



Conseil Economique  
et Social

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/1997/4/Add.2  
21 novembre 1996

Original : FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Cinquante-troisième session  
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DES DROITS DE L'HOMME DE TOUTES LES PERSONNES SOUMISES A UNE FORME  
QUELCONQUE DE DETENTION OU D'EMPRISONNEMENT

Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire

Additif

Visite au Népal

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION . . . . .	1 - 8	2
I.    CONSTATATIONS FAITES PAR LE GROUPE EN CE QUI CONCERNE LE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE PENALE : REGLES APPLICABLES SELON LA LEGISLATION EN VIGUEUR . . . . .	9 - 21	3
II.   LES PROGRES A REALISER ET LES LACUNES CONSTATES DANS LA MISE EN OEUVRE DES LOIS . . . . .	22 - 33	5
III.  CONCLUSIONS . . . . .	34	7
IV.  RECOMMANDATIONS . . . . .	35 - 36	8

## INTRODUCTION

1. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire, représenté par son président, M. L. Joinet, accompagné du secrétaire du Groupe, a effectué une visite au Népal, à l'invitation du gouvernement de ce pays, du 22 au 29 avril 1996. Il convient de rappeler que lorsque le Groupe a fait part au Chargé d'affaires népalais à Genève de son souhait de se rendre au Népal, son intention était uniquement de visiter les camps de réfugiés bhoutanais situés à l'est du Népal afin de mieux comprendre, dans le cadre de la visite de suivi au Bhoutan qui avait été convenue avec les autorités de Thimphu, les incidences de cette situation au regard des droits de l'homme. En réponse, les autorités népalaises ont fait savoir, d'une part, que le Groupe serait libre de visiter les camps de réfugiés, sous réserve que le gouvernement ne soit impliqué en aucune manière dans la préparation et le déroulement d'une telle visite; d'autre part, le Gouvernement népalais a proposé qu'à cette occasion, le Groupe visite le pays dans le cadre de son mandat.
2. Au cours de son séjour au Népal, le Groupe de travail a pu s'entretenir avec le Directeur général du Département de l'administration des prisons (Ministère de l'intérieur), avec l'adjoint à l'Inspecteur général de la police et l'Attorney General (conseiller juridique du gouvernement), ainsi qu'avec les directeurs des diverses prisons et lieux de détention visités. Le Groupe a également rencontré les administrateurs des districts de Morang et de Jhapa ainsi que des juges du tribunal de district de Morang (à Biratnagar) et de Gorkha.
3. Le Groupe a en outre eu de fructueuses rencontres avec des membres du Comité des droits de l'homme du barreau réunis par son Président, puis avec le Président national du barreau ainsi qu'avec des avocats près la Cour suprême.
4. A Katmandou le Groupe a visité la prison centrale (800 prisonniers), la prison de Bhadra Gol (400 prisonniers) et la prison de Dilli Bazar (162 prisonniers), ainsi que les locaux de garde à vue du commissariat de police d'"Hanouman Dhoka". Le Groupe s'est également déplacé en province, à Gorkha, où il a visité la prison locale. Dans toutes ces prisons, ainsi que dans les commissariats de police de la capitale et de province, le Groupe a joui d'une grande marge d'initiative : totale liberté de mouvement, libre choix des détenus à interroger et du lieu des entretiens qui se sont déroulés en la seule présence de la délégation.
5. Quant aux contacts avec des sources non gouvernementales, le Groupe a tenu des réunions de travail avec de nombreux représentants d'organisations non gouvernementales.
6. Le Groupe a également tenu deux réunions de travail avec des responsables du Programme des Nations Unies pour le développement et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Katmandou.
7. Tout au long de son séjour et au cours de ses déplacements, le Groupe a bénéficié de la précieuse assistance du PNUD et du Centre d'information des Nations Unies (logistique, interprétation, contacts), ce qui a grandement facilité le déroulement de la mission.

8. Un regret toutefois : la délégation devait visiter des lieux de détention dans la région de Rolpa (province située à l'ouest du Népal) où est en vigueur un état d'exception, par suite de l'implantation locale d'un foyer de guérilla; mais, en raison des conditions atmosphériques défavorables, la visite a dû être annulée faute de liaisons aériennes.

