



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/1997/4/Add.3  
13 juin 1996

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS/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, EN PARTICULIER : TORTURE ET  
AUTRES PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DEGRADANTS

Rapport soumis par le Groupe de travail sur la détention arbitraire

Visite de suivi au Bhoutan

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction . . . . .	1 - 10	2
I. Initiatives prises, selon le gouvernement, pour assurer la mise en oeuvre des recommandations faites par le Groupe de travail lors de sa première visite . . . . .	11 - 52	3
II. Constatations faites par le Groupe en ce qui concerne les progrès réalisés dans le domaine de l'administration de la justice . . . . .	53	10
III. Initiatives destinées à renforcer la mise en oeuvre des recommandations . . . . .	54	11
IV. Conclusions et recommandations finales . . . . .	55 - 63	13

### Introduction

1. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire, représenté par son Président-Rapporteur, M. L. Joinet, et par deux de ses membres, M. L. Kama et M. K. Sibál, a effectué une première visite sur l'invitation du Gouvernement bhoutanais du 17 au 22 octobre 1994 (voir E/CN.4/1995/31/Add.3). Au terme de cette visite, le Groupe a remis aux autorités bhoutanaises à leur demande - et cela mérite d'être souligné - un mémorandum, comprenant une liste de 15 recommandations. Le Groupe a été invité à retourner dans le pays pour s'assurer de la mise en oeuvre de ses recommandations. Cette visite, qui s'est déroulée du 29 avril au 6 mai 1996, a été effectuée par le Président-Rapporteur du Groupe de travail. Entre-temps, les autorités bhoutanaises avaient fait parvenir au Groupe, par communication en date du 3 juillet 1995, un mémoire l'informant des premières initiatives prises pour mettre en oeuvre une partie de ces recommandations.

2. La visite de suivi comportait trois volets: a) suivi des recommandations faites par le Groupe lors de sa première mission; b) visite de tribunaux, prisons et postes de police non seulement dans la capitale, mais également en province, ce qui n'avait pas été le cas lors de la première visite; c) évaluation d'un cas au sujet duquel le Groupe a adopté une décision déclarant la détention non arbitraire, qui a fait l'objet d'une demande de révision de la part de la source.

3. Au cours de sa visite au Bhoutan, le Groupe de travail a été reçu en audience par S. M. le Roi Jigme Singye Wangchuk. Dans le cadre des entretiens sur le suivi de ses recommandations, le Groupe s'est longuement entretenu avec le Ministre des affaires étrangères, Lyonpo Dawa Tsering, le Ministre de l'intérieur, Lyonpo Dago Tshering, et le Président de la Haute Cour, Dasho Sonam Tobgye, ainsi qu'avec un groupe de jabmi - faisant office d'avocats. Le Groupe s'est également entretenu avec le Président du Conseil consultatif royal, Dasho Karma Letho, et le Président de l'Assemblée nationale, Dasho Pasang Dorji. Le Groupe s'est en outre rendu dans les deux prisons de la capitale, visitées lors de la première mission : prison de district de Thimphu et prison centrale de Chamgang.

4. Les 2 et 3 mai, le Groupe s'est rendu à Phuentsholing, district de Chukha, et à Samtse, au sud du Bhoutan, où il a été reçu par les autorités locales (Dasho Penjor Dorji, commissaire de district de Chukha, M. Jigme Tsultrim, commissaire de district de Samtse et M. Doffu Reddy, adjoint au commissaire de district de Chukha); il s'est entretenu avec des juges de tribunaux de district (notamment M. Thinley Thongmaith, juge à la cour de district de Samtse et M. Pema Gyelsthen, juge à la cour de sous-division de Phuentsholing) et a visité une prison (Samtse, où il s'est entretenu avec le commissaire de police, le major Dorji Phuntso). Le 4 mai le Groupe s'est rendu à Paro, à l'ouest du pays, où il a fait une visite impromptue au poste de police de la ville. Il a ensuite été reçu par les autorités locales (Dasho Dophu Tshering, commissaire de district de Paro, M. Sonam Tshering, adjoint au commissaire de district de Paro et M. Kunzang Tobgay, juge à la cour de district de Paro).

5. Il a enfin tenu une longue réunion de travail avec la résidente-coordonnatrice du Programme des Nations Unies pour le développement au Bhoutan, Mme Akiko Naito-Yuge.
6. Dans tous les établissements pénitentiaires ou de police visités, pour certains de manière impromptue, le Groupe de travail a pu interroger librement et en privé, dans un lieu de son choix, autant de détenus qu'il le souhaitait.
7. La visite initiale du Groupe de travail, en octobre 1994, avait pour principal objectif de dresser, à la demande des autorités bhoutanaises, l'inventaire des dysfonctionnements existants dans le domaine de l'administration de la justice et de faire des recommandations à cet égard.
8. La présente visite, dite "de suivi", avait donc pour but, toujours à la demande des autorités bhoutanaises, de s'assurer de la mise en oeuvre des recommandations faites à cet effet lors de la visite précédente.
9. Seront donc examinés successivement :
  - a) Les initiatives prises, selon le gouvernement, pour assurer la mise en oeuvre des recommandations faites par le Groupe de travail lors de sa première visite;
  - b) Les constatations faites par le Groupe en ce qui concerne les progrès réalisés dans le domaine de l'administration de la justice;
  - c) Les initiatives destinées à renforcer la mise en oeuvre des recommandations.
10. Le Groupe de travail tient à exprimer sa gratitude aux autorités bhoutanaises pour l'aide et le concours dont ses membres ont librement et efficacement bénéficié tout au long de leur visite et pour l'esprit de coopération dont ont constamment fait preuve, à tous les niveaux, les agents de l'Etat.
  - I. INITIATIVES PRISES, SELON LE GOUVERNEMENT, POUR ASSURER LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL LORS DE SA PREMIERE VISITE
11. On se souviendra qu'à l'issue de sa première visite, le Groupe de travail avait proposé, en concertation avec les autorités bhoutanaises, une série de 15 recommandations. Sur instruction de S. M. le Roi, les administrations concernées avaient été invitées à planifier leur mise en oeuvre et le Groupe de travail à effectuer une visite de suivi, pour en faire l'évaluation.
12. Les initiatives prises à cet effet tant par le gouvernement que par la Haute Cour sont exposées dans deux mémoires détaillés qui ont été remis au Groupe au cours de sa présente visite et qui comportent les réponses suivantes.

