

AMNESTY INTERNATIONAL ÉFAI
Index AI : ASA 20/26/98

DOCUMENT PUBLIC
Londres, octobre 1998

INDE
Communication au Comité consultatif
chargé d'examiner les dispositions de la Loi de 1993
relative à la protection des droits humains

INTRODUCTION

Le Comité consultatif

Après cinq ans d'existence, la Commission nationale des droits humains (NHRC) estime nécessaire de réexaminer les dispositions de la Loi de 1993 relative à la protection des droits de la personne, qui est son propre texte fondateur¹. À cette fin, la Commission a mis en place, en juin 1998, un Comité consultatif de haut niveau, chargé de se pencher sur un certain nombre de questions et de faire des recommandations d'amendements à cette loi. Le Comité est présidé par A.M. Ahmadi, ancien président de la Cour suprême de l'Inde, et se compose des juges Rajinder Sachar et P.C. Balakrishna Menon, du Dr Rajeev Dhavan, du professeur N.R. Madhava Menon et du Dr Ramaiah. Shankar Sen est le rapporteur spécial et le secrétaire du Comité.

Lorsqu'elle a constitué le Comité, la NHRC lui a soumis un certain nombre de "points à examiner" [regroupés dans l'annexe I du présent document].

Amnesty International accueille avec satisfaction la mise en place de ce Comité. Elle estime qu'il est impératif que la Loi relative à la protection des droits humains soit réexaminée et amendée. La NHRC pourra ainsi remplir efficacement son rôle – contribuer à promouvoir et à faire respecter les droits humains en Inde – et refléter les préoccupations exprimées non seulement par les organisations nationales et internationales de défense des droits humains, mais aussi par ses propres services. Amnesty International note également avec satisfaction les efforts que semble avoir fournis le Comité consultatif pour recueillir « les points de vue et les suggestions des défenseurs des droits humains, des organisations non gouvernementales et du grand public »² nécessaires à son travail. L'Organisation communique à cette fin au Comité consultatif ses propres analyses et recommandations. Amnesty International n'ignore pas que plusieurs organisations indiennes de défense des droits humains ont soumis leurs commentaires au Comité consultatif. Elle est heureuse d'apporter sa contribution, étant donné les relations de travail constructives qu'entretient, au niveau international, l'Organisation avec la NHRC. Amnesty International espère que cet esprit de transparence et de concertation se reflétera dans les recommandations finales du Comité, ainsi que dans la manière dont elle seront accueillies et traitées par le gouvernement de l'Inde. Dans la première partie de la présente communication, Amnesty International formule un certain nombre d'observations générales concernant la Loi relative à la protection des droits humains, la NHRC, la Commission des droits humains de Jammu-et-Cachemire et les commissions des droits humains des États. Dans la deuxième partie, elle commente plusieurs des "points à examiner". Enfin, dans la dernière partie, Amnesty International fait part d'un certain nombre de préoccupations supplémentaires qui doivent, selon elle, être prises en compte par le Comité consultatif, bien qu'elles ne figurent pas parmi les "points à examiner".

¹. Le texte de la Loi relative à la protection des droits humains est reproduit dans l'annexe II du présent document.

². Extrait de la Human Rights Newsletter de la NHRC, du mois de juin 1998, numéro dans lequel la mise en place du Comité consultatif est annoncée et différents points de vue sollicités.

PARTIE I

Observations générales

Amnesty International a, à maintes reprises, salué le rôle joué par la NHRC, en cinq ans d'existence, en matière de surveillance et d'enquête concernant les atteintes aux droits humains, de conseil au gouvernement dans le domaine de ces droits et de sensibilisation accrue aux droits fondamentaux. L'existence et l'action de la NHRC a eu pour effet de mieux faire connaître toute une série de problèmes relatifs aux droits humains communs en Inde, dont les violences en garde à vue et en détention provisoire, les conditions de vie dans les prisons et les établissements psychiatriques, les décès par sous-alimentation, les conditions de travail, le travail des enfants, le droit à un minimum de prestations en matière de santé, l'éducation aux droits humains, les questions d'environnement et la formation de la police et des forces de sécurité. La NHRC joue également un rôle positif sur la scène internationale et régionale, notamment au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations unies et du Forum Asie-Pacifique des commissions nationales des droits humains.

Amnesty International aimerait souligner d'emblée que les organismes nationaux de défense des droits humains, comme la NHRC en Inde, ne doivent en aucune manière opérer en l'absence, ou en remplacement, d'autres infrastructures sociales, juridiques ou judiciaires fondamentales. Bien que la NHRC puisse servir et serve à favoriser la promotion et la protection des droits humains, elle ne doit jamais remplacer ni réduire de quelque manière que ce soit les garanties inhérentes à des structures juridiques complètes et efficaces, mises en oeuvre par un appareil judiciaire indépendant, impartial, facile d'accès, suffisamment financé et efficace.

C'est dans ce contexte qu'Amnesty International formule ses suggestions pour une meilleure efficacité de la NHRC, tout en demandant du gouvernement de l'Inde et de ses organes responsables de l'application des lois qu'ils s'engagent clairement et fermement à soutenir l'État de droit. L'Organisation demande notamment le respect et l'application des normes internationales relatives aux droits humains, ainsi que des recommandations et décisions des différents organismes nationaux et internationaux chargés de la protection et de la promotion des droits humains. Il est également essentiel que le gouvernement mène avec détermination une politique visant à traduire en justice tous les auteurs présumés d'atteintes aux droits humains, afin que ceux-ci aient à répondre de leurs actes et ne puissent bénéficier de l'impunité. Amnesty International se félicite du réexamen de la Loi relative à la protection des droits humains comme moyen de renforcer la capacité de la NHRC à promouvoir et faire respecter les droits humains en Inde. Elle accueille avec une particulière satisfaction la suggestion selon laquelle les pouvoirs de la Commission devraient être renforcés pour une meilleure mise en oeuvre de ses recommandations. Toutefois, l'Organisation ne perd pas de vue le fait qu'il est parallèlement nécessaire que le gouvernement de l'Inde accentue sa volonté de faire en sorte que des garanties protégeant les droits fondamentaux en Inde soient non seulement inscrits dans les textes, mais appliqués dans la pratique.

Amnesty International voudrait appeler à la mise en place d'une procédure parallèle de réexamen de la Loi relative à la protection des droits humains adoptée en 1997 par l'État de Jammu-et-Cachemire. Aux mesures prises pour renforcer l'efficacité de la NHRC et des commissions des droits humains des États créées aux termes de la Loi relative à la protection des droits humains devraient en effet correspondre des mesures pour accroître l'efficacité de la Commission des droits humains de Jammu-et-Cachemire. La nécessité d'une telle procédure se fait particulièrement sentir dans l'État de Jammu-et-Cachemire, où le nombre d'atteintes aux droits humains signalées est extrêmement élevé et la procédure permettant d'obtenir réparation sévèrement limitée. En outre, étant donné les inquiétudes concernant le plein fonctionnement de la Commission des droits humains de Jammu-et-Cachemire et son efficacité dans la mise en oeuvre de son mandat, Amnesty International estime que le gouvernement de l'État devrait immédiatement prendre des mesures pour réexaminer le fonctionnement de la Commission, avec le souci de faire en sorte que celle-ci dispose des moyens et des pouvoirs nécessaires à la réalisation intégrale de son mandat.

