles et efficaces. Toutefois, les mécanismes et les procédures de contrôle existants au Népal ne sont pas d'une grande utilité pour lutter contre l'impunité.

23. Dans son récapitulatif des préoccupations sur les accusations d'exécutions extrajudiciaires perpétrées par des forces de sécurité (voir le paragraphe 8 ci-dessus), le bureau du HCDH au Népal a constaté que les comités et tribunaux spéciaux constitués pour enquêter sur les allégations semblaient souvent mis à contribution pour couvrir les incidents. Par exemple, en juin 2009, comme suite à un incident mortel mettant en cause un agent de police dans le district de Dhanusha, plutôt que d'enquêter sur l'incident en application des procédures pénales, la police a créé un tribunal spécial qui s'est contenté d'appliquer au prévenu une sanction pécuniaire à caractère disciplinaire.

24. Le Ministère de l'intérieur établit aussi régulièrement des commissions d'enquête pour enquêter sur des incidents importants impliquant des agents de police. Or, ces commissions se sont révélées imparfaites à plusieurs niveaux: leurs membres appartiennent souvent aux mêmes forces de police que ceux qui font l'objet d'enquêtes, ce qui entraîne d'importants conflits d'intérêts; les travaux de ces commissions ne sont pas transparents et leur mandat et rapport final ne sont généralement pas rendus publics. De même, une disposition de la loi sur l'armée prévoit des procédures de cour martiale qui de fait empêchent d'engager plus avant les poursuites en cas de violations des droits de l'homme. Par exemple, dans l'affaire de Maina Sunuwar, l'armée a invariablement soutenu que le jugement issu de la procédure devant la Cour martiale, qui condamnait les agents responsables à des suspensions temporaires, constituait une sanction appropriée.

25. Enfin, le fait que le Gouvernement ne met pas en œuvre les recommandations de la Commission nationale des droits de l'homme constitue aussi un obstacle majeur à la lutte contre l'impunité. Durant les dix années écoulées depuis l'établissement de cette commission, ses recommandations n'ont été intégralement appliquées par les organismes publics que dans moins de 9 % des cas et seulement par le biais de l'indemnisation financière des victimes, et non par l'ouverture de poursuites. Le Gouvernement indique qu'il a établi un mécanisme de suivi pour améliorer le taux d'application des décisions de la Commission nationale des droits de l'homme.

C. Problèmes juridiques

1. Incrimination des infractions internationales

26. Le cadre juridique national pour la poursuite des violations graves des droits de l'homme et des actes de violence reste insuffisant. Les violations graves des droits de

l'homme, comme la torture, les disparitions forcées et les crimes contre l'humanité, qui devraient être poursuivies conformément aux obligations juridiques internationales, ne sont toujours pas incriminées en vertu du droit népalais. Néanmoins, le Gouvernement est en train d'élaborer un code pénal détaillé comportant des dispositions incriminant la torture, les disparitions forcées et les crimes contre l'humanité.

27. Des évolutions positives se sont dessinées pour ce qui est de l'incrimination des disparitions forcées, avec un projet de loi sur les disparitions forcées soumis au Parlement au début de 2010. Il reste que ce projet n'est pas entièrement conforme aux normes internationales et n'a toujours pas fini de suivre la procédure parlementaire. Qui plus est, la législation existante n'incrimine pas les actes de torture et de mauvais traitements en dépit d'un arrêt de la Cour suprême de 2007 qui l'exige. Le Gouvernement a annoncé un nouveau projet de loi incriminant la torture, mais le document n'a pas été rendu public ni n'a été soumis au Parlement et sa rédaction n'a donné lieu à aucune consultation.

28. Malgré de nombreuses initiatives de la société civile et une résolution parlementaire adoptée en 2006 ordonnant au Gouvernement de ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, aucun projet de loi de ratification n'a été déposé à ce jour.

2. Établissement de mécanismes de justice de transition

29. Malgré les dispositions de la Constitution et d'autres engagements, les mécanismes de justice de transition ne sont toujours pas établis. En soumettant au Parlement au début de 2010 des projets de loi portant création des deux commissions, le Gouvernement a franchi une étape, mais aucun autre progrès n'a été réalisé, les deux projets de loi étant demeurés au stade de la Commission des lois.

30. Avant d'être soumis au Parlement, le projet de loi sur la commission pour la vérité et la réconciliation a été révisé à l'issue d'une série de consultations publiques tenues par le Ministère de la paix et de la reconstruction en coopération avec le bureau du HCDH au Népal. Certes, le projet en est ressorti sensiblement amélioré, mais d'autres modifications restent nécessaires pour l'aligner sur les normes pertinentes relatives aux droits de l'homme, y compris l'ajout de dispositions garantissant une procédure transparente pour le choix des membres de la commission et la possibilité pour la commission de désigner du personnel en toute indépendance. En outre, la version actuelle du texte comprend des dispositions afférentes à l'amnistie qui pourraient aller à l'encontre des obligations qui incombent à l'État en vertu du droit international d'enquêter sur les infractions graves selon le droit national ou international et de poursuivre leurs auteurs. En privilégiant une démarche de réconciliation, les autorités risquent d'attenter aux droits des victimes et d'ignorer la nécessité de protéger les témoins et les victimes.