13. Recommandation No 1 : Un organe indépendant, créé par le gouvernement, devrait examiner tous les cas de personnes détenues au titre de la loi de 1992 sur la sécurité nationale pour faire en sorte que celles qui ne sont pas des terroristes et contre lesquelles il n'existe aucune preuve ne soient pas formellement accusées ou jugées.

14. Gouvernement : Des représentants de la Police royale du Bhoutan et du Ministère de l'intérieur ont passé en revue le cas de tous les détenus. L'affaire a été ensuite portée à l'attention du Lhengyel Shungtshog (cabinet), sur instructions de S. M. le Roi, le 31 octobre 1994. En conséquence, la Haute Cour a reçu pour ordre de laisser de côté toutes les affaires de droit commun pendant une période de six mois pour régler plus rapidement tous les cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Cette information a été communiquée par le Ministre de l'intérieur dans sa lettre No GA(9)-14/94/728 datée du 2 novembre 1994, adressée à M. Kapil Sibal. Grâce à quoi tous les détenus ont été soit remis en liberté, soit jugés et reconnus coupables par la Haute Cour.

15. Recommandation No 2 : Après un tel examen et une fois les personnes innocentes identifiées, les détenus sur lesquels pèsent des indices sérieux devraient être officiellement inculpés dans un délai déterminé.

16. Gouvernement : Comme on l'a vu plus haut, les mesures nécessaires ont été déjà prises et il ne reste plus aucun détenu en attente d'être inculpé. Au total ce sont 19 détenus de la prison centrale de Chamgang qui ont bénéficié d'une amnistie déclarée par S. M. le Roi le 26 décembre 1994 et le 14 février 1995. Cette information a été communiquée par le Ministre de l'intérieur dans sa lettre No GA(4)-19/95 datée du 3 juillet 1995.

17. Recommandation No 3 : Toutes les personnes officiellement inculpées au titre de la loi de 1992 sur la sécurité nationale devraient être mises en jugement dans un délai déterminé.

18. Gouvernement : Cette recommandation a été mise en oeuvre. Les procès des personnes détenues à la prison centrale de Chamgang pour atteinte à la sûreté de l'Etat qui se déroulaient alors que le Groupe de travail se trouvait dans le pays en octobre 1994 et le procès d'autres personnes arrêtées par la suite pour le même chef d'inculpation sont tous parvenus à leur terme.

19. Haute Cour : Cette recommandation a été portée à l'attention du cabinet qui a décidé que les affaires d'atteinte à la sûreté de l'Etat devraient être considérées comme prioritaires et réglées rapidement. Le Président de la Haute Cour a cependant fait observer au cabinet qu'il faudrait pour ce faire mettre de côté toutes les affaires de droit commun inscrites au rôle de la Haute Cour et qu'il faudrait suspendre l'inscription au rôle de nouveaux cas si l'on voulait accélérer le règlement des cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Le Président de la Haute Cour a aussi informé le cabinet que ce serait contraire au Thrimzhung Chhenpo de suspendre le règlement des cas qui ont déjà été mis au rôle de la Haute Cour et de refuser d'enregistrer de nouveaux cas. S. M. le Roi a promulgué une directive spéciale tendant à ce que toutes les affaires de droit commun soient mises de côté pendant une période de six mois et que les cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat soient réglés au plus vite. Le procès devant la Cour royale de justice de toutes les personnes qui avaient été inculpées des chefs ci-dessus a été mené à son terme et la Cour a rendu

son jugement. L'ordonnance tendant à mettre de côté les affaires de droit commun n'était pas conforme au Thrimzhung Chhenpo. La Cour royale de justice a recommandé de ne plus promulguer de telles ordonnances à l'avenir.

20. Recommandation No 4 : Les autorités pénitentiaires devraient veiller à ce que toutes les personnes mises en jugement sachent ce qu'est un jabmi et soient représentées par le jabmi de leur choix;

21. Gouvernement : La Haute Cour a toujours eu pour pratique d'autoriser l'inculpé à s'assurer les services du jabmi de son choix. Il s'agit là d'un principe consacré dans le Thrimzhung Chhenpo (art. DHA 3-10) et la résolution No 10 adoptée par l'Assemblée nationale à sa cinquante-cinquième session. Conformément à ce principe, les personnes qui sont traduites en justice sont informées de l'institution du jabmi par les autorités pénitentiaires et par les tribunaux dans le cadre de leur pratique.