Le rôle des commissions des droits humains des États est très brièvement évoqué dans les "points à examiner". Amnesty International est favorable à la structure décentralisée prévue au chapitre 5 de la Loi relative à la protection des droits humains, qui porte création des commissions des droits humains des États. Structurées selon des principes similaires à ceux de la NHRC et exerçant théoriquement les mêmes fonctions, ces commissions sont nécessaires pour faire appliquer la Loi relative à la protection des droits humains dans un pays de la taille de l'Inde. De ce fait, Amnesty International estime indispensable que des commissions des droits humains soient créées dans tous les États de l'Inde³ et que le mandat et le fonctionnement de ces commissions soient renforcés en accord avec les recommandations formulées dans la présente communication – à tous les niveaux, depuis le financement nécessaire jusqu'au mandat opérationnel.

³. À la date où nous rédigeons ces lignes (octobre 1998), seuls sept des 32 États et Territoires de l'Union de l'Inde se sont dotés d'une commission des droits humains. Il s'agit des États suivants : Assam, Himachal Pradesh, Jammu-et-Cachemire, Madhya Pradesh, Pendjab, Tamil Nadu et Bengale occidental. Amnesty International croit savoir que les gouvernements du Manipur et du Kerala ont officiellement créé des commissions, mais que leurs membres n'ont pas encore été nommés. Enfin, les gouvernements du Gujarat et du Nagaland ont annoncé leur intention de mettre en place une commission dans leurs États respectifs.

PARTIE II

Commentaires d'Amnesty International concernant les "points à examiner" par le Comité consultatif

2. 1 Principes des institutions nationales des droits humains

En mars 1992, la Commission des droits de l'homme des Nations unies a adopté des Principes concernant le statut des institutions nationales, plus connus sous le nom de Principes de Paris (résolution 1992/54, adoptée par consensus). Ces principes définissent les domaines de compétence et de responsabilité des institutions nationales et donnent des lignes directrices en matière de « composition et garanties d'indépendance et de pluralisme » ainsi que de « modalités de fonctionnement ». Les fonctions essentielles d'une institution nationale des droits humains ont également été analysées par le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, qui distingue : une fonction consultative, une fonction éducative et une fonction d'enquêteur impartial⁴. La NHRC doit être évaluée à l'aune de ces normes.

2. 3 Article 1-2 de la Loi relative à la protection des droits humains :

rôle de la NHRC concernant l'État de Jammu-et-Cachemire

Amnesty International relève que les pouvoirs de la NHRC sont limités pour les questions touchant à l'ordre public, à la police, aux prisons, etc. (figurant dans la Liste II de la Septième Annexe à la Constitution), dans l'État de Jammu-et-Cachemire, en vertu de l'article 1-2 de la Loi relative à la protection des droits humains. L'Organisation estime qu'en raison du statut constitutionnel particulier de l'État de Jammu-et-Cachemire la législation de l'État portant création de la Commission des droits humains de Jammu-et-Cachemire devrait être réexaminée, afin que les pouvoirs de cette dernière soient au moins équivalents à ceux qu'exerce la NHRC dans le reste de l'Inde. La Loi relative à la protection des droits humains adoptée en 1997 par Jammu-et-Cachemire devrait par conséquent être réexaminée de toute urgence, dans la foulée de l'actuelle révision de la Loi relative à la protection des droits humains, afin que la commission d'État soit dotée des pouvoirs lui permettant de remplir son rôle de protection et de promotion des droits humains, conformément aux normes internationales.

N La Loi relative à la protection des droits humains adoptée en 1997 par Jammu-et-Cachemire devrait être réexaminée, dans la foulée de la révision de la Loi relative à la protection des droits humains, et des amendements devraient y être apportés, dans un souci de cohérence de la protection et de la promotion des droits humains en Inde.

2. 4 Article 2-d de la Loi relative à la protection des droits humains :

définition des droits humains

Amnesty International estime que la définition des droits humains devrait inclure toute la gamme des droits humains établis par les normes internationales, notamment (mais pas exclusivement) les droits garantis par les traités régionaux et internationaux auxquels l'Inde est partie, ainsi que par la Constitution de l'Inde.

Dans ses "Définitions" énoncées à l'article 2, la Loi relative à la protection des droits humains précise que les termes "droits humains" recouvrent les droits relatifs à la vie, à la liberté, à l'égalité et à la dignité de l'individu garantis par la Constitution ou inscrits dans les deux Pactes internationaux (Pacte international relatif aux droits civils et politiques [PIDCP] et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [PIDESC]), ces droits devant être appliqués par les tribunaux en Inde. Dans son rapport annuel 1993-94, la NHRC proposait d'amender, en l'élargissant, la définition des termes "droits humains" et d'adopter la formulation suivante : « Droits relatif à la vie, à la liberté, à l'égalité et à la dignité de l'individu garantis par la Constitution ou inscrits dans les Pactes, Conventions et Traités internationaux

⁴. Voir Série sur la formation professionnelle nM 4. Institutions nationales pour les droits de l'homme. Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, publié en 1995 par le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme.

auxquels l'Inde est partie. » Cette proposition a été ignorée par le gouvernement de l'Inde, mais elle fait aujourd'hui partie des "points à examiner" par le Comité consultatif⁵.

Amnesty International se réjouit de la dynamique qui sous-tend cette proposition, mais elle considère que le rôle consultatif de la NHRC devrait être élargi encore davantage. Il devrait couvrir toute l'étendue du droit international relatif aux droits humains, car l'Inde n'est pas partie à tous les instruments internationaux et un vaste ensemble de textes internationaux se rapportant aux droits humains a été mis en place depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme – textes concernant les droits sociaux, économiques et culturels comme les droits civils et politiques. Le rôle de la NHRC devrait, entre autres, consister à : a) encourager le gouvernement de l'Inde à ratifier les instruments en suspens⁶ ; b) aider à faire entrer pleinement et entièrement en vigueur de tels instruments, en conseillant les autorités quant aux lois à adopter et aux amendements à apporter à la législation existante, ainsi qu'en signalant les incompatibilités avec certaines lois, en vue de les amender ou de les abroger ; c) conseiller et aider le gouvernement de l'Inde dans le cadre de sa coopération avec les mécanismes internationaux mis en place par les Nations unies pour la promotion et la protection des droits humains, comme le rapporteur spécial des Nations unies sur la torture ou les divers organismes créés au titre des traités, tel le Comité des droits de l'homme, établi en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ; d) veiller à faire connaître l'ensemble du droit international relatif aux droits humains, grâce à ses programmes d'éducation et de formation aux droits humains.

N Le mandat de la NHRC devrait comprendre non seulement les droits fondamentaux et les garanties légales inscrits dans la Constitution indienne, mais aussi les droits et garanties définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme, le PIDCP, le PIDESC et l'ensemble du droit international relatif aux droits humains.