31. Le projet de loi sur les disparitions forcées soumis au début de 2010 a été renforcé si on le compare aux projets précédents, notamment en tenant compte des recommandations formulées par le bureau du HCDH au Népal et d'autres organisations. Toutefois, il présente toujours de sérieuses faiblesses pour ce qui est de l'incrimination de l'acte et du cadre juridique prévu pour l'établissement d'une commission d'enquête sur une disparition forcée. Parmi ces faiblesses, on citera le fait que la charge de la preuve incombe désormais à l'accusé; une définition de l'infraction incompatible avec le droit international; des sanctions inadéquates sans commune mesure avec la gravité de l'infraction; un délai de prescription contraignant pour le dépôt de plaintes; et le fait que les disparitions forcées ne sont pas déclarées comme des crimes contre l'humanité. Concernant la commission future, le projet n'établit pas non plus de processus transparent pour la sélection des membres de la commission. Deux mesures, l'adoption de lois rigoureuses et adaptées, et la rapide formation des deux commissions de justice de transition, qui restent un élément indispensable du processus de paix, devraient être rapidement mises en œuvre à titre prioritaire.

3. Projet de constitution

32. Le processus constitutionnel en cours offre une occasion sans précédent de poser des fondements solides en vue d'un État respectueux des droits de l'homme et de la justice, permettant de traiter les violations des droits de l'homme et les actes de violence commis antérieurement et dotant le pays de garanties pour empêcher que de tels actes ne se reproduisent. La section sur les droits fondamentaux du projet actuel présente plusieurs points forts qui peuvent grandement contribuer à la promotion et la protection effectives des droits de l'homme au Népal. Toutefois, plusieurs points litigieux devront être résolus au cours des débats futurs afin de promouvoir la responsabilisation dans le cadre de la future constitution. Par exemple, le projet contient une interdiction générale des lois pénales rétroactives mais ne reconnaît pas d'exception pour les crimes internationaux, comme l'autorise le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

33. La constitution future devrait aussi déclarer invalide toute mesure qui prévoit une amnistie *de jure* ou de facto pour les crimes graves en vertu du droit national et international, y compris les grâces et le retrait des chefs d'accusation, pour protéger le droit des victimes à un recours effectif et à des réparations, et pour confirmer la suprématie juridictionnelle des tribunaux civils quelles que soient les infractions commises sauf celles à caractère purement militaire.

4. Projet de loi sur la Commission nationale des droits de l'homme

34. La Commission nationale des droits de l'homme du Népal peut potentiellement jouer un rôle important dans la lutte contre l'impunité comme l'a montré cette année l'exhumation de Dhanusha (voir plus bas les paragraphes 36 et 37). Toutefois, le Gouvernement ne s'est pas encore engagé à créer une institution à même de protéger et de promouvoir efficacement les droits de l'homme, et le Parlement n'a pas encore adopté la législation nécessaire au bon fonctionnement de la Commission.

35. Un nouveau projet de loi a été déposé par le Gouvernement au Parlement en août 2009 mais les choses se sont arrêtées là. Alors que le Gouvernement s'est engagé à constituer une commission puissante et dynamique, le bureau du HCDH au Népal et la Commission nationale des droits de l'homme ont identifié un certain nombre de préoccupations concernant la mesure dans laquelle le projet confère un solide fondement juridique pour une Commission nationale des droits de l'homme compétente, indépendante et crédible conformément aux principes relatifs au statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (Principes de Paris). Par exemple, le projet n'établit pas expressément d'institution «indépendante et autonome» et ne prévoit pas d'indépendance opérationnelle suffisante pour la Commission, dont la capacité de recruter et désigner directement son propre personnel. En outre, l'exécutif prévaut pour ce qui est de la nomination des membres de la Commission, sans mécanisme intégré assurant une représentation pluraliste parmi les membres de la Commission. Qui plus est, le projet de loi confère à la Commission peu de pouvoir en la cantonnant à une fonction consultative plutôt que donner force exécutoire à ses recommandations et ne fait pas obligation au Parlement de consulter la Commission au sujet des projets de loi ayant des incidences pour les droits de l'homme.

D. Évolutions encourageantes

1. Exhumation au Dhanusha

36. En octobre 2003, des agents des forces de sécurité auraient fait disparaître cinq étudiants; selon certaines allégations crédibles, ils auraient été tués et leurs corps auraient été ensevelis en un certain lieu dans le district de Dhanusha. Malgré les efforts constants et

inlassables que les familles des étudiants ont menés pour obtenir justice, la police a continué à s'opposer au dépôt d'une plainte jusqu'en septembre 2009 et n'y a consenti qu'après que la Cour suprême le lui a demandé. La police avait tardé à ouvrir l'enquête malgré les instructions détaillées du Procureur général compétent, en vue notamment d'une exhumation.

37. Toutefois, le 4 septembre 2010, près de sept ans après l'incident, et après avoir longuement milité auprès du Gouvernement, la Commission nationale des droits de l'homme, avec le concours de la police et des experts en médecine légale, a procédé à l'exhumation à l'endroit où elle supposait que les corps avaient été enterrés, ce qui a permis de trouver les dépouilles de quatre hommes et d'autres éléments de preuve. On espère que les expertises médico-légales permettront de faire la lumière sur le sort réservé aux victimes.