22. Haute Cour : Les personnes qui sont traduites en justice sont toujours convenablement informées de l'institution du jabmi au cours de l'audience préliminaire. Il s'agit là d'une procédure judiciaire bien établie. Elle est d'ailleurs prévue dans l'article DA 3-10 du Thrimzhung Chhenpo et la résolution 10 de la cinquante-cinquième session de l'Assemblée nationale.

23. Recommandation No 5 : Une aide sous une forme ou une autre devrait être assurée aux inculpés pour se faire représenter devant la Haute Cour puisque beaucoup d'entre eux ne semblent pas être à même de défendre leurs propres intérêts. Ils devraient pouvoir se faire aider du jabmi de leur choix.

24. Gouvernement : Selon la pratique existante, un inculpé a la possibilité de se faire aider d'un jabmi. La procédure pour se faire aider d'un jabmi est expliquée au cours de l'audience préliminaire. Cette disposition figure à l'alinéa 1.1.8. des règles de procédure judiciaire. La procédure judiciaire est aussi visée dans le projet de règles de procédure civile et pénale.

25. Haute Cour : L'inculpé est informé de son droit à se faire aider du jabmi de son choix, s'il le souhaite. La procédure suivie devant la Cour royale de justice veut qu'elle informe toute personne traduite en justice de l'institution du jabmi. La Cour royale de justice suit cette pratique pendant les procès. Le projet de règles de procédure civile et pénale reprend, en le développant, le système du jabmi. Pour diffuser cette information et sensibiliser l'opinion, et conformément à la recommandation, la Cour royale de justice a mené pendant un mois, du 29 février au 26 mars 1996, un atelier de formation sur les jabmi auquel ont assisté 72 jabmi. Le but était de renforcer le système du jabmi, qui s'inscrit dans une tradition séculaire bhoutanaise.

26. Recommandation No 6 : Tous les détenus qui n'ont pas encore été reconnus coupables en vertu de la loi de 1992 sur la sécurité nationale devraient être périodiquement traduits devant la Haute Cour et avoir le droit de faire part en personne des griefs qu'ils pourraient avoir devant un juge.

27. Gouvernement : Cette recommandation a été mise en oeuvre.

28. Haute Cour : Le Gouvernement royal bhoutanais a mis en oeuvre cette recommandation. Tous les détenus qui n'ont pas été reconnus coupables en vertu

de la loi de 1992 sur la sécurité nationale ont été périodiquement traduits devant la Haute Cour et ont reçu le droit de faire part à un juge de tout grief qu'ils pouvaient avoir.

29. Recommandation No 7 : Tous les prisonniers de droit commun devraient être régulièrement traduits devant un juge et devraient bénéficier de l'assistance des jabmi.

30. Gouvernement : Tous les prisonniers de droit commun sont traduits devant le Thrimkhang et peuvent bénéficier de l'assistance d'un jabmi. On notera que conformément aux instructions de S. M. le Roi, un séminaire de droit s'est tenu à l'intention des jabmi du 29 février au 26 mars 1996.

31. Haute Cour : Tout détenu de droit commun est régulièrement traduit devant un tribunal et informé de l'institution du jabmi; il reçoit l'aide du jabmi de son choix. Le séminaire d'un mois de formation des jabmi visait à mieux faire connaître le système des jabmi, de façon à ce que le public en général recoure à leurs services.

32. Recommandation No 8 : Le cas des prisonniers de droit commun qui sont détenus depuis des années sans avoir été déférés devant un juge et qui n'ont pas été officiellement inculpés devrait également être examiné par un organe dûment constitué pour déterminer s'il est vraiment nécessaire de les poursuivre.

33. Gouvernement : Cette recommandation a été mise en oeuvre ainsi qu'il était indiqué dans la lettre No G(4)-19/95 datée du 3 juillet 1995 : "Après la visite du Groupe de travail, la Haute Cour (et la Police royale du Bhoutan) s'est penchée sur le statut des prisonniers de droit commun pour déterminer s'ils avaient été inculpés, déférés devant un juge, en cours de jugement ou reconnus coupables et condamnés. A la suite de quoi, l'examen du cas de huit prisonniers de droit commun, dont six n'étaient pas passés en jugement au moment de la visite du Groupe de travail, a été accéléré et les huit personnes remises en liberté. Par ailleurs, ce sont au total 56 prisonniers de droit commun reconnus coupables et condamnés, qui ne possédaient pas la nationalité bhoutanaise, qui ont été relâchés ou remis à la police indienne."

34. Recommandation No 9 : Les personnes détenues depuis plusieurs années sans avoir été officiellement inculpées ni traduites devant un juge devraient être libérées sous caution, les conditions de celle-ci étant fonction de la situation économique des intéressés.