2. 5 La taille des commissions des droits humains des États

Amnesty International s'inquiète de la suggestion selon laquelle, dans les États plus petits et disposant de moyens économiques plus faibles, les commissions des droits humains n'auraient pas besoin d'avoir autant de membres que dans les grands États. Il est difficile d'établir une relation directe entre la surface d'un territoire, ses ressources financières et le nombre d'atteintes aux droits humains qui y sont commises. Il convient donc d'être très prudent dans les conclusions concernant la taille et la composition éventuelles d'une commission, en ne se prononçant qu'après avoir pris soigneusement en compte le niveau des atteintes aux droits humains perpétrées, ainsi que la capacité d'une commission à répondre aux préoccupations relatives aux droits de la personne et à sensibiliser à ces droits la population d'une région ou d'un État donné.

N Il convient d'être très prudent dans les conclusions concernant la taille et la composition éventuelles d'une commission, en ne se prononçant qu'après avoir pris soigneusement en compte le niveau des atteintes aux droits humains perpétrées, ainsi que la capacité d'une commission à répondre aux préoccupations relatives aux droits de la personne et à sensibiliser à ces droits la population d'une région ou d'un État donné.

2. 6 Mise en place d'"autorités responsables des plaintes pour violation des dro

⁵. Dans ses "points à examiner", le Comité consultatif fait explicitement référence à la nécessité de veiller à ce que les traités internationaux qui seraient ratifiés dans l'avenir par l'Inde soient inclus dans cette définition. Bien que la Convention contre la torture ait été spécifiquement citée, celle-ci a été signée par le gouvernement de l'Inde en octobre 1997, mais n'a toujours pas été ratifiée.

⁶. La NHRC a déjà joué un rôle prépondérant en encourageant le gouvernement de l'Inde à ratifier la Convention contre la torture.

its humains"

Amnesty International relève la préoccupation de la NHRC quant au nombre croissant de plaintes auxquelles celle-ci est confrontée et à la nécessité de trouver une solution au problème de surcharge de travail que cela entraîne. Elle estime que cette question devrait faire l'objet d'un examen attentif. Les propositions de création, au titre de la Loi relative à la protection des droits humains, de mécanismes distincts chargés d'enquêter sur les plaintes pour atteintes aux droits humains devraient refléter la philosophie qui a présidé à la propre création de la NHRC. Il serait en particulier de la plus haute importance que de tels organismes puissent fonctionner en toute impartialité. Les personnes participant aux enquêtes devraient être clairement identifiées et dépendre de ces organismes, et non de la police ou des pouvoirs publics locaux (voir aussi rubrique 2. 11 plus bas).

Amnesty International sait que la NHRC a recommandé au gouvernement de l'Inde de mettre en place dans les districts des organismes chargés des plaintes contre la police (Rapport annuel 1996-97 de la NHRC, p. 23). L'Organisation estime que le gouvernement indien devrait examiner en priorité la faisabilité de la création de tels mécanismes de réparation, après consultation de la police, de l'appareil judiciaire, de la NHRC, des représentants des organisations non gouvernementales et des autorités des États. Amnesty International considère en outre que cette question devrait être traitée au niveau institutionnel, plutôt que dans le cadre de la Loi relative à la protection des droits humains.

Concernant le problème de la surcharge de travail de la NHRC, Amnesty International est également attentive au fait que la Loi relative à la protection des droits humains prévoit que les commissions des États doivent partager avec la NHRC la charge du traitement des plaintes déposées. La priorité devrait donc être donnée à la création de commissions des droits humains dans tous les États de l'Union qui en sont encore dépourvus.

N La mise en place de mécanismes distincts au titre de la Loi relative à la protection des droits humains, afin d'enquêter sur les plaintes pour atteintes aux droits de la personne, devrait garantir la transparence, l'impartialité et la nécessaire formation dans les domaines suivants : droit national et international relatif aux droits humains ; sensibilisation aux spécificités des enquêtes selon le sexe des personnes impliquées ; diverses autres techniques spécialisées d'investigation, médico-légales notamment.

N Dans le souci d'alléger la charge représentée par les plaintes reçues par la NHRC, des mesures devraient être prises pour mettre en place, de toute urgence, des commissions des droits humains dans tous les États.

2. 7 Articles 12 à 16 de la Loi relative à la protection des droits humains :

les pouvoirs de la NHRC et leur mise en application

Les pouvoirs de la NHRC – notamment les pouvoirs des membres de la Commission de procéder à des enquêtes et de la Commission de nommer des personnes chargées de se livrer à des investigations dans le cadre d'enquêtes – sont clairement définis dans les articles 12 à 16 de la Loi relative à la protection des droits humains. Cependant, Amnesty International sait qu'à de nombreuses reprises ces dernières années la NHRC s'est heurtée à des difficultés dans sa mission de promotion et de protection des droits humains. Ces difficultés sont souvent dues à un manque de coopération de la part de fonctionnaires travaillant soit dans les organes d'application des lois, soit dans l'administration centrale ou des États.

La NHRC dispose des pouvoirs d'un tribunal civil lorsqu'elle mène une enquête (article 13 de la Loi relative à la protection des droits humains). Elle peut notamment citer des témoins à comparaître, exiger la communication d'informations et transmettre à un magistrat les plaintes d'outrage à la Cour en vue de l'engagement de l'action prévue par le Code de procédure pénale. Cependant, ni la NHRC ni les personnes chargées par elle de mener des investigations ne disposent des mêmes pouvoirs dans le cadre des activités de la Commission extérieures à la conduite d'enquêtes, notamment en matière d'ouverture d'investigations.

Amnesty International a eu connaissance de nombreux cas dans lesquels le travail de la NHRC a été entravé par le retard avec lequel lui parvenaient certains rapports des autorités des États, alors que, bien souvent, il s'agissait d'une affaire à traiter d'urgence. En outre, bien que la NHRC reçoive régulièrement, de la part de certains États, et conformément à l'une de ses directives⁷, des rapports concernant les décès en détention survenus dans les établissements sous leur juridiction, la Commission indique que cette directive est restée lettre morte pour certains États (en particulier Jammu-et-Cachemire).

En raison de ces problèmes, Amnesty International est totalement favorable aux initiatives visant à doter la NHRC de l'autorité légale pour exiger la coopération des organes gouvernementaux – c'est-à-dire non seulement pour citer à comparaître des témoins, mais aussi pour obliger les organes gouvernementaux à soumettre des rapports dans les délais fixés par la NHRC. Une manière d'y parvenir consisterait à habiliter la NHRC à déférer à la justice aux fins de poursuites quiconque ferait obstruction, sans motif légitime, aux travaux de la Commission.

N La NHRC devrait être juridiquement habilitée à : exiger la coopération des autorités gouvernementales et des États, et notamment à obliger les personnes, y compris les experts et les représentants des organes gouvernementaux, à assister aux audiences et à fournir des informations ; ordonner la remise de documents et autres éléments de preuve ; avoir librement accès à tous les documents, y compris les registres publics, qu'elle estime nécessaire au bon déroulement de ses investigations.

N La NHRC devrait être habilitée à déférer à la justice aux fins de poursuites quiconque ferait obstruction, sans motif légitime, à la Commission dans le cadre de ses fonctions.