38. Le succès de cette opération montre le rôle important que la Commission nationale des droits de l'homme peut jouer pour lutter contre l'impunité, en exerçant des pressions sur la police pour qu'elle s'acquitte correctement de sa fonction judiciaire. L'exhumation crée aussi un précédent, à savoir que les mécanismes de justice de transition qui seront établis à l'avenir ne remplaceront pas les procédures juridiques régulières, et souligne ce faisant que la police a l'obligation d'ouvrir des enquêtes sur toutes les affaires en instance. Il faut maintenant s'appuyer sur cet acquis et suivre de près l'enquête policière pour veiller à ce que les instructions du parquet soient respectées et à ce que les auteurs soient traduits en justice. Il est également indispensable que la Commission nationale des droits de l'homme, avec l'appui des partenaires compétents, soit dotée de nouveaux pouvoirs pour remplir cette importante mission, ce pour quoi il faudra mieux définir son mandat en matière d'exhumation et le rôle central de la police dans la conduite de telles procédures.

2. Assistance aux mécanismes futurs de la justice de transition

39. Comme elle n'aura que deux ans pour terminer ses travaux, il est indispensable qu'une fois établie, la commission pour la vérité et la réconciliation soit en situation de programmer rapidement ses travaux en s'appuyant sur des données objectives. Reconnaissant à la fois l'importance historique et les besoins techniques d'une telle mission, le bureau du HCDH au Népal est en train de mettre en œuvre un projet au titre du Fonds des Nations Unies pour la paix au Népal afin de procéder à un exercice de collecte, compilation et analyse de données visant à aider les commissions dans leur planification stratégique et leurs travaux.

40. Ayant consulté le Ministère de la paix et de la reconstruction et la société civile, en 2010, une équipe d'experts népalais et internationaux a mis au point un ensemble de données recouvrant quelque 7 000 incidents correspondant à la période du conflit pendant laquelle on peut raisonnablement suspecter que des violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire international et des actes de violence ont été commis. La compilation de données ventilées extraites de rapports d'organisations crédibles, y compris le bureau du HCDH au Népal, dotera les commissions d'un outil pouvant être immédiatement utilisé pour la planification stratégique et la constitution de dossiers de référence à l'appui des enquêtes. L'équipe a également archivé pour référence plus de 25 000 documents concernant le conflit qui peuvent être le point de départ d'un fonds documentaire national. Cet exercice aboutira à l'établissement d'un rapport fournissant aux commissions des éléments d'information et des travaux de recherche de premier plan, dont des directives sur le droit international applicable; des données factuelles sur la structure hiérarchique des parties au conflit et des chapitres donnant des travaux de recherche et des analyses de tendances par affaire, et citant le droit international en rapport avec les exécutions illégales, les disparitions, la torture et la violence sexuelle.

V. Lutte contre la discrimination

A. Aperçu général

41. La mise en application des lois antidiscrimination laisse encore beaucoup à désirer; des groupes marginalisés, dont la caste des Dalits⁴, et les victimes de la violence sexiste doivent affronter beaucoup d'obstacles pour accéder à la justice. La discrimination fondée sur la caste ou l'origine ethnique au Népal est largement reconnue comme l'une des causes principales du conflit remontant à dix ans et ces pratiques subsistent dans toute la société népalaise, en particulier dans les zones les moins développées et les plus reculées. Le Gouvernement indique qu'il a augmenté les dépenses en faveur des mesures sociales au niveau des collectivités locales et mis en œuvre des programmes de sensibilisation tout en faisant respecter les garanties légales. Néanmoins, les Dalits se voient souvent refuser l'accès aux ressources vitales, comme l'eau des robinets publics, et aux temples et autres lieux publics. La ségrégation en matière d'emploi empêche les Dalits de trouver du travail, les limitant aux tâches qui leur sont traditionnellement assignées et en créant des barrières sociales à leur accession à d'autres emplois. Ceux qui s'opposent à ces pratiques non seulement courent le risque d'être encore plus rejetés, mais font aussi l'objet d'actes de violence. Le bureau du HCDH au Népal a recensé des exemples d'agressions physiques, d'incendies volontaires, de déplacements forcés, de sévices sexuels et d'exploitation économique visant les individus qui se sont opposés à de telles pratiques discriminatoires.

42. La violence sexuelle et sexiste reste aussi courante au Népal. Tandis que le Gouvernement, la société civile et d'autres parties prenantes mettent eux aussi davantage l'accent sur ces questions, plusieurs facteurs, dont des coutumes religieuses et culturelles, des dispositions juridiques discriminatoires et une approche institutionnelle patriarcale du statut des femmes, entravent l'accès à la justice. En conséquence, le bureau du HCDH au Népal a constaté que de nombreux cas présumés de violence sexiste ne sont même pas signalés aux autorités concernées, dans la mesure où les victimes, craignant le rejet de leur famille et des représailles, se gardent de porter plainte.

43. Si les victimes de la discrimination fondée sur la caste et la violence sexuelle et sexiste n'ont pas accès à la justice, c'est souvent du fait que les pouvoirs publics ne traitent pas les affaires pénales comme le prescrit la loi et tendent à recourir à des processus de «médiation» extérieurs au système de justice pénale. Cette approche se traduit par une impunité générale pour les auteurs d'actes à caractère discriminatoire.