35. Gouvernement : Cette recommandation a été mise en oeuvre ainsi qu'il est dit dans la lettre No G(4)-19/95 datée du 3 juillet 1995 : "Sur la base de l'examen du statut des prisonniers de droit commun suite à la visite du Groupe de travail, l'examen du cas de huit prisonniers de droit commun a été accéléré et les intéressés ont été libérés ultérieurement. Il n'existe plus d'anciens cas de personnes qui n'auraient pas été inculpées ni déférées devant un juge. La procédure suivie pour les nouveaux cas a été accélérée dans les tribunaux de district. L'examen de nouveaux cas et le règlement des cas en instance devant la Haute Cour sont actuellement suspendus en raison de la priorité accordée aux affaires d'atteintes à la sûreté de l'Etat. Le système de la libération sous caution est inconnu au Bhoutan. Cependant, vu la situation

financière dans laquelle se trouvent les classes populaires, en cas d'infractions susceptibles d'être réglées à l'amiable, tout honnête citoyen qui s'en porte garant obtient la libération de la personne inculpée d'une telle infraction." Cette disposition figure dans les articles DHA 3-1, 3-2 et 3-10 du Thrimzhung Chhenpo.

36. Haute Cour : Cette recommandation a été mise en oeuvre. Dix-neuf personnes ont bénéficié de l'amnistie décrétée par S. M. le Roi.

37. Recommandation No 10 : Les prévenus visés par une créance pécuniaire ne devraient pas faire l'objet de poursuites et devraient tous être libérés sans délai.

38. Gouvernement : Des précisions ont été données à propos de cette recommandation, comme il est dit dans la lettre No GA(4)-19/95 datée du 3 juillet 1995 : "Il a été prêté dûment attention à cette recommandation. Toutes les créances pécuniaires sont traitées conformément à la loi sur les prêts de 1981. Les décisions prises sur toutes les créances de cette nature respectent cette loi. Selon la clause NGHHA 4-17 (KHA) de la loi sur les prêts, le tribunal décide de faire passer aux profits et pertes les créances contre les personnes qui sont physiquement dans l'incapacité de les rembourser, même si ces créances s'avèrent fondées. Par contre, toute autre personne contre qui une créance s'avère fondée, mais qui refuse de rembourser ses dettes comme le tribunal lui en donne l'ordre, est passible d'une peine de prison pour non-respect de la décision judiciaire. La principale difficulté rencontrée par le Gouvernement royal bhoutanais dans la mise en oeuvre des recommandations tenait à la situation malcommode dans laquelle les personnes impliquées dans des affaires de droit commun se sont retrouvées. Bien que les tribunaux de district ne soient pas touchés par la priorité accordée au règlement des affaires d'atteinte à la sûreté nationale, toutes les affaires de droit commun dont la Haute Cour était saisie ont été suspendues et la Haute Cour s'est trouvée empêchée de traiter de nouvelles affaires par la décision prise le 31 octobre 1994 par le cabinet. Une autre difficulté tenait à la grave pénurie de personnel qualifié dont souffraient l'appareil judiciaire et les forces de l'ordre."

39. Haute Cour : Les litiges découlant de créances pécuniaires sont traités conformément à la loi de 1981 sur les prêts. Le Gouvernement royal bhoutanais est en train de modifier cette loi et d'élaborer un projet en ayant à l'esprit la recommandation en question. Ce projet sera soumis au cabinet pour examen, puis à l'Assemblée nationale pour adoption.

40. Recommandation No 11 : Le Code de procédure pénale applicable au Bhoutan devrait contenir une disposition exigeant des autorités chargées des enquêtes qu'elles mènent leurs enquêtes à bien dans un délai maximal qui pourrait être prévu dans le code. A ce propos, on notera qu'en Inde, les autorités chargées des enquêtes ont droit à un délai maximal de 60 jours pour mener à bien une enquête sur toutes les infractions autres que celles passibles d'une peine de prison à perpétuité. Dans tous les cas passibles d'une peine de prison à perpétuité, la période maximale impartie aux autorités pour mener à bien leur enquête est fixée à 90 jours. Au cas où ces dernières n'auraient pas achevé leur enquête dans ce délai, le prévenu a le droit d'être libéré sous caution.

On pourrait incorporer une telle disposition, sous réserve d'y apporter les modifications voulues, dans le Code de procédure pénale bhoutanais.

41. Gouvernement : Actuellement, le Code de procédure pénale applicable au Bhoutan ne dit rien du laps de temps minimal nécessaire pour mener à bien les enquêtes sur les infractions de quelque ordre que ce soit. Dans la pratique, les autorités compétentes s'emploient à effectuer leurs enquêtes dans un délai raisonnable, si ce n'est dans des cas exceptionnels où les enquêtes sont retardées par manque de personnel qualifié, pour vérification des éléments de preuve et pour recherche de témoins. Le gouvernement examine un projet de règles de procédure civile et pénale qui prévoit des délais minimaux/maximaux pour mener à bien les enquêtes sur les infractions de quelque type que ce soit.

42. Haute Cour : Le projet de règles de procédure civile et pénale, qui reprend la recommandation ci-dessus, est à l'examen par le cabinet, à la suite de quoi il sera soumis à l'Assemblée nationale pour adoption.

43. Recommandation No 12 : Tout prévenu devrait comparaître devant un magistrat dans les 24 heures. Bien qu'il existe une loi en ce sens au Bhoutan, il ressort d'enquêtes que dans la plupart des cas, elle n'est respectée ni dans la lettre ni dans l'esprit. On pourrait mettre sur pied un organe chargé de contrôler l'application de cette procédure, tandis que le juge recevrait le pouvoir d'enquêter sur tous les cas où le prévenu se plaint d'avoir été arrêté sans avoir été ensuite déféré devant un magistrat dans les 24 heures.