I. CONSTATATIONS FAITES PAR LE GROUPE EN CE QUI CONCERNE  
LE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE PENALE : REGLES  
APPLICABLES SELON LA LEGISLATION EN VIGUEUR

9. Saisie par une pétition, une plainte de la victime ou, le cas échéant, en flagrant délit, la police enregistre l'affaire, dresse un procès-verbal d'ouverture d'enquête et procède aux premières investigations pour identifier l'auteur de l'infraction. S'il est identifié, la police est directement compétente pour délivrer un mandat d'arrêt. Dès son arrestation, la personne est placée en garde à vue dans les locaux de police pour une durée maximum de 24 heures. Les trajets (parfois longs : de deux ou trois jours en raison du relief himalayen) sont déduits de ce délai. La présence de l'avocat est légalement possible au cours de la garde à vue mais non obligatoire (et donc peu effective). Une personne démunie peut en principe bénéficier de l'assistance d'un avocat commis d'office. Les avocats ne peuvent cependant intervenir qu'après que l'affaire ait été enregistrée au greffe du tribunal, ce qui, de facto, les exclut des premières 24 heures de garde à vue.

10. S'il s'agit d'un étranger il est prévu qu'il puisse bénéficier de l'assistance d'un interprète qui, dans la plupart des cas, est fourni par le consulat.

11. A noter que les arrestations peuvent être effectuées de jour comme de nuit, sans mandat autre que de la police, sauf s'il s'agit d'une perquisition à domicile; dans ce cas, l'enquêteur doit présenter un mandat judiciaire.

12. Si, pour les nécessités de l'enquête, un délai supplémentaire paraît s'imposer, l'enquêteur doit obtenir l'autorisation du tribunal. Cette demande de prolongation, qui ne peut excéder 25 jours au total, est présentée au juge sous la forme d'une requête, en présence de la personne gardée à vue. En cas de troubles graves à l'ordre public (atteinte à l'intégrité physique de la famille royale, terrorisme, affrontements armés, etc.) la prolongation relève de la compétence du préfet de district et peut être portée à trois mois au total en application du Public Offence Act.

13. En revanche, lorsqu'il s'agit d'infractions légères (ivresse publique) la prolongation peut être décidée par la seule police; dans ce cas elle ne peut excéder un second délai de 24 heures.

14. Du point de vue juridique la période de prolongation de 25 jours maximum, étant autorisée sous le contrôle d'un tribunal, ne peut être assimilée à une détention préventive (detention pending indictment) alors que la prolongation de trois mois prévue par le Public Offence Act présente les caractéristiques d'une détention administrative, car ordonnée sous le seul contrôle du préfet.

15. Lorsqu'elle estime que la responsabilité de l'auteur probable est suffisamment établie, la police le présente au procureur (public prosecutor) pour que soit dressée sa déposition. Le procureur, après avoir posé des questions si nécessaire, donne lecture de la déposition puis fait signer la personne poursuivie. Cette signature doit obligatoirement être apposée en présence du procureur.

16. Le procureur peut différer cette formalité et demander à la police des investigations complémentaires.

17. Si le délai de prolongation (25 jours) est épuisé et que l'enquête doit se poursuivre, le procureur rédige un réquisitoire sur la base de l'incrimination retenue en l'état des investigations. Lorsque l'enquête arrive à son terme, la police rédige un rapport final et propose au procureur soit de relâcher la personne et de la mettre en liberté en raison de son innocence ou faute de preuves suffisantes, soit de la renvoyer devant le tribunal pour être jugée.

18. Le procureur, qui n'est pas lié par les propositions de la police, prend sa décision. S'il estime qu'il y a suffisamment de charges, il dresse l'acte définitif d'accusation et le transmet au tribunal (ou au préfet dans les cas exceptionnels où celui-ci est compétent en application du Public Offence Act). Le procureur (ou le préfet selon le cas) décide soit le maintien en détention jusqu'au jugement, soit la libération sous caution jusqu'à cette date, à la condition que la peine encourue n'excède pas trois ans; le montant de la caution doit tenir compte du niveau de vie de l'intéressé.