2. 8 Article 18 de la Loi relative à la protection des droits humains : mise en œuvre des recommandations

La NHRC a indiqué, tant dans ses rapports annuels successifs que dans les "points à examiner" soumis au Comité consultatif, que le gouvernement n'avait bien souvent pas donné suite à ses recommandations ; elle a aussi signalé des retards et un certain « manque d'intérêt » de la part des pouvoirs publics. Il est ainsi permis de s'interroger sur la réalité de la volonté du gouvernement d'améliorer la situation en matière de droits humains en Inde. L'impressionnant travail d'enquête mené ces dernières années par la NHRC et les séries de recommandations concrètes que celle-ci a formulées ne semblent avoir eu que de bien maigres résultats dans la pratique.

La situation est d'autant plus grave que, depuis plusieurs années déjà, on constate avec inquiétude que les autorités indiennes n'appliquent pas les recommandations formulées successivement par plusieurs commissions et équipes d'enquêteurs officielles, ainsi que par l'appareil judiciaire, dans le but d'améliorer la situation en matière de droits humains en Inde.

La NHRC a indiqué que ses pouvoirs pour faire appliquer ses recommandations sont totalement insuffisants. Tout en réitérant le point de vue, défendu depuis longtemps par la Commission, que la NHRC doit conserver son caractère d'organisme formulant des recommandations, les "points à examiner" semblent indiquer qu'il convient d'adopter une « garantie légale » pour que les recommandations de la NHRC soient « pleinement et sincèrement prises en considération ».

La NHRC a recommandé l'octroi d'une indemnité dans de nombreuses affaires dans lesquelles elle disposait d'éléments probants à propos d'atteintes aux droits humains. Amnesty International se félicite

⁷. L'une des premières directives édictées par la NHRC a été de demander à tous les gouvernements des États de lui signaler sous vingt-quatre heures tous les cas de décès ou de viol en détention. En cas de non-communication de telles informations dans les meilleurs délais, la Commission considérerait qu'il y aurait « présomption d'une tentative visant à étouffer l'affaire ». Cette directive a fait l'objet d'un courrier, en date du 14 décembre 1993, envoyé à tous les Chief Secretaries (secrétaires d'État à l'Intérieur) des États.

de l'action de la NHRC auprès des autorités pour que les victimes ou leurs familles puissent recevoir une réparation financière dans les meilleurs délais.

La Loi relative à la protection des droits humains devrait permettre à la NHRC de demander une réparation complète avec une égale vigueur. Une réparation complète consiste en une enquête (qui doit être indépendante et impartiale), des poursuites judiciaires (dans le cadre d'une procédure judiciaire équitable) et l'octroi d'une réparation (traitement médical, réadaptation et indemnité financière).

L'article 18 de la Loi relative à la protection des droits humains devrait notamment bien préciser que la NHRC est habilitée à transmettre directement au Parquet les dossiers au sujet desquels elle a recueilli suffisamment d'éléments de preuve pour justifier l'engagement de poursuites au motif d'atteinte aux droits humains. Une action prompte et appropriée pourra ainsi être intentée à l'encontre des personnes concernées.

Plus généralement, Amnesty International est pleinement favorable à la suggestion figurant dans les "points à examiner" selon laquelle la loi devrait prévoir une procédure de renvoi devant une autorité judiciaire dans les cas où les pouvoirs publics ne se conforment pas aux recommandations de la NHRC. La Commission devrait en outre avoir le pouvoir de suivre les recommandations qu'elle a adressées au gouvernement, non seulement pour que les victimes obtiennent une réparation complète, mais aussi afin que le gouvernement donne suite aux recommandations qui lui sont faites concernant les modifications institutionnelles nécessaires pour que des atteintes aux droits humains similaires ne puissent se reproduire.

N La NHRC devrait être explicitement habilitée à transmettre directement au Parquet les dossiers à propos desquels elle a recueilli suffisamment d'éléments de preuve pour justifier l'engagement de poursuites au motif d'atteinte aux droits humains. Une action prompte et appropriée pourra ainsi être intentée à l'encontre des personnes concernées.

N La NHRC devrait avoir des pouvoirs exécutoires lui permettant de veiller à la mise en œuvre de ses décisions et recommandations. La mise en œuvre devrait en outre être soumise à des échéances.

N Des mécanismes structurels devraient être établis au titre de la Loi relative à la protection des droits humains, pour s'assurer des suites données aux recommandations faites au gouvernement par la NHRC.

2. 10 Article 30 de la Loi relative à la protection des droits humains : tribunaux des droits humains

La Loi relative à la protection des droits humains prévoit la mise en place de tribunaux des droits humains destinés à permettre « le jugement sans délai des infractions résultant d'atteintes aux droits humains ». Plusieurs gouvernements d'État, dont ceux d'Uttar Pradesh, d'Andhra Pradesh et du Tamil Nadu, ont annoncé la mise en place de telles juridictions en désignant des tribunaux de grande instance pour juger les affaires relatives aux droits humains. Au Tamil Nadu, ce procédé a toutefois été contesté par les propres membres de l'appareil judiciaire et les défenseurs des droits humains, qui ont fait remarquer qu'il n'existe aucune ligne directrice concernant le mandat et les pouvoirs de ces tribunaux, ou encore la procédure qu'ils sont tenus d'appliquer. Une ordonnance a été prise à cet égard en juin 1997 par la haute cour du Tamil Nadu.

Amnesty International considère que les lignes directrices concernant la procédure à suivre dans le cadre des tribunaux des droits humains devraient figurer dans la Loi relative à la protection des droits humains, dans un souci de cohérence et de transparence. L'Organisation estime en outre que la procédure adoptée par les tribunaux des droits humains devrait refléter pleinement les normes internationales d'équité des procès, en particulier celles inscrites dans l'article 14 du PIDCP. Enfin, l'Organisation est d'avis que les considérations suivantes devraient être prises en compte en ce qui concerne la mise en place de tribunaux des droits humains :

- la nécessité d'obtenir l'accord du gouvernement afin de poursuivre en justice un fonctionnaire devrait être levée pour les plaintes déposées devant les tribunaux des droits humains⁸ ;
- la création des tribunaux des droits humains devrait s'accompagner de la mise en place d'un système efficace d'aide juridique ;
- la NHRC ou la commission d'État devrait veiller à la formation et à la sensibilisation aux normes internationales relatives aux droits humains des juges et des procureurs appelés à traiter les affaires instruites par les tribunaux des droits humains, afin de garantir l'application et le respect du droit international se rapportant aux droits humains ;
- un budget distinct et suffisant devrait être affecté au fonctionnement des tribunaux des droits humains ; Amnesty International n'ignore pas que le système judiciaire indien est déjà surchargé et que les tribunaux de grande instance risquent de ne pas pouvoir faire face à un surcroît de travail ; des moyens supplémentaires seront nécessaires pour que la Loi relative à la protection des droits humains tienne ses promesses et que soient créés des tribunaux des droits humains ayant pour mission « le jugement sans délai des infractions ».

N La Loi relative à la protection des droits humains devrait comporter des lignes directrices concernant la procédure à suivre dans les tribunaux des droits humains. Cette dernière devrait garantir l'intégrité de la procédure judiciaire en adhérant à des droits tels que ceux énoncés dans l'article 14 du PIDCP : bénéficiaire d'un procès équitable ; ne pas être obligé de s'avouer coupable ; jouir d'une assistance juridique de son propre choix ; faire appel devant une juridiction supérieure.