44. Gouvernement : En vertu de la disposition OM du Thrimzhung Chhenpo, le droit bhoutanais assure l'égalité de tous devant la loi. Conformément à l'article 30 de la loi sur la police de 1980, des efforts concertés sont faits pour veiller à ce que tout prévenu soit déféré devant un magistrat dans les 24 heures. A cet égard, on peut indiquer que les agents des forces de l'ordre ont insisté à maintes reprises sur le fait qu'il leur était difficile de déférer tout prévenu devant un magistrat ou un tribunal dans un tel délai, car certains villages sont éloignés et qu'il faut du temps pour amener le prévenu devant le tribunal de district ou si le prévenu est appréhendé pendant le week-end ou un jour férié alors que tous les bureaux sont fermés. Tout prévenu/détenu est libre de déposer plainte, le cas échéant de son propre chef ou avec le concours d'un jabmi, devant un tribunal ou même devant S. M. le Roi (Thrimzhung Chhenpo, chap. 11, art. DHA 1-8).

45. Haute Cour : Selon l'article 30 de la loi sur la police, tout prévenu devrait être déféré devant un magistrat ( Thrimpon ) dans les 24 heures qui suivent son arrestation. Les tribunaux interprètent la loi et prennent les mesures nécessaires si les dispositions de la loi sont violées et le fait porté à leur attention. Les jabmi ont reçu les instructions nécessaires à ce propos au cours de l'atelier de formation.

46. Recommandation No 13 : La loi doit stipuler que tout prévenu doit être déféré physiquement devant un juge à intervalles réguliers, de façon à ce que le magistrat concerné s'assure de ses propres yeux du bien-être de l'intéressé. Une telle procédure donnera aussi l'occasion au prévenu de faire part au juge de tout grief qu'il pourrait avoir.

47. Gouvernement : Conformément au principe consacré dans l'article DHA 2-2 du Thrimzhung Chhenpo, tous les détenus doivent être déférés devant le tribunal dès réception du mandat de comparution. Tous les détenus peuvent faire recours devant le Président de la Haute Cour en personne à l'occasion de l'audience consacrée aux questions diverses. Les personnes reconnues coupables et condamnées peuvent aussi faire appel du jugement prononcé contre elles dans les 10 jours qui suivent la date à laquelle le verdict a été rendu.

48. Haute Cour : Les détenus qui n'avaient pas encore été jugés au moment de la visite du Groupe de travail l'ont été depuis comme il était recommandé. Dix-neuf d'entre eux ont bénéficié d'une amnistie et le procès de tous les autres a été mené à son terme. Comme il est indiqué plus haut au titre de la recommandation No 10, les litiges en matière de créances pécuniaires sont traités selon la loi sur les prêts de 1981. Le Gouvernement royal est d'ailleurs en train de modifier ladite loi et d'élaborer un projet en tenant compte de cette recommandation.

49. Recommandation No 14 : Il faudrait établir une liste complète de tous les occupants du centre de détention de Thimphu et de la prison centrale de Chamgang à la date de la visite du Groupe de travail, fournissant les indications ci-après :

- a) nom du détenu;
- b) date de l'arrestation;
- c) date à laquelle le détenu a comparu pour la première fois devant un magistrat;
- d) nombre de comparutions devant le magistrat, et dates de celles-ci;
- e) date de l'inculpation;
- f) date d'ouverture du procès;
- g) mode de défense : avec l'assistance d'un jabmi ou seul;
- h) date de la condamnation.

50. Gouvernement : La recommandation du Groupe de travail a été mise en oeuvre.

51. Recommandation No 15 : Les suggestions ci-dessus devraient être appliquées selon que de besoin à toutes les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires du Bhoutan.

52. Gouvernement : Toutes les recommandations du Groupe de travail sur la détention arbitraire ont été soigneusement examinées et mises en oeuvre comme le reflètent les paragraphes qui précèdent. Qui plus est, le gouvernement examine aussi un projet de règles de procédure civile et pénale qui couvre les questions soulevées dans les recommandations du Groupe de travail. Conformément à la recommandation N 3, la Haute Cour avait reçu l'ordre de mettre de côté toutes les affaires de droit commun pendant une période

de six mois et de régler en premier lieu les cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Bien que des efforts concertés aient été faits, le procès des personnes inculpées d'atteinte à la sûreté de l'Etat n'a pu s'achever dans le délai recommandé de six mois à compter de la visite du Groupe de travail. De ce fait, il a fallu lui accorder un délai supplémentaire pour régler ces cas.

II. CONSTATATIONS FAITES PAR LE GROUPE EN CE QUI CONCERNE LES PROGRES REALISES DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

53. Les efforts ont prioritairement porté sur le souci de respecter, dans la pratique, les règles de procédure pénale. De la mise en oeuvre des poursuites au jugement et à la condamnation, le déroulement de la procédure est désormais le suivant :

a) L'arrestation et la mise en garde à vue . Saisie sur plainte de la victime, ou d'initiative ou par la rumeur publique (pétition ou flagrant délit), la police procède à l'interpellation puis établit un mandat autorisant la mise en garde à vue pour un délai de 24 heures à compter de l'arrestation. La personne est alors conduite au commissariat de police compétent où il est procédé aux premières investigations (interrogatoire du gardé à vue, de la victime et des témoins, recherche d'indices, etc.). Au terme de cette phase initiale, la police dresse un premier acte d'accusation sous la forme d'un rapport;

b) La première présentation au juge . La police conduit la personne devant le juge et dépose l'acte préliminaire d'accusation. Le juge peut ordonner :