19. Lors de l'audience de jugement, le procureur soutient l'accusation face à l'avocat de la défense. En application des règles internes de procédure la partie qui est à l'origine de la demande en justice doit avoir la parole en dernier, en matière civile comme en matière pénale. Le procureur prend donc la parole en dernier sauf s'il a fait état de charges nouvelles ou en appel, lorsque cette voie de recours est exercée par le prévenu. Rappelons que l'assistance d'un avocat n'est jamais obligatoire quelle que soit la phase de la procédure.

20. L'appel est ouvert tant au prévenu qu'au procureur alors que seul le prévenu peut former un recours devant la Cour suprême.

21. Le Groupe tient donc à souligner que tant au plan constitutionnel que législatif, le Népal s'est progressivement doté d'un état de droit qui compte parmi les plus avancés de la région : d'absolue, la monarchie est devenue constitutionnelle; au plan politique, le pluripartisme (art. 112 de la Constitution), comme le pluralisme de la presse, est constitutionnellement protégé; le droit d'association est reconnu et les organisations non gouvernementales de droits de l'homme, même si elles se heurtent à certaines difficultés, jouissent d'une liberté d'action et de dénonciation plus avancée que dans la plupart des pays voisins. Sous réserve toutefois des dispositions de la loi de sécurité nationale et du Public Offence Act les normes de procédure pénale respectent pour l'essentiel celles des instruments internationaux de droits de l'homme. Le Groupe se félicite enfin, et aimerait

que cela tienne lieu d'exemple pour de nombreux Etats de la région, que par la loi 2047 adoptée en 1990, le Népal a établi la primauté des traités sur les lois et a ratifié, dans leur quasi-totalité, les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

II. LES PROGRES A REALISER ET LES LACUNES CONSTATEES  
DANS LA MISE EN OEUVRE DES LOIS

22. Le Groupe de travail, tout en se félicitant de cette importante avancée au plan des principes, considère qu'elle doit être suivie d'une seconde étape mobilisant toutes les énergies afin de rendre ces principes véritablement effectifs, de crainte qu'au plan pratique le respect de la règle de procédure ne finisse par devenir, de facto, l'exception. Ce risque est réel mais la situation demeure maîtrisable en raison de l'émergence récente, dans l'histoire du pays, d'une culture des droits de l'homme ainsi qu'en témoignent, par exemple, les débats provoqués par le projet de création d'une commission nationale des droits de l'Homme.

23. L'essentiel des difficultés à surmonter concerne les domaines suivants :

24. Arrestations et garde à vue. Le délai légal de garde à vue de 24 heures est insuffisamment respecté; il en est de même du délai de 25 jours maximum prescrit pour la phase initiale de la détention préventive qui est appliqué de manière très inégale d'un tribunal à l'autre. Il arrive, selon les personnes détenues avec qui le Groupe a eu des entretiens, que ces arrestations aient lieu sans mandat, même pas de la police.

25. Aide judiciaire gratuite et assistance d'un avocat d'office. Prévue par la Constitution (art. 26, par. 14), l'aide judiciaire gratuite est très insuffisamment accordée, soit en raison du manque d'information des bénéficiaires potentiels, soit (et surtout) par une insuffisance de moyens. Les avocats commis d'office sont peu - voire non - rémunérés. Si la présence de l'avocat lors de la garde à vue est possible, le Groupe a vu qu'elle n'est pas obligatoire et dans certains cas le Groupe a pu constater que les personnes détenues n'avaient eu l'assistance d'un avocat que près d'un an après leur arrestation.

26. Mauvais traitements en cours d'enquête. Si les prisonniers vus par le Groupe font très rarement état de mauvais traitements infligés dans les prisons, il n'en est pas de même en ce qui concerne les lieux de détention de la police. Au terme de ses investigations sur ce point le Groupe estime que ces dysfonctionnements ont pour cause principale la place prépondérante réservée à l'aveu, dans l'échelle des preuves. Il s'agit, probablement, d'une des causes essentielles des cas assez fréquents de mauvais traitements infligés au cours des enquêtes et par voie de conséquence, sources d'erreurs judiciaires. Une sensibilisation des services de police et de justice à cette question importante pourrait s'appuyer sur le fait que le Népal non seulement a ratifié la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (sans avoir toutefois incorporé dans son droit interne la législation correspondante) mais encore vient d'adopter un projet de loi sur l'indemnisation des victimes de ces pratiques, ce dont se félicite le Groupe de travail qui avait accordé une grande importance à ce projet lors de ses entretiens avec les autorités.