B. Défis institutionnels et structurels

1. Impossibilité d'accéder à la justice: non-pénalisation des infractions

44. En vertu des lois en vigueur, la discrimination fondée sur la caste constitue une infraction pénale passible de peines d'emprisonnement ou d'amendes, comme les infractions liées aux violences à l'encontre des femmes, y compris le viol et la victimisation des personnes accusées de pratiquer la «sorcellerie». Toutefois, si les pratiques discriminatoires restent courantes dans tout le Népal au motif de la caste, du sexe et de l'orientation sexuelle, le peu de cas où ces infractions donnent lieu à des poursuites démontre à la fois l'impossibilité d'accéder à la justice pour les victimes et le fait que les

⁴ Selon les croyances hindoues, les Dalits sont considérés comme «impurs et polluants» et stigmatisés comme «intouchables».

pouvoirs publics, en particulier la police, n'érigent pas ces actes en infractions pénales comme ils devraient le faire.

45. Lorsqu'il existe des présomptions qu'un crime a été commis, la police est tenue d'ouvrir une procédure d'office en cas de discrimination fondée sur la caste, même si aucune victime n'a porté plainte. Or la police contraint généralement les victimes à fournir des témoignages directs avant d'envisager d'engager une procédure, et même lorsqu'une victime consent à parler, il n'est toujours pas garanti qu'elle s'exécute. Par exemple, en septembre 2010, dans le district de Kanchanpur, un homme appartenant à une «caste plus élevée» aurait infligé à une femme dalit des blessures graves et incendié par la suite sa maison, détruisant la plupart des biens de sa famille, seulement parce qu'elle était dalit. Plutôt que d'enquêter sur cette affaire, la police a demandé à la victime de se rendre auprès de l'administration locale pour obtenir une confirmation écrite de la destruction des biens. La police n'a ouvert de procédure que lorsque le mari de la victime, absent pendant les faits, est retourné dans le village, et seulement pour atteinte à l'ordre public et non pour discrimination, incendie volontaire et tentative de viol, qui sont des chefs d'inculpation pénale. En novembre 2010, l'auteur présumé a mis le feu à ce qui restait des biens de la victime, blessant deux membres de sa famille.

46. Pour ce qui est de la violence sexiste, les agressions sexuelles et les violences à l'encontre de femmes accusées de sorcellerie constituent aussi des infractions exigeant que la police ouvre immédiatement une procédure d'office. Or, il est rare que la police prenne des initiatives à cet égard, et même lorsqu'une victime parvient à lui signaler un crime, il n'est pas rare qu'elle tarde à ouvrir la procédure, notamment en insistant pour qu'un rapport médical lui soit fourni au préalable, bien que cela ne soit pas juridiquement obligatoire. En février 2010, une fillette dalit âgée de 10 ans aurait été violée dans le district de Kailali; bien qu'un membre de sa famille ait porté plainte deux jours plus tard, aucune procédure n'a été ouverte par la police dans le délai de trente-cinq jours fixé, et aucune poursuite pénale n'a été engagée contre l'auteur présumé.

2. Autres défauts du système de justice pénale

47. Dans les rares cas où des enquêtes ou des poursuites sont engagées pour des affaires liées à la discrimination, le déroulé de la procédure dans le système de justice pénal tend à être lent et inefficace. Dans certains cas, les déficiences peuvent être techniques: par exemple, le manque d'officiers de police formés pour aider les victimes de violence sexiste et traiter les affaires liées à la discrimination fondée sur la caste. Les mesures prises par les responsables de l'application des lois dénotent le manque de sensibilisation aux comportements sexistes et l'absence de respect de la légalité. Dans le cadre népalais, où les pratiques discriminatoires traditionnelles sont acceptées comme un aspect normal de la vie sociale depuis des siècles, si l'on veut que les choses progressent, il est indispensable que des instructions et des procédures claires et détaillées soient suivies pour le traitement de la question, que des plaintes aient été déposées ou non.

48. Dans les rares cas qui ont donné lieu à une décision de justice, les auteurs n'ont pratiquement jamais purgé de peine de prison. Cela se doit largement au fait que la police ne diffuse pas de mandat d'arrêt ni ne prend d'initiatives pour localiser les auteurs. Par exemple, dans un arrêt sans précédent rendu en janvier 2009 dans le district de Baitadi, une personne a été jugée coupable de pratiquer l'intouchabilité et a été condamnée à une peine de prison de deux ans et à une amende. Toutefois, au moment d'établir le présent rapport, plus de quinze mois après que le verdict a été maintenu en appel, l'auteur non seulement restait en liberté, sans avoir payé son amende, mais avait même été nommé à un poste public par un ministre. Deux ans après l'arrêt du tribunal de district, le bureau de police de district n'avait toujours pas diffusé de mandat d'arrêt auprès de la police d'autres districts. Un autre auteur jugé coupable par le tribunal de district de Baitadi dans une affaire similaire

en mars 2010 n'avait toujours pas purgé sa peine à la date d'établissement du présent rapport.