- i) soit la remise en liberté s'il estime l'accusation insuffisamment fondée, voire sans fondement (innocence établie),
- ii) soit le maintien en détention si un délai supplémentaire paraît nécessaire pour mener à terme les investigations. Cette prolongation est décidée d'initiative par le juge ou, le plus souvent, à la demande de la police qui doit alors justifier par des éléments concrets cette demande;

c) Les droits de la défense . Dès cette phase, la personne détenue peut en principe se faire assister par un défenseur jabmi (ou jamani) sauf si elle déclare vouloir se défendre elle-même ou se faire assister par un ami ou un membre de la famille. Le jabmi est en général une personne habilitée à exercer cette fonction en raison de son expérience et de sa sagesse, tout en exerçant par ailleurs son activité professionnelle car il ne s'agit pas d'une fonction permanente;

d) La clôture de l'enquête . Lorsque les investigations sont terminées, la police dresse l'acte d'accusation. Elle le remet au tribunal en même temps qu'elle conduit l'accusé à l'audience de jugement puis se retire. La police n'est en effet pas présente à l'audience, étant par ailleurs observé que l'institution du public prosecutor (procureur) n'existe qu'au niveau de la Cour suprême appelée "Haute Cour". Le juge lit l'acte d'accusation puis ouvre les débats, et selon le cas, prononce un jugement de mise en liberté (innocence établie ou charges insuffisantes) ou de condamnation.

Si l'accusé fait appel, il est transféré des locaux de la police à la prison de district, dans l'attente de l'audience d'appel;

e) Les voies de recours en appel puis devant la Haute Cour. La procédure devant la Cour d'appel de district est sensiblement identique à celle qui vient d'être décrite. Celle devant la Haute Cour mérite en revanche quelques précisions complémentaires. Cette juridiction suprême, dont le nombre des juges (six) a été porté récemment à huit, statue non seulement en droit mais également en fait. Elle peut se prononcer tant sur le bien-fondé des preuves et de la culpabilité que sur la régularité de l'application de la loi. Elle est en outre directement et seule compétente pour juger les auteurs d'infractions à la loi sur la sécurité nationale. L'accusation est soutenue par un procureur près la Haute Cour public prosecutor. Pour le reste, la procédure ne présente pas de caractéristiques particulières. En dernière instance, le condamné peut toujours adresser une pétition à S. M. le Roi pour solliciter une grâce. L'amnistie peut également être octroyée collectivement à telle catégorie de condamnés sur décision royale. Les amnisties les plus récentes ont été octroyées à l'occasion de la fête nationale, du Nouvel an et de l'Anniversaire du Roi.

### III. INITIATIVES DESTINEES A RENFORCER LA MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS

54. Si la plupart des difficultés rencontrées lors de la mise en oeuvre des recommandations ont été surmontées, certaines subsistent. Elles ont fait l'objet d'une concertation avec les autorités concernées selon les modalités suivantes :

a) Adapter le délai de garde à vue (24 heures) aux difficultés de trajet. Dans leur quasi-totalité les policiers et les juges rencontrés, surtout en province, ont appelé l'attention du Groupe de travail sur l'impossibilité de respecter le délai de garde à vue de 24 heures en raison de l'éloignement de nombreux villages, amplifié par le relief himalayen du pays ainsi que par la rareté des équipements téléphoniques en milieu rural. Les informations recueillies par le Groupe montrent l'ampleur de la difficulté. A Samtse, par exemple, les villages les plus éloignés ne sont accessibles qu'à pied; le trajet est de trois + trois jours aller/retour auxquels s'ajoute le trajet préalable de trois jours nécessaire aux villageois pour venir alerter la police. Pour réduire ces délais, les paysans, lorsque cela est possible, rejoignent à pied en un jour ou deux, le point d'implantation de l'administration le plus proche, généralement doté d'une liaison téléphonique. A Gasa, par exemple, (district de Punakha) ainsi que dans le district de Lhuntshi, les trajets peuvent atteindre de six à sept jours à l'aller. Au plan pratique, il est généralement procédé comme suit :

- i) les hommes, rassemblés par le chef du village, arrêtent la personne sur laquelle pèsent des charges. Sous la protection de ce chef, elle est placée dans un lieu clos, dans l'attente de la prise en charge par la police;
- ii) un ou deux émissaires sont mandatés pour prévenir la police;

- iii) à son arrivée sur les lieux, la police procède aux premières investigations (interrogatoires, témoignages, indices, pièces à conviction, etc.). Si elle estime les charges non fondées ou insuffisantes, elle fait libérer la personne. Dans l'hypothèse inverse, elle la conduit sous escorte au commissariat de police. La procédure normale reprend alors son cours (actes d'accusation, présentation au juge, etc.).