N Un budget distinct et suffisant devrait être affecté à l'établissement et au fonctionnement des tribunaux des droits humains, pour garantir « le jugement sans délai des infractions ».

2. 11 Répartition du travail d'enquête sur les plaintes

Cette rubrique traite elle aussi (voir rubrique 2. 6) de l'incapacité de la NHRC, sous sa forme actuelle, à faire face au nombre gigantesque et croissant de plaintes qu'elle reçoit.

Amnesty International comprend que la NHRC est confrontée, en Inde, à un volume de travail écrasant. L'Organisation conçoit qu'il puisse être nécessaire de faire appel à un mécanisme d'enquête pour les plaintes qui mette à contribution des collaborateurs de la Commission non-membres de celle-ci. Amnesty International estime à cet égard que la Loi relative à la protection des droits humains devrait préciser la procédure d'établissement de mécanismes d'investigation chargés de mener des enquêtes et de formuler des recommandations soumises à l'approbation finale de la Commission.

Cette procédure devrait être rendue publique, dans un souci de transparence et pour que s'instaure un climat de confiance. Les individus chargés de ces missions au titre de la Loi relative à la protection des droits humains devraient être des hommes et des femmes connus pour leur impartialité et leur intégrité. Ils devraient être choisis non seulement dans la fonction publique, mais aussi au sein des ONG, des minorités, ainsi que des groupes professionnels et des universitaires pertinents. Ces individus devraient posséder une connaissance adéquate des normes internationales relatives aux droits humains, ainsi que de la législation et de la politique indiennes. Ils devraient disposer de tous les pouvoirs de la Commission pour exiger la coopération des organes gouvernementaux dans le cadre de leur mission.

N La Loi relative à la protection des droits humains devrait comprendre une disposition prévoyant la délégation des tâches d'évaluation du bien-fondé des plaintes, d'enquête et de formulation des recommandations initiales à des mécanismes dépendant des membres de la Commission. Ces

⁸. À de nombreuses reprises, Amnesty International a exprimé son inquiétude quant à l'existence de dispositions dans le droit pénal ordinaire, ainsi que dans la législation d'exception, qui font de l'accord du gouvernement une condition nécessaire pour poursuivre un fonctionnaire. Pour Amnesty International, ces dispositions favorisent l'impunité.

mécanismes devraient garantir la transparence, l'impartialité et la nécessaire formation dans les domaines suivants : droit national et international relatif aux droits humains ; enquêtes selon le sexe des personnes impliquées ; diverses autres techniques spécialisées d'investigation, médico-légales notamment. Ces mécanismes devraient en outre disposer des pouvoirs nécessaires pour mener des enquêtes efficaces.

2. 12 Article 20-1 de la Loi relative à la protection des droits humains :
rapports annuels

Actuellement, l'article 20 de la Loi relative à la protection des droits humains dispose que des rapports annuels doivent être soumis au gouvernement central ou à ceux des États, qui les communiquent ensuite au Parlement, accompagnés d'une note mentionnant les mesures prises ou envisagées. Selon certaines informations, il n'y a pour ainsi dire aucun débat au sein du Parlement concernant les questions traitées dans les rapports annuels soumis par la NHRC ou les notes rédigées par le gouvernement, lorsque ces documents sont à l'ordre du jour. Il suffit, pour illustrer l'indifférence politique avec laquelle ces textes sont traités, de constater que le rapport annuel 1996-97 de la Commission n'a été communiqué au Parlement (et donc rendu public) que neuf mois après avoir été remis au gouvernement central. De plus, à la connaissance d'Amnesty International, les commissions des États ne semblent pas toutes remettre régulièrement des rapports annuels à leurs gouvernements locaux respectifs, ce qui indiquerait que les législateurs des États ne débattent guère du travail ou des recommandations de ces commissions.

Les "points à examiner" semblent indiquer que la Loi relative à la protection des droits humains devrait fixer une date limite de présentation des rapports annuels au Parlement, pour qu'ils puissent être débattus et publiés en temps opportun. L'Organisation estime qu'il serait également nécessaire de fixer une date limite pour la soumission au Parlement, par le gouvernement, de ses notes relatives aux recommandations. Cela permettrait de faire progresser un peu les questions des droits humains dans la hiérarchie des priorités du gouvernement.

N Les articles 20 et 28 de la Loi relative à la protection des droits humains devraient être amendés, afin qu'ils fixent une date limite pour la soumission au Parlement des rapports annuels de la NHRC et des commissions des droits humains des États, ainsi que des notes concernant les mesures prises par les gouvernements concernés.

2. 13 Article 19 de la Loi relative à la protection des droits humains :
limitation de compétence à l'égard des forces
armées

L'article 19 de la Loi relative à la protection des droits humains est depuis longtemps critiqué par les organisations nationales et internationales de défense des droits humains. Cet article limite le mandat de la NHRC, précisant que celle-ci n'est pas habilitée à enquêter sur les allégations de violations des droits humains mettant en cause les forces armées. Lorsque des violations des droits humains perpétrées par des membres des forces armées ou paramilitaires lui sont signalées, la NHRC doit se borner à demander un rapport du gouvernement central. Elle ne peut pas enquêter. Après réception du rapport demandé, la Commission peut soit abandonner l'affaire (si le rapport la satisfait), soit formuler des recommandations. Le gouvernement central doit ensuite informer la Commission des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois.

La NHRC, instance créée en réponse aux préoccupations tant nationales qu'internationales suscitées par les violations des droits humains perpétrées par la police et par les forces armées, est régulièrement brandie par le gouvernement indien comme la démonstration de la manière dont l'Inde agit en matière d'atteintes aux droits humains. Amnesty International regrette donc que la NHRC soit empêchée d'enquêter de façon indépendante sur un grand nombre de violations, rendant ainsi la Commission incapable de combattre l'impunité accordée par les lois d'exception en vigueur dans les zones de conflit armé. L'amendement de cet article de la Loi relative à la protection des droits humains devrait constituer

une priorité. C'est l'une des nombreuses mesures indispensables si l'on veut que les forces armées indiennes soient tenues de rendre compte de leurs actes⁹.

Sous sa forme actuelle, la Loi relative à la protection des droits humains a pour conséquence, dans la pratique, d'obliger la NHRC à se fier, dans les cas où elle doit demander un rapport au gouvernement, à la version des faits des autorités, voire le plus souvent, à la version des auteurs présumés des agissements en cause. À la connaissance d'Amnesty International, cela a notamment été le cas à plusieurs reprises dans l'État de Jammu-et-Cachemire. La NHRC a par exemple demandé un jour un rapport au gouvernement concernant des allégations de viols dont auraient été victimes plusieurs femmes dans cet État, en avril 1997. Elle a reçu une réponse émanant de la Cellule droits humains du quartier général des forces armées à Jammu-et-Cachemire, selon laquelle une enquête menée par des officiers de l'administration civile et de l'armée avait conclu que ces allégations étaient sans fondement. Aucune enquête judiciaire indépendante n'a été conduite sur cette affaire potentiellement très grave. La NHRC a accepté le rapport du gouvernement et a classé l'affaire. À la faveur d'un échange de points de vue concernant ces événements, la NHRC a informé Amnesty International que « les parties lésées [avaient] la possibilité de faire valoir leurs droits devant les tribunaux ». Reste que l'Organisation dispose d'un grand nombre d'éléments tendant à mettre en évidence les lacunes de la justice à Jammu-et-Cachemire¹⁰.