49. L'existence d'institutions nationales des droits de l'homme spécialement habilitées à s'occuper de ces questions, y compris la Commission nationale des Dalits et la Commission nationale des femmes, ainsi que la Commission nationale des droits de l'homme, offre plus de possibilités de prendre des mesures de lutte contre la discrimination. Toutefois, alors que des évolutions positives se sont produites à cet égard en 2010, y compris des efforts menés par la Commission des Dalits et par la Commission des femmes pour s'attaquer aux problèmes locaux et y remédier, les trois commissions continuent de manquer de moyens et le taux d'application de leurs recommandations reste faible.

3. Recours à des mesures en dehors du système de justice pénale: «médiation»

50. Plutôt que d'ouvrir des procédures comme l'exige la loi et d'engager une enquête pénale, il est beaucoup plus courant pour la police d'inciter les victimes ou les plaignants à chercher à régler les affaires de discrimination passibles de sanctions de façon informelle, d'ordinaire par le biais d'une «médiation». Bien que ces procédures se déroulent en dehors du système de justice pénale, c'est habituellement la police ou les responsables locaux qui incitent les victimes à rechercher un règlement avec l'auteur présumé, souvent sous la pression des partis politiques locaux, en particulier si un de leurs membres est impliqué. Par exemple, dans le cas du viol d'une fillette de 10 ans commis en février 2010 (mentionné plus haut au paragraphe 46), sous la pression des responsables politiques locaux (la famille du violeur leur étant affiliée), l'affaire a été réglée au moyen du versement d'une indemnité suite à une médiation organisée par le bureau de police de district. Lors de l'affaire de discrimination précitée (par. 45) assortie d'une tentative de viol d'une femme dalit et d'incendie volontaire, la victime a reçu 40 000 roupies népalaises à titre d'«indemnisation» comme suite à la médiation de la police de district. Le manque de directives précises quant à la procédure à suivre dans chaque cas contribue pour beaucoup à cette pratique, comme le fait que l'on croit à tort cela nécessaire pour maintenir l'«harmonie sociale» au sein de la communauté.

51. Si le recours à des mécanismes de médiation peut compléter la loi dans des circonstances particulières, dans les cas d'infractions pénales graves, comme la discrimination fondée sur la caste et la violence sexiste, il contrevient au droit pénal du Népal et au droit de la victime à une réparation effective en vertu du droit international des droits de l'homme. Ces pratiques perpétuent elles-mêmes un cycle de discrimination, de violence, d'indignité et d'impunité.

4. Obstacles socioéconomiques et culturels à la justice

52. Outre le rôle joué par les autorités, il y a de nombreux obstacles socioéconomiques et culturels pour accéder à la justice. Des tabous sociaux de longue date, la peur d'être rejeté au sein de la communauté, le manque d'information, l'isolement géographique et les difficultés financières dissuadent les victimes de porter plainte auprès de la police et de demander justice.

53. Les victimes de discrimination fondée sur la caste et de discrimination sexiste proviennent souvent des couches les plus pauvres de la société népalaise. Elles ne sont généralement pas informées de leurs droits et se heurtent à des difficultés propres, y compris l'obstacle de la langue, pour accéder aux services de police et engager une procédure pénale. Qui plus est, les Dalits s'exposent aussi à des menaces perçues ou réelles contre leur sécurité lorsqu'ils envisagent ou entreprennent des poursuites ou contestent les pratiques discriminatoires; la plupart sont prisonniers de rapports de force inégaux et tributaires de leurs voisins de castes plus élevées. Parmi les risques qu'ils encourrent en engageant des poursuites figurent l'ostracisme social, le boycott économique et la violence

physique proprement dite. Par exemple, en mai 2010, une femme dalit a subi de graves blessures à la tête infligées par un homme de caste plus élevée parce qu'elle avait utilisé un robinet public. En outre, malgré une directive publique datée de 2008 «libérant» les *Haliyas* de leurs relations de servitude pour dette avec des propriétaires terriens, bon nombre restent assujettis aux mêmes contrats de travail qui se transmettent de génération en génération, craignant de basculer dans l'indigence s'ils les rompent.

C. Problèmes juridiques

1. Incrimination de la discrimination fondée sur la caste

54. La Constitution intérimaire et le Code pénal incriminent l'un et l'autre la discrimination fondée sur la caste, sanctionnant, par une peine de prison ou une amende, des actes qui perpétuent l'intouchabilité. Des lois plus anciennes, comme le Code général de 1963, visaient à abolir la discrimination fondée sur la caste; mais le cadre juridique en vigueur n'a pas su réprimer efficacement les pratiques discriminatoires de ce type ni obtenir que leurs auteurs répondent de leurs actes. La disposition y afférente du Code civil restant vague, les fonctionnaires publics ne qualifient pas certains actes de discrimination de criminels et ne prennent donc pas les mesures voulues. Les sanctions applicables et le délai de prescription de trente-cinq jours sont insuffisants et aucune disposition ne prévoit le versement d'indemnités bien que la Constitution l'exige. Certes, la loi sur l'aide juridictionnelle prévoit une aide juridictionnelle gratuite et des secours immédiats pour les victimes dotées de ressources financières limitées, mais elle est peu appliquée et, dans la plupart des cas, les victimes ignorent qu'elles peuvent bénéficier de ce soutien.