La solution proposée par le Groupe de travail consisterait à calculer le délai de garde à vue de 24 heures (dont le point de départ est l'arrestation) à partir de l'arrivée de la personne arrêtée au commissariat sous réserve que soit précisée la durée du trajet sur le registre qui, dans chaque lieu de détention, permet désormais de tenir à jour la situation juridique de chaque détenu;

b) Mieux préciser les modalités de prolongation de la garde à vue. Ainsi que le Groupe de travail l'a constaté, la police est souvent amenée à solliciter auprès du juge une prolongation de la garde à vue au-delà de 24 heures pour les nécessités de l'enquête. Il est apparu au Groupe de travail que quelques critères devraient être précisés afin que les juges puissent unifier leur pratique professionnelle et assurer un réel contrôle. En effet, certains accordent une prolongation sans en préciser la durée, d'autres se prononcent pour des périodes limitées mais renouvelables tandis qu'une minorité, semble-t-il, est toute disposée à imposer des délais fixes. Il est proposé que, dans les textes, des limitations soient prévues et les conditions d'un éventuel renouvellement précisées (par exemple, justifications), afin de mieux distinguer la garde à vue, qui suit l'arrestation, de la détention préventive en vue du jugement;

c) Assouplir le régime des peines. Selon la loi, le juge ne peut prononcer qu'une peine d'emprisonnement ferme, même si le délit est bénin et qu'il s'agit d'une première infraction. Il ne peut assortir du sursis la peine d'emprisonnement ni substituer une amende à la prison (sauf pour les mineurs). La seule possibilité est de descendre au minimum de l'emprisonnement ferme prévu par les textes. Il conviendrait, s'inspirant des Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), d'envisager le recours à des mesures de substitution, notamment au régime du sursis et de la probation. La possibilité de prononcer le sursis semble souhaitée par de nombreux magistrats, d'une part, en raison de son effet dissuasif, donc préventif (si le condamné récidive, il devra exécuter cumulativement la première peine d'emprisonnement et la seconde); d'autre part, afin d'éviter les risques de surpopulation des prisons. Si, dans le même but, l'amende devait être admise, la loi devrait préciser que le juge doit tenir compte du niveau économique de vie du condamné. Le gouvernement n'exclut pas que de telles dispositions puissent être introduites dans le projet de loi réformant la procédure pénale. Une initiative de même nature pourrait être envisagée lors de l'exécution de la peine d'emprisonnement en s'inspirant de la probation selon laquelle le prisonnier qui a un comportement correct en détention et fait preuve d'une volonté manifeste de réadaptation, peut bénéficier après l'accomplissement d'une importante fraction de sa peine (par exemple, au moins la moitié) d'une mesure de libération sous condition de respecter certaines obligations (par exemple, ne pas fréquenter tel lieu ou

telle personne, se présenter périodiquement à la police, indemniser la victime, etc.). Là encore, une initiative en ce sens pourrait être prise dans le cadre du projet de loi réformant la procédure pénale;

d) Renforcer le rôle du jabmi, en tant que défenseur. Le Groupe de travail a constaté que la fonction d'avocat stricto sensu n'existe pas en tant que telle dans le système judiciaire bhoutanais, la fonction de défense de l'accusé (ou de la victime) étant assurée par un jabmi (voir supra, par. 21, 22, 53 c)), institution qui appartient à la tradition bhoutanaise. Le Groupe de travail estime qu'il importe de partir de cette tradition pour, à long terme, permettre progressivement l'évolution du statut de jabmi vers celui d'avocat. Dans cet esprit, le Groupe de travail, s'informant de la situation actuelle, a fait les constatations suivantes :

- i) Le jabmi paraît être une institution insuffisamment connue de la population. Il conviendrait donc de mieux faire connaître cette fonction, sous réserve qu'il y ait suffisamment de candidats pour faire face, dans cette hypothèse, à une demande accrue. C'est ainsi que la consultation des registres de situation des personnes détenues dans la prison du district de Thimphu (52) et dans la prison centrale de Chamgang (153) fait apparaître qu'aucune d'entre elles n'a été assistée d'un jabmi. Toutes se sont défendues soit elles-mêmes soit avec l'assistance de parents ou d'amis;
- ii) Si la fonction de jabmi fait d'abord appel à l'expérience et à la sagesse, la modernisation du système judiciaire, entreprise par les autorités, nécessitera de plus en plus que les jabmi perfectionnent leur formation juridique. Une première et heureuse initiative à été prise en ce sens par le Président de la Haute Cour qui a organisé un séminaire de formation à leur intention. Un appel à candidatures a été lancé dans tout le pays. Sur la centaine de postulants, 71 jabmi ont été retenus pour participer à ce premier stage de formation permanente.

Le Groupe de travail, qui a pu s'entretenir longuement avec une délégation des stagiaires, a constaté l'exceptionnel intérêt des jabmi pour une telle initiative dont ils souhaitent qu'elle soit renouvelée, ce que ne peut qu'approuver le Groupe.

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS FINALES

##### A. Conclusions

55. Au terme de la double invitation du Gouvernement royal bhoutanais (visite in situ complétée par une visite de suivi), le Groupe de travail constate que dans leur ensemble, les 15 recommandations faites par le Groupe en octobre 1994 ont été mises en oeuvre.