Les commissions des droits humains des États ont encore moins de pouvoirs que la NHRC à l'égard des forces armées, ce qui, dans des États où la majorité des allégations d'atteintes aux droits humains impliquent des militaires, rend leur position presque intenable. Cette situation a conduit le président de la Commission des droits humains de l'Assam à recommander que la Loi relative à la protection des droits humains soit amendée, de manière à permettre à la commission d'État d'enquêter sur les allégations de violations des droits humains mettant en cause des membres des forces armées.

Examinant le troisième rapport périodique de l'Inde concernant la mise en œuvre du PIDCP, le Comité des droits de l'homme observe notamment :

« Le Comité regrette que l'article 19 de la loi sur la protection des droits de l'homme empêche la Commission nationale des droits de l'homme d'enquêter directement sur les plaintes faisant état de violations des droits de l'homme imputées aux forces armées et l'oblige à demander un rapport du gouvernement central [...] Le Comité recommande que ces restrictions soient levées. »¹¹

Lors de la session du mois de juillet 1997, le représentant du Canada a estimé que l'article 19 avait pour conséquence de « faire un énorme trou dans la juridiction de la NHRC », soulignant ainsi la grave inquiétude du Comité concernant cette restriction.

La NHRC a elle-même exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation concernant cette restriction, et ce dès son rapport annuel 1995-96. Les "points à examiner" indiquent également que « cette exclusion a eu pour conséquence d'empêcher que de nombreuses violations commises par ces personnels fassent l'objet d'enquêtes et de sanctions ».

L'inquiétude d'Amnesty International concernant cette question est d'autant plus forte que le gouvernement indien a déjà pris position publiquement sur les pouvoirs de la NHRC à l'égard des forces armées, avant même que le Comité consultatif n'ait achevé ses travaux. En réponse à une recommandation formulée dans le rapport 1996-97 (rendu public en juillet 1998) demandant que les forces

⁹. Amnesty International a publié de nombreux documents sur les lois favorisant l'impunité, en particulier celle des membres des forces armées et paramilitaires. Voir notamment la communication d'Amnesty International au Comité des droits de l'homme, en juillet 1997 (index AI : ASA 20/27/97, pages 21-31).

¹⁰. Voir la communication d'Amnesty International au Comité des droits de l'homme du mois de juillet 1997 (index AI : ASA 20/27/97, pages 21, 22 et 27).

¹¹. Observations finales du Comité des droits de l'homme, soixantième session, Genève, 14 juillet-1^{er} août 1997, CCPR/C/79/Add. 81.

armées et paramilitaires soient tenues de signaler dans les vingt-quatre heures à la NHRC tout décès ou viol survenu en détention, le gouvernement a indiqué qu'il n'entendait pas modifier les dispositions figurant à ce sujet dans la Loi relative à la protection des droits humains¹². Amnesty International trouve préoccupants de tels propos, au moment où la NHRC cherche à encourager la transparence des débats sur tous les aspects de la Loi relative à la protection des droits humains.

N La restriction – inscrite dans l'article 19 de la Loi relative à la protection des droits humains – des pouvoirs et du rôle de la NHRC concernant les plaintes pour violations des droits humains portées contre des membres des forces armées et paramilitaires devrait être immédiatement levée.

2. 14 Article 36-2 de la Loi relative à la protection des droits humains : le délai d'un an

Amnesty International est également préoccupée par une autre restriction : le délai d'un an au-delà duquel une plainte n'est plus recevable par la NHRC. Là encore, cette disposition a été ignorée dans certaines affaires particulières, mais, de manière générale, les plaintes déposées plus d'un an après les faits présumés continuent d'être rejetées. Cela pose un problème, dans la mesure où de nombreuses victimes ne s'adressent à la NHRC qu'en dernier ressort, après avoir eu recours à d'autres mécanismes (tribunaux, notamment). De plus, le manque de moyens constitue fréquemment un obstacle au dépôt d'une plainte dans les délais requis.

Dans certains cas, également, une violation des droits humains peut être révélée plus d'un an après les faits. En cas de viol, par exemple, la victime peut avoir des raisons impérieuses (peur de représailles, de censure sociale) de ne pas se faire immédiatement connaître. En revanche, si les circonstances changent ou si, par exemple, la crainte d'une vengeance du coupable disparaît, la victime peut souhaiter porter plainte plusieurs mois, voire plusieurs années après. Cela peut aussi être le cas, par exemple, lorsque la population est étroitement contrôlée par la police ou les forces armées pendant un certain laps de temps, car, dans ce cas, il est difficile de porter plainte auprès des autorités pour violation des droits humains, par crainte de représailles.

Toujours à la suite de l'examen du troisième rapport périodique de l'Inde sur l'application du PIDCP, le Comité des droits de l'homme déclare, dans ses observations finales :

« [Le Comité] regrette en outre le délai d'un an imposé pour le dépôt des plaintes devant la Commission, ce qui empêche de mener une enquête dans le cas d'un grand nombre de violations des droits de l'homme commises dans le passé [...] Le Comité recommande que ces restrictions soient levées. »¹³

N L'article 36-2 de la Loi relative à la protection des droits humains devrait être révisé, afin de permettre à la NHRC d'examiner de manière régulière les allégations d'atteintes aux droits humains perpétrées plus d'un an avant le dépôt de la plainte.

¹². "Govt. Rejects NHRC plea on Army" [Le gouvernement rejette la demande de la NHRC concernant l'armée], Hindu, 9 juillet 1998.

¹³. Ibid.

PARTIE III

Questions supplémentaires soumises par Amnesty International à l'attention du Comité consultatif

1. Nomination des membres de la Commission

L'article 3-2 de la Loi relative à la protection des droits humains définit la procédure de nomination du président et des membres de la Commission. Amnesty International estime qu'une disposition devrait être inscrite dans la loi afin que la composition de la Commission reflète bien toute la diversité de la société indienne. Il conviendrait notamment de veiller à ce que les femmes soient adéquatement représentées. L'Organisation constate que la tradition judiciaire a été retenue comme base pour la nomination du président et de deux membres, apportant ainsi le respect pour l'État de droit et une compréhension approfondie de la prise de décisions judiciaires. On peut cependant s'inquiéter de ce que, dans la pratique, ce principe implique qu'on ne peut pas espérer voir une femme accéder dans un avenir proche à la présidence de la Commission.

L'article 3-2-d de la Loi relative à la protection des droits humains dispose que deux membres de la NHRC doivent être choisis « parmi des personnes ayant une connaissance, ou une expérience pratique, des questions relatives aux droits humains ». Cette disposition se retrouve au niveau de la composition des commissions des États (article 21-2-d). Amnesty International estime que cette définition devrait être étendue, pour que ces membres aient des connaissances et des compétences reconnues dans le domaine de la protection et de la promotion des droits humains. Cela permettrait de mieux s'assurer que les personnes nommées membres des commissions possèdent bien les qualités requises, tout en jouissant de la confiance de l'opinion publique dans le domaine des droits humains.