55. Dans ce contexte, la présentation d'un projet de loi sur l'élimination et la répression de la discrimination fondée sur la caste et des infractions en rapport avec l'intouchabilité au Parlement en juillet 2009 est une évolution positive en faveur d'une bonne codification des infractions et des mesures à prendre. Le projet de loi énonce dans le détail les actes qui constituent une discrimination et incrimine l'incitation à commettre de telles infractions et le fait de faire obstruction à l'enquête, et relève les sanctions applicables aux auteurs qui occupent des fonctions publiques et les indemnités à verser aux victimes. Cela étant dit, certains aspects du projet de loi doivent être renforcés pour que ce dernier s'applique pleinement. Le bureau du HCDH au Népal a identifié plusieurs recommandations qui renforceront le projet de loi conformément au droit international des droits de l'homme et aux meilleures pratiques⁵. Il s'agit notamment d'inclure une classification complète des actes qui constituent une discrimination, en indiquant la gravité de chaque infraction et en lui assignant des sanctions en rapport; de détailler le rôle et les responsabilités spécifiques de la police pour ce qui est d'ouvrir des enquêtes; d'étendre le délai de prescription à au moins un an pour prendre en compte les difficultés qu'il y a à porter plainte; et d'énoncer les obligations positives qui incombent aux États de faire pleinement appliquer la loi, y compris la prescription tendant à familiariser les fonctionnaires et le grand public avec la loi et l'illégalité des pratiques discriminatoires fondées sur la caste.

56. Pour autant que la Commission nationale des Dalits soit opérationnelle depuis 2002, elle a été établie sur la base d'une proclamation publique plutôt que par une loi d'habilitation. L'absence de véritable fondement législatif reste un obstacle de plus au bon développement et au bon déroulement d'un mécanisme national permettant de faire face aux pratiques discriminatoires fondées sur la caste. Un projet de loi a été déposé au Parlement en juillet 2009 mais aucun progrès n'a été fait en faveur de son adoption.

⁵ Dans ses observations sur le présent rapport, le Gouvernement a annoncé que les suggestions faites pour améliorer le projet de loi seront incorporées s'il y a lieu.

2. Discrimination et violence sexistes

57. Pour ce qui est des infractions sexuelles, les définitions de la loi népalaise mettent l'accent sur le «consentement» plutôt que sur les actes commis, et limitent ces actes à des rapports sexuels avec pénétration. En outre, le délai de prescription prévu par le Code civil reste de trente-cinq jours à compter de la date où le crime a été commis, ce qui est tout à fait insuffisant étant donné la gravité de l'acte, le manque d'accès à la procédure pénale pour beaucoup et les obstacles culturels qui s'opposent à la divulgation de ce genre d'affaire. La Cour suprême a publié une directive en 2008 à l'intention du Gouvernement tendant à étendre le délai de prescription et bien que le Gouvernement indique qu'il est en train de rédiger un projet, ce dernier n'est pas encore définitivement mis au point.

58. La législation afférente aux actes de violence contre les personnes accusées de pratiquer la sorcellerie reste également insuffisante en dépit des amendements apportés au Code civil en septembre 2006 qui qualifiaient ces actes de criminels. La disposition ne distingue pas les infractions en fonction de leur gravité et ne prévoit pas de réparation en cas de préjudice ou de perte subi par les victimes. En réponse, la Commission nationale des femmes a rédigé un projet de loi pour incriminer et punir ces actes et l'a présenté au Ministère des femmes, des enfants et de la protection sociale en août 2010. Le projet de code pénal comporte aussi des dispositions incriminant la sorcellerie et autres pratiques sociales discriminatoires envers les femmes.

D. Évolutions encourageantes

1. Décisions positives prises dans l'extrême ouest du Népal

59. L'ouverture de procédures par la police sur les affaires de discrimination fondée sur la caste et les arrêts sans précédent rendus par les tribunaux dans l'extrême ouest où les pratiques discriminatoires restent courantes sont autant de faits nouveaux encourageants. Ceux-ci font suite aux travaux de sensibilisation concertés menés par une coalition d'organisations des droits de l'homme, avec le soutien du Haut-Commissariat, qui a lancé des missions et des initiatives conjointes, y compris des communiqués de presse, avec la Commission nationale des Dalits et la société civile.

60. Le tribunal de district de Baitadi a clairement affirmé l'illégalité des pratiques d'«intouchabilité» en rendant deux décisions sur des affaires de discrimination fondée sur la caste en 2009 et en 2010, dans lesquelles il a notamment cité les instruments internationaux pertinents. Dans le district voisin de Darchula, le tribunal a rendu son premier verdict sur des poursuites engagées pour ce type de discrimination en juillet 2010, et dans le district de Kanchanpur, toujours dans la région de l'extrême ouest, des procédures judiciaires sont en cours concernant une autre affaire liée à l'agression d'une femme dalit en mai 2010 dont le motif était l'accès à un point d'eau. Les jugements des tribunaux de district ont aussi été maintenus au niveau de la cour d'appel dans la région, avec confirmation des peines d'emprisonnement prononcées à l'encontre des auteurs.