56. Il a été porté remède à la quasi-totalité des cas de détention considérés comme irréguliers ou arbitraires par le Groupe de travail lors de sa visite d'octobre 1994.

a) Les personnes innocentes ou ne faisant finalement pas l'objet de charges suffisantes ont été libérées;

b) Celles qui étaient emprisonnées depuis une longue période, sans avoir été conduites à bref délai devant un magistrat, ont toutes été présentées à un juge puis soit libérées, soit jugées; cette mesure qui, dans un premier temps, a été prioritairement appliquée aux quelque 300 personnes détenues à la prison centrale de Chamgang pour atteinte à la loi sur la sécurité nationale, ainsi que l'avait recommandé le Groupe, a été ensuite étendue à toutes les catégories de détenus;

c) Dix-neuf personnes parmi celles condamnées en application de la loi sur la sécurité nationale ont fait l'objet d'une mesure d'amnistie décrétée par S. M. le Roi;

d) Les cas nouveaux ont été traités selon les mêmes règles, à savoir:

i) présentation à un juge dans les 24 heures prévues par la loi ou, en tout cas, compte tenu de difficultés pratiques, à bref délai et, en cas d'éloignement, dans un délai raisonnable si l'on tient compte des contraintes de trajet dues aux distances, à l'absence de voies de communication et au relief;

ii) jugement intervenu dans un délai raisonnable.

57. Les registres d'écrou, régulièrement mis à jour dans les prisons, reprennent les différentes rubriques proposées par le Groupe de travail dans sa recommandation No 14 (identité, date de l'arrestation, de la présentation au juge et donc de la rédaction en bonne et due forme de l'acte d'accusation, nombre de comparutions et d'audiences, date de la condamnation et durée de la peine, date de la libération, assistance ou non d'un jabmi). Dans certains lieux de détention, le Groupe a même constaté que ce registre était intitulé "Registre du Groupe de travail" par référence à la recommandation No 14 faite par le Groupe lors de sa première visite.

58. Désormais, de tels registres sont également tenus dans les commissariats de police en ce qui concerne les différentes phases de l'enquête préliminaire. Leur tenue a grandement facilité le travail du Groupe qui, pour chaque établissement, pouvait avoir une vision tout à la fois individuelle et globale des aspects légaux de la détention. Ceci explique que les entretiens avec les prisonniers avaient essentiellement pour but de s'assurer, par sondages, de la véracité des informations figurant sur les registres. Aucune anomalie significative n'a été constatée.

59. A l'occasion des entretiens totalement privés avec chaque détenu, dans un lieu choisi au dernier moment par le Groupe, deux questions connexes étaient posées afin, d'une part, de vérifier s'il avait été procédé à d'importants transferts de détenus dans les jours qui avaient précédé la visite du Groupe, d'autre part, si les prisonniers avaient pu être victimes de mauvais traitements à un moment ou à un autre de la procédure. Bien que ce dernier point n'entre pas directement dans le mandat du Groupe, il a, là encore, procédé par sondages en vue de saisir, le cas échéant, le Rapporteur spécial sur la torture. Les réponses ont été négatives sur ces deux points

(les deux seuls cas d'allégations de mauvais traitements enregistrés, dans le sud du pays, concernaient la police indienne des frontières, dans la phase précédant la remise de la personne arrêtée aux autorités bhoutanaises dans le cadre des accords frontaliers de coopération policière).

60. Prison pour dettes : Selon la Haute Cour, le gouvernement prépare un projet modifiant la loi sur les prêts de 1981 dans le sens suggéré par le Groupe de travail dans sa recommandation No 10 ("Les prévenus visés par une créance pécuniaire ne devraient pas faire l'objet de poursuites et devraient tous être libérés sans délai"). Le projet de loi en préparation sera présenté prochainement au cabinet, puis déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en vue de son adoption.

61. Les recommandations Nos 4 et 7 concernant la faculté, pour un prévenu, d'être assisté par le jabmi de son choix sont les plus difficiles à mettre en oeuvre, essentiellement pour des raisons pratiques. Insuffisance du nombre de jabmi qui, dans leur majorité, ne possèdent pas encore de formation juridique approfondie et exercent cette fonction, ainsi qu'il a été indiqué, en plus de leur profession principale. Conscientes de cette difficulté, les autorités bhoutanaises ont organisé, pour commencer à mettre en oeuvre les recommandations Nos 4 et 7, un cycle de formation et de recrutement de jabmi (voir supra, par. 25) qui s'est déroulé à la Haute Cour du 29 février au 26 mars 1996.

62. Le Groupe de travail tient à renouveler ses remerciements au Gouvernement bhoutanais pour les excellentes conditions de coopération dans lesquelles se sont déroulées la première puis la seconde visite, ainsi que pour avoir pris l'initiative de la visite de suivi car, à la connaissance du Groupe de travail, c'est la première fois qu'un gouvernement sollicite de lui-même que soit effectuée une telle visite. Le Groupe de travail recommande à la Commission des droits de l'homme d'encourager les gouvernements à suivre l'exemple du Bhoutan en sollicitant des visites de suivi.

#### B. Recommandations

63. A la lumière de ces conclusions, le Groupe de travail fait les recommandations suivantes:

a) Recommandation No 1 : Adoption dès que possible du projet de loi portant réforme de la procédure pénale qui devrait comporter les propositions suivantes évoquées ci-dessus (cf. par. 54) :

- i) la non-prise en compte de la durée des trajets dans la computation du délai de garde à vue de 24 heures dont le point de départ devrait être fixé à compter de l'arrivée de la personne arrêtée au commissariat de police. En contrepartie, mention de cette durée devrait être expressément indiquée dans les registres tenus dans les lieux de détention;
- ii) le recours à des mesures de substitution non privatives de liberté, telles que le sursis et la probation, en s'inspirant des Règles de Tokyo (