27. Conditions d'application du Public Offence Act. Si le Groupe de travail a pris acte des statistiques selon lesquelles aucune personne n'était détenue au titre de la loi de sécurité nationale - c'est-à-dire en tant que prisonnier politique - il a par ailleurs constaté que la loi dite d'"atteinte à l'ordre public" (Public Offence Act), qui ne concerne en principe que des infractions de droit commun, était appliquée à des infractions relevant manifestement de la loi de sécurité nationale. Cette requalification peu conforme au principe de la légalité des délits et des peines permet aux autorités chargées du maintien de l'ordre de faire apparaître statistiquement comme étant de pur droit commun certaines poursuites pouvant avoir un caractère politique. Une telle application du Public Offense Act semble s'être généralisée, ces derniers mois, dans la province de l'ouest du Népal (Rolpa) où existe le foyer de guérilla précité.

28. Habeas corpus et état d'urgence. Si le Groupe de travail a constaté avec satisfaction, ainsi que le souligne le Comité des droits de l'homme (CCPR/C/74/Add.2, par. 11), que, selon la Constitution népalaise, l'habeas corpus est indérogeable quelles que soient les circonstances, plusieurs sources ont indiqué qu'il était très difficile dans la pratique d'obtenir la protection ou la mise en liberté d'une personne par l'habeas corpus lorsqu'est appliqué le Public Offence Act.

29. Tribunaux militaires. D'importantes modifications devraient être apportées au fonctionnement des tribunaux militaires pour les rendre compatibles avec les règles du droit à un procès équitable prévues par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Paraît exorbitant, selon le Groupe, le fait que ces tribunaux d'exception

- a) ne soient composés que de militaires;
- b) puissent juger les civils qui ont commis des infractions contre des militaires alors que leur compétence devrait être strictement limitée aux infractions relatives au règlement des armées commises par les seuls militaires;
- c) puissent juger des délits commis par des militaires lorsque les victimes sont des civils;
- d) n'admettent que la police militaire pour mener les enquêtes; et surtout
- e) tiennent le huis clos comme règle lorsqu'ils siègent en formation de cour martiale et que, circonstance aggravante, la présence d'un avocat ne soit pas autorisée même dans ce cas.

30. Investigations médico-légales. Le Groupe de travail a considéré avec préoccupation l'impossibilité dans laquelle se trouvent le plus souvent les enquêteurs d'avoir recours à des expertises médico-légales, surtout en province, alors que dans certains cas la preuve de la culpabilité en dépend. Il a constaté, par exemple, que faute d'une telle expertise, de lourdes condamnations semblent avoir été prononcées pour infanticide alors qu'il s'agissait probablement, pour ne pas dire manifestement, d'avortements, certes réprimés par la loi, mais sanctionnés par des peines beaucoup moins élevées.

31. Surpopulation des prisons pour des raisons de procédure. Le Groupe de travail a par ailleurs constaté que le maintien en détention préventive au-delà du délai légal, souvent pour des durées exorbitantes, provoque le surpeuplement de certaines prisons dans des conditions fort éloignées des principes établis par l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus. Par ailleurs, l'impossibilité, pour un condamné, de payer une amende, qui a pour conséquence son maintien en détention, est également une cause importante de surpopulation, de même que l'inexistence, dans la législation, de la possibilité pour le juge de prononcer une peine d'emprisonnement avec sursis.

32. Registre des lieux de détention. Le contrôle de la légalité de la détention des personnes privées de liberté suppose que soient améliorées, et notamment standardisées, la présentation et la tenue des registres des lieux de détention. Ces registres devraient porter mention de toutes les diligences dont sont l'objet les personnes détenues (incarcération et son motif, durée de trajet, transfèrement, première présentation devant un juge, comparution devant le tribunal pour jugement, sanctions disciplinaires, mise en liberté, etc.). On peut en outre attendre du contrôle ainsi rendu possible un moyen de réduire la surpopulation pénale.

33. Législation relative aux étrangers. En ce qui concerne le statut des étrangers, le Groupe de travail s'est interrogé sur les limitations apparemment apportées par la Constitution aux garanties protectrices des droits de l'homme qui, pour partie, semblent ne pas s'appliquer aux non-nationaux.