61. Ces mesures sont en grande partie exceptionnelles: elles démontrent néanmoins le rôle potentiel du système de justice pénal dans la lutte contre les pratiques discriminatoires et l'impunité. Alors que des problèmes importants demeurent – par exemple, un seul auteur a purgé effectivement sa peine à ce jour – l'action menée par certains magistrats pour mettre en œuvre les lois antidiscrimination dans les zones reculées, face aux importantes pressions de la société traditionnelle, devrait être saluée et appuyée.

2. Action menée par la société civile et les institutions nationales pour lutter contre les pratiques discriminatoires

62. Le développement des réseaux de la société civile qui s'emploient à lutter contre les pratiques discriminatoires, souvent par le biais de campagnes innovantes et d'activités ciblées, a contribué à la fois à mieux faire comprendre les problèmes et à réduire certaines activités discriminatoires. Dans le district de Baitadi, un groupe de 23 organisations de la société civile, connues collectivement sous le nom de Réseau pour l'élimination de la discrimination fondée sur la caste, travaillent ensemble depuis plus de trois ans à la lutte contre la discrimination. Depuis une série de violents incidents survenus au cours de la fête religieuse de *Dashain* en 2007, en rapport avec les pratiques traditionnelles suivies par les Dalits, le réseau a mené des campagnes de sensibilisation et organisé des ateliers à l'intention des principaux acteurs du district. Les incidents ont beaucoup diminué en 2008 et 2009 et en 2010, on n'en a enregistré aucun.

63. En 2010, la Commission nationale des femmes et la Commission nationale des Dalits ont aussi prolongé leur mission au niveau local. La Commission des Dalits a resserré sa collaboration avec les réseaux à l'échelle locale et la Commission des femmes, qui a établi un réseau national pour le suivi des droits des femmes, est présente dans 30 districts à ce jour. Le bureau du HCDH au Népal aide les deux commissions à renforcer ces réseaux ainsi que les moyens généraux dont elles disposent pour surveiller les droits de l'homme et à enquêter dans ce domaine.

3. Décisions progressives de la Cour suprême

64. La Cour suprême a récemment rendu plusieurs décisions importantes sur les affaires de discrimination et de violence sexiste, dans lesquelles elle demande clairement au Gouvernement de modifier la législation en conséquence. Par exemple, en février 2010, elle a rendu une décision exigeant la création de procédures judiciaires accélérées pour l'examen des affaires afférentes à des violences à l'encontre des femmes et des enfants et ordonnant aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour créer les juridictions voulues. Le Gouvernement a indiqué qu'une équipe spéciale avait été formée pour mettre en œuvre l'ordonnance portant création des procédures judiciaires accélérées.

65. La Cour suprême a aussi pris des mesures positives concernant le viol en réunion dont aurait été victime une femme policier aux mains de collègues du district d'Achham en septembre 2009. Bien que le Bureau du procureur de district ait décidé de ne pas traduire en justice trois des six auteurs présumés, le 1^{er} décembre 2010, la Cour suprême lui a ordonné de poursuivre ces trois suspects. Dans sa décision, la Cour a souligné que le pouvoir de bloquer une procédure pénale est limité par le droit de la victime à obtenir un recours utile, décision qui importe pour la réforme future du système de justice pénale. Certes, on ne peut que se féliciter des perspectives qu'offrent les jugements de la Cour suprême, mais l'absence de progrès dans la mise en œuvre de ces décisions minimise leur impact.

4. Rôle potentiel du Gouvernement dans la lutte contre la violence sexiste

66. Bien que la législation tendant à incriminer la violence familiale ait été promulguée en 2009, elle n'est pas entrée en vigueur avant septembre 2010 lorsque le Gouvernement a enfin adopté les règlements nécessaires. De ce fait, les personnes accusées de violence familiale peuvent maintenant être traduites en justice et se voir imposer une sanction par le tribunal, mais il reste à voir si la loi sera correctement appliquée.

67. En 2010, le Bureau du Premier Ministre et le Conseil des ministres ont fait des progrès dans la mise en œuvre du Plan d'action concernant l'Année contre la violence à l'encontre des femmes, y compris: la mise en place de services chargés de ce type de violence dans la plupart des districts; la création de centres de services et de centres

communautaires pour la protection et la réadaptation des victimes; l'incorporation de la question de la violence sexiste dans le programme de formation de la police, et la mise au point, avec l'appui de la société civile et du bureau du HCDH au Népal, de procédures normalisées pour la prévention et la répression de la violence sexiste par les acteurs publics, qui définissent les rôles et les responsabilités qui incombent à ces intervenants. Le Gouvernement a définitivement mis au point le Plan national d'action sur les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité, faisant du Népal le premier pays d'Asie du Sud à prendre une telle mesure.

VI. Conclusions

68. Malgré l'impasse politique, le Népal est parvenu à préserver les principaux acquis du processus de paix. Si l'Assemblée constituante n'est pas parvenue à promulguer la constitution avant mai 2010, un accord tendant à proroger son mandat a été conclu et les propositions en faveur d'un régime présidentiel ou d'une déclaration d'état d'urgence ne se sont pas concrétisées. En adoptant des approches plus conciliantes, les partis politiques du Népal auraient tous les éléments en main permettant à l'Assemblée constituante d'achever ses travaux d'ici à mai 2011.