N Les membres des commissions devraient être des hommes et des femmes connus pour leur impartialité et leur intégrité ; la composition des membres devrait refléter le pluralisme et la diversité de la société, de même que ménager une représentation équilibrée des sexes ; des membres devraient être choisis au sein des ONG, des minorités, ainsi que des groupes professionnels et des universitaires pertinents.

N La composition des membres des commissions devrait aussi refléter la composition de la société même, afin de renforcer leur crédibilité parmi toutes les classes de la société et l'impartialité de leur fonctionnement.

2. Recrutement de personnel

Les recommandations ci-dessus s'appliquent également au personnel chargé d'effectuer les tâches de la NHRC et des commissions des États. Ainsi, les enquêteurs sont recrutés dans la fonction publique, l'appareil judiciaire et la police. On ne leur demande pas d'expérience avérée dans le domaine des droits humains et il n'est nulle part précisé qu'ils doivent posséder une formation en matière de collecte d'informations relatives aux droits humains ou en droit international relatif aux droits de la personne. Les enquêteurs doivent venir de tous les secteurs de la société, afin de garantir l'indépendance et l'impartialité de la Commission. La pratique de la NHRC, qui consiste à collaborer à l'occasion avec des défenseurs des droits des femmes et des représentants d'ONG, doit être encouragée. Cet arrangement au cas par cas devrait cependant être remplacé par le recrutement systématique d'un personnel choisi sur une base plus large et issu de tous les secteurs de la société civile. Il devrait y avoir une politique d'embauche non discriminatoire et ouverte, et le personnel de la NHRC devrait recevoir régulièrement une formation destinée à améliorer ses compétences en matière d'enquête, de même que ses connaissances des normes internationales relatives aux droits humains, ainsi que de la législation et de la pratique nationales.

N Le personnel des commissions devrait être composé d'hommes et de femmes connus pour leur impartialité et leur intégrité ; la composition du personnel devrait refléter le pluralisme et la diversité de la société, ainsi que ménager une représentation équilibrée des sexes. Des membres du personnel devraient être choisis au sein des ONG, des minorités, des groupes professionnels

et des universitaires pertinents, afin de renforcer leur crédibilité parmi toutes les classes de la société et l'impartialité de leur fonctionnement.

3. Moyens

Le rapport annuel 1996-97 de la NHRC mentionne un certain nombre de difficultés auxquelles la Commission est confrontée lors des recherches qu'elle estime nécessaires, en faisant appel aux compétences des organisations et institutions avec lesquelles elle est en contact. La Commission de planification de l'Inde a accordé à la NHRC une subvention de 25 lakhs roupies (environ 320 000 francs français) pour certains domaines de recherche bien précis, à condition que la NHRC ne subventionne pas d'autres institutions pour réaliser tout ou partie de ces travaux de recherche. La NHRC a par conséquent refusé la subvention, déclarant qu'elle trouverait les fonds ailleurs.

Amnesty International sait que des problèmes se sont manifestés lors de l'affectation aux commissions des droits humains des États de fonds destinés à leur installation matérielle. Dans plusieurs États, il s'est passé plusieurs mois avant que les commissions ne disposent de locaux, d'une ligne téléphonique ou d'une télécopie. Amnesty International estime que le budget de fonctionnement des commissions d'État devrait être affecté avant leur création et que toutes les sommes nécessaires devraient être mises à leur disposition, afin qu'elles puissent fonctionner dès leur création et éviter de susciter des attentes irréalistes parmi les victimes d'atteintes aux droits humains.

Insuffisamment financées, les commissions ne pourront pas s'acquitter des fonctions pour lesquelles elles sont mandatées et n'incarneront donc pas la "philosophie" des institutions nationales dont il est question au point 1. 2 des "points à examiner".

N La NHRC devrait être financièrement autonome ; ses sources de financement devraient être précisées dans la loi ; elles devraient être assurées sur le long terme ; la NHRC devrait disposer de moyens suffisants et établir son propre budget ; ce budget ne devrait pas être lié à un quelconque service précis de l'administration gouvernementale.

4. Article 12-c de la Loi relative à la protection des droits humains

L'article 12-c de la Loi relative à la protection des droits humains dispose que les responsables de la NHRC et des commissions des États « visiteront, après en avoir averti le gouvernement de l'État, toute prison ou tout autre établissement dépendant du gouvernement de l'État, où se trouvent détenues ou internées des personnes, à des fins de traitement, rééducation ou protection, afin d'y étudier les conditions de vie des détenus et faire des recommandations ad hoc ».

Amnesty International craint que, dans certains cas, cette disposition ne permette aux gouvernements des États d'améliorer les conditions de vie dans un établissement donné avant une telle visite, et que cela ne fausse finalement l'impression des délégués des commissions. En outre, si les détenus sont interrogés en présence de surveillants ou d'autres fonctionnaires, cela diminue énormément l'intérêt des entrevues. Dans de telles conditions, il est moins probable que les détenus parlent ouvertement avec les délégués de leurs conditions de détention. Cela augmenterait également le risque que des détenus subissent des représailles pour avoir parlé franchement aux responsables des commissions. Dans une déclaration devant la Commission des droits de l'homme des Nations unies, en 1992, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a déclaré : « Le CICR tient à souligner que les visites aux détenus, qu'ils soient des prisonniers de guerre, des détenus dits "politiques" ou de "sécurité", doivent [...] obéir à des critères bien précis tels que : enregistrement des détenus, entretiens sans témoin, répétition des visites et accès à tous les lieux de détention où se trouvent ces détenus. »¹⁴ Le débat sur ces questions se poursuit aux Nations unies, à l'heure où se prépare un projet de Protocole facultatif à la Convention contre la torture, qui vise à mettre en place un dispositif mondial d'inspection des lieux de détention, dans le but de lutter contre la torture et

¹⁴. Intervention du Comité international de la Croix-Rouge devant la 48^e session de la Commission des droits de l'homme, dans le cadre du point 10 (détention), faite le 12 février 1992.

les mauvais traitements¹⁵. Les lignes directrices internationales pour l'inspection des lieux de détention devraient être prises en considération par la NHRC au moment de fixer les règles de telles visites.

Amnesty International craint également que l'article 12-c de la Loi relative à la protection des droits humains ne permette pas à la NHRC et aux commissions des États d'enquêter sur les conditions de vie dans les établissements dépendant du gouvernement central, comme les centres d'interrogatoire gérés par les forces armées (qui relèvent de la juridiction du gouvernement central). Il est impératif que les pouvoirs soient élargis, pour que tous les lieux de détention sans exception puissent être visités.

N L'article 12-c de la Loi relative à la protection des droits humains devrait être amendé afin de permettre à la NHRC et aux commissions des États de procéder à des visites inopinées dans tous les lieux de détention. Des lignes directrices devraient être établies, afin que les responsables soient en mesure de mener des entrevues sans témoin, qu'ils puissent se livrer à des visites répétées et que la sécurité des personnes interrogées soit assurée.

N Les lignes directrices internationales pour l'inspection des lieux de détention devraient être prises en considération par la NHRC au moment de fixer les règles de telles visites.