### III. CONCLUSIONS

34. Les constatations du Groupe de travail peuvent se résumer comme suit :

a) Le passage d'un système monarchique absolu et autoritaire à un système moderne de monarchie constitutionnelle s'est effectué en permettant au Népal de se doter progressivement, au plan normatif, d'un état de droit très avancé;

b) Positive au plan des principes, la mise en oeuvre de ce dispositif législatif est en revanche problématique et lente, tant en raison de la faiblesse du niveau de vie d'une grande partie de la population que du poids des pratiques antérieures et des mentalités qui ne changent que lentement dans de nombreux secteurs chargés de l'application des lois;

c) Ce handicap paraît pouvoir être progressivement surmonté grâce à la dynamique du nouvel état de droit d'une part, à une culture des droits de l'homme en éveil d'autre part, facteur qui pourrait être renforcé en intensifiant la prise de conscience des fonctionnaires et responsables chargés de l'application des lois par les actions de formation aux droits de l'homme tout en faisant preuve d'une plus grande fermeté à l'égard des agents de l'Etat qui portent atteinte à ces droits dans l'exercice de leurs fonctions et en le faisant savoir pour l'exemplarité.

#### IV. RECOMMANDATIONS

35. Compte tenu des observations qui précèdent, le Groupe de travail recommande que soient prises les mesures suivantes :

Mesures relatives à la réduction de la surpopulation des prisons et au contrôle de la légalité de la détention

a) Actions de sensibilisation et de formation des juges pour que soit strictement respecté le délai de 25 jours maximum dans lequel est enserrée la phase initiale de la mise en détention préventive (pre-trial detention);

b) Tenue, dans tous les lieux de privation de liberté, d'un registre d'écrou standardisé;

c) Institution du sursis simple pour les délits mineurs qui, actuellement, ne peuvent être sanctionnés que par une peine d'emprisonnement ferme;

d) Prescription par la législation d'un recours légal approprié permettant au détenu de faire recours devant un tribunal ou une autre autorité indépendante;

e) Rendre effective la pratique de la mise en liberté sous caution (compte étant dûment tenu de la situation économique de la personne concernée) même quand la peine encourue excède trois ans;

f) Actions de sensibilisation pour que, lorsqu'ils prononcent des amendes, les juges prennent en compte non seulement la gravité du délit mais également le niveau de vie de l'intéressé;

Mesures concernant les droits de la défense

g) Créer une commission chargée, d'une part, d'étudier les raisons des dysfonctionnements constatés dans la mise en oeuvre de l'aide judiciaire gratuite et de la rémunération des avocats désignés d'office, d'autre part, de faire des propositions pour y porter remède;

h) Rendre effective la possibilité de la présence d'un avocat dès les premières heures de la garde à vue;

i) Adapter le fonctionnement des tribunaux militaires aux normes du droit à un procès équitable; en conséquence, revoir leur composition pour qu'ils soient au moins présidés par un magistrat civil, que les enquêtes soient menées par la police judiciaire civile, que le huis clos devienne l'exception, que la présence d'un avocat soit assurée en toutes circonstances et que leur compétence soit strictement limitée au jugement des infractions au règlement des armées commises par des militaires;



Mesures contre les mauvais traitements et la torture

j) Prendre les mesures législatives internes permettant d'incorporer dans la loi nationale les dispositions de la Convention contre la torture, à laquelle le Népal a adhéré, destinées à permettre la poursuite en justice des auteurs de tortures (et l'imposition de sanctions appropriées à ceux reconnus coupables);

Mesures concernant les lois d'exception

k) Réforme du Public Offence Act afin d'assortir de garanties juridictionnelles l'actuelle période de prolongation de trois mois de la détention qui peut être décidée à la seule initiative du préfet, ce qui confère, en l'état, à cette forme de détention un caractère arbitraire en raison de sa nature exclusivement administrative;

Mesures en faveur de la promotion des droits de l'homme

l) Prise en compte, par le projet de loi créant une Commission nationale indépendante des droits de l'homme, des principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme adoptés par l'Assemblée générale le 20 décembre 1993 par sa résolution 48/134.

36. De l'avis du Groupe de travail, les mesures a) à d), f), g), j), k) et l) devraient être mises en oeuvre prioritairement.

-----