69. Le présent rapport soulève d'importantes préoccupations au sujet de l'impunité qui règne en matière de droits de l'homme et souligne les répercussions actuelles de la situation politique sur la progression des engagements pris dans ce domaine. Le bureau du HCDH au Népal note toutefois quelques avancées à cet égard, et le fait que des projets de loi importants traitant de questions relatives à la lutte contre l'impunité et au renforcement des mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme sont actuellement en instance devant le Parlement. Des initiatives prises par des institutions nationales des droits de l'homme et des décisions importantes rendues par la Cour suprême et les tribunaux à l'échelle locale montrent le rôle que pourrait jouer un système national de protection efficace pour réprimer les violations des droits de l'homme et l'impunité. De même, il convient de saluer les efforts entrepris par le Gouvernement pour mettre en œuvre les plans d'action nationaux sur les questions relatives à l'égalité des sexes.

70. En faisant en sorte que les responsabilités soient clairement établies en matière de violation des droits de l'homme, on supprimera d'importants obstacles à l'exercice de ces droits, on favorisera le respect de la légalité et, à terme, on renforcera la démocratie. S'il manifeste la volonté politique nécessaire pour formuler et mettre en œuvre des politiques concrètes et entreprendre des actions concertées, et se dote d'organes chargés de faire respecter la loi qui ont les moyens et la détermination d'assumer pleinement leurs obligations juridiques, le Népal sera en situation de vaincre le problème de l'impunité qui sape ses institutions et la stabilité du processus de paix.

VII. Recommandations

71. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme prie instamment les partis politiques siégeant à l'Assemblée constituante de faire concrètement avancer la rédaction de la nouvelle constitution et l'adoption d'importants projets de loi en instance conformément aux engagements pris par le Gouvernement en vertu du droit international. L'adoption d'une nouvelle constitution et les projets tendant à créer des mécanismes de justice de transition ne devraient pas dépendre du règlement d'autres questions politiques litigieuses. De nouvelles mesures législatives et pratiques sont

encouragées, y compris l'adoption d'une législation globale incriminant l'intouchabilité et l'extension du délai de prescription pour le viol.

72. Reconnaissant le rôle fondamental joué par les organes nationaux chargés de faire respecter les lois pour la protection des droits de l'homme, la Haut-Commissaire demande au Gouvernement de veiller à ce que les acteurs pertinents mènent des enquêtes rapides, approfondies et indépendantes sur les violations des droits de l'homme, quel que soit le statut des auteurs présumés. Les poursuites et les enquêtes pénales concernant des actes criminels graves en lien avec le conflit devraient se poursuivre indépendamment de l'établissement futur de mécanismes de justice de transition.

73. La Haut-Commissaire demande à l'armée népalaise et au Parti communiste unifié du Népal (maoïste) à respecter la primauté du droit et à s'efforcer de promouvoir le principe de responsabilité pour ce qui concerne les violations commises pendant le conflit, en particulier en respectant l'indépendance du pouvoir judiciaire et en mettant en œuvre les décisions.

74. Comme suite au grand nombre d'allégations d'actes de violence mettant en cause des membres des forces armées, la Haut-Commissaire recommande l'établissement rapide d'un mécanisme de contrôle civil externe pour les forces de sécurité. De même, le Gouvernement devrait faire appliquer des sanctions dans les cas où les forces de sécurité ne font pas aboutir les enquêtes pénales ou ne coopèrent pas avec elles, n'appliquent pas les décisions de justice, ni les recommandations des institutions des droits de l'homme.

75. La Haut-Commissaire demande au Gouvernement d'entreprendre de nouveaux efforts pour accroître la capacité de tous les organes publics qui constituent le système de justice pénale, s'agissant en particulier de mener les enquêtes criminelles de la façon appropriée et de mieux faire comprendre les situations où le recours aux mécanismes de justice informelle constitue une violation du droit international des droits de l'homme.

76. La Haut-Commissaire recommande au Bureau du Procureur de remplir entièrement son obligation juridique de superviser les enquêtes pénales menées par la police. Dans le même temps, le Gouvernement devrait maintenir son engagement en faveur d'un fonctionnement indépendant et efficace du Bureau.

77. La Haut-Commissaire encourage le Gouvernement à réviser le projet de loi sur la Commission nationale des droits de l'homme pour conférer un solide fondement juridique à une institution nationale compétente, indépendante et crédible conformément aux Principes de Paris et améliorer le taux de mise en œuvre des décisions de la Commission nationale des droits de l'homme.

78. La Haut-Commissaire encourage le Gouvernement à renforcer les principales dispositions du projet de loi sur l'élimination et la répression de la discrimination fondée sur la caste et des actes criminels liés à l'intouchabilité conformément aux normes internationales, et à en assurer la rapide adoption.

79. La Haut-Commissaire demande en outre au Gouvernement de mettre en œuvre ses engagements tendant à renforcer la protection des victimes de la discrimination fondée sur la caste et de la violence sexiste, y compris en consolidant la Commission nationale des femmes et la Commission nationale des Dalits, en faisant avancer les projets de loi tendant à faire de cette dernière une autorité réglementaire et en veillant à ce que les victimes et les témoins puissent accéder à la justice et obtenir protection.