5. La protection des témoins

Amnesty International a connaissance de plusieurs cas dans lesquels des personnes ayant porté plainte devant la NHRC ou une commission d'État, ou des personnes ayant été appelées à témoigner devant ces commissions, ont ensuite été victimes de harcèlement. C'est pourquoi Amnesty International formule la recommandation suivante :

N La NHRC et les commissions des États devraient disposer de pouvoirs leur permettant d'assurer réellement la sécurité des témoins, des plaignants ou de toute autre personne fournissant des informations à la Commission ; elles devraient notamment pouvoir faire suspendre tout fonctionnaire accusé d'être impliqué dans des actes de harcèlement ou le faire transférer dans un poste où il ne pourrait exercer aucune pression sur les témoins ou les plaignants – sans préjudice des résultats de l'enquête.

N La Commission devrait être en mesure de fournir une aide financière aux témoins, pour que ceux-ci puissent se déplacer et se loger en toute sécurité, afin de venir déposer devant la Commission.

6. Article 12-d-f de la Loi relative à la protection des droits humains : révision des lois

Dans le cadre du volet de son mandat concernant la révision des garanties accordées par la Constitution ou la législation indienne (article 12-d), et dans le cadre de ses préoccupations concernant le respect des dispositions du PIDCP et du PIDESC (article 12-f) (voir rubrique 2. 4 plus haut), la NHRC a, depuis sa création, recommandé des modifications de la législation existante, dans un souci de protection des droits humains. Parmi les initiatives les plus remarquables, citons le rôle joué par la NHRC au sein du mouvement demandant l'abolition de la Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act (TADA, Loi relative à la prévention des activités terroristes et déstabilisatrices). Cette loi n'est plus en vigueur depuis 1995. Suite à un arrêt de la Cour suprême, qui confirmait la constitutionnalité de la TADA, la NHRC s'est livrée à une révision approfondie du texte, pour conclure qu'il était « incompatible avec les traditions culturelles, l'histoire juridique et les obligations contractées au titre de traités [de l'Inde] ». La Commission a écrit à tous les membres du Parlement et a rendu publics ses motifs de préoccupation.

Dans une communication plus récente à la Cour suprême, lors d'une série d'audiences consacrées à l'examen de la constitutionnalité de la Armed Forces (Special Powers) Act (Loi relative aux pouvoirs spéciaux des forces armées), la NHRC estimait que ce texte était inconstitutionnel, au motif qu'il ne

¹⁵. Voir le rapport publié en juillet 1996 par Amnesty International sous le titre *The Draft Optional Protocol to the Convention Against Torture: Developing an Effective Tool to Prevent Torture* [Projet de Protocole facultatif à la Convention contre la torture : vers un outil efficace pour lutter contre la torture] (index AI : IOR 51/01/96).

« satisfaisait pas aux exigences d'objectivité et de rationalité définis par les articles 14 et 21 de la Constitution indienne à la lumière du PIDCP ». La Cour suprême a néanmoins confirmé le caractère constitutionnel de la loi en décembre 1997.

Amnesty International se félicite de l'intervention de la NHRC à propos de ces deux lois, qui sont la source de préoccupations largement répandues et exprimées dans le cadre de campagnes nationales menées par les ONG et de saisines de la Cour suprême. L'Organisation estime toutefois que la NHRC devrait avoir une approche plus systématique et constante en matière de révision des lois existantes ou en projet. Amnesty International relève que plusieurs textes législatifs dénoncés, entre autres, par le Comité des droits de l'homme des Nations unies, comme la Jammu and Kashmir Public Safety Act (Loi relative à la sécurité publique de Jammu-et-Cachemire) et la National Security Act (NSA, Loi relative à la sécurité nationale), n'ont pas retenu l'attention de la NHRC. Au cours des derniers mois, Amnesty International a fait part à la NHRC et aux commissions des États intéressées de ses préoccupations concernant la Jammu and Kashmir Prevention and Suppression of Sabotages Act, 1965 (Loi de 1965 relative à la prévention et à la répression des actes de sabotage) et le projet de loi du Tamil Nadu (1998) sur la prévention des activités terroristes. À sa connaissance, la NHRC n'a rien fait pour examiner ces textes. En fait, la Commission des droits humains de Jammu-et-Cachemire, invitée à prendre des mesures pour réviser la Loi de 1965 relative à la prévention et à la répression des actes de sabotage, a indiqué qu'elle n'était pas habilitée par son mandat à s'engager dans cette voie. Ce n'est pourtant pas le cas, car l'article 13-d de la Loi de Jammu-et-Cachemire relative à la protection des droits humains dispose que la Commission est habilitée à « examiner les garanties accordées pour la protection des droits humains par ou au titre de la Constitution ou toute loi en vigueur, et à recommander des mesures pour leur mise en œuvre effective ».

Outre l'examen de la législation d'exception en vigueur dans les zones de conflit armé, la NHRC s'est penchée, dans le cadre de son travail régulier, sur la législation et les garanties légales du droit pénal ordinaire. La Commission a entamé en 1996 la rédaction d'un projet de loi sur les prisons, destiné à remplacer la législation actuelle. Ce projet de loi, proposé en 1996, n'a toujours pas été soumis au Parlement. La NHRC a également soutenu le travail d'autres organismes, comme la Commission nationale pour les femmes, dans le cadre de son examen de la législation relative aux infractions d'ordre sexuel. La NHRC a en outre essayé de faire en sorte que des actions soient entreprises pour s'attaquer aux causes de la fréquence des atteintes aux droits humains, en appelant à : a) une réforme systématique du dispositif policier et carcéral ; b) la mise en œuvre des arrêts de la Cour suprême destinés à assurer la protection efficace des droits humains au sein du système de justice pénale ; c) la mise en œuvre des recommandations des rapports de la National Police Commission (Commission nationale de la police) depuis 1979. La NHRC a également demandé que le 113^e rapport de la Law Commission of India (Commission des lois de l'Inde), qui plaide pour un amendement de la Loi indienne de 1987 relative à l'administration de la preuve, soit rapidement examiné.

Amnesty International estime que la NHRC a un rôle important à jouer : en rappelant au gouvernement les obligations internationales qui sont les siennes ; en proposant et en révisant des lois ; et en veillant à ce que les garanties des droits humains soient appliquées dans la pratique. Cependant, tant que les autorités n'auront pas pris de mesures pour donner suite aux recommandations de la NHRC, l'autorité de cette dernière restera sapée et l'efficacité de son action diminuée.

N La NHRC devrait être mandatée pour surveiller l'application des normes internationales relatives aux droits humains par le biais de la législation et de la politique nationales, ainsi que par la mise en œuvre de ces lois sur le terrain.

N La Loi relative à la protection des droits humains devrait être amendée afin que tous les projets de loi soient transmis par le gouvernement indien à la NHRC et pour que la décision de formuler des commentaires ou non soit exclusivement du ressort de la Commission.

N La Loi relative à la protection des droits humains devrait indiquer de manière expresse que la Commission est habilitée à : recommander la promulgation de lois ou de règlements ; recommander l'amendement de projets de lois ou de règlements ; recommander l'abrogation ou l'amendement de lois ou de règlements existants, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre India: Submission to the Advisory Committee Established to Review Provisions of the Protection of Human Rights Act 1993. Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - janvier 1998.

Vous pouvez également consulter le site ÉFAI sur internet : <http://efai.i-france.com>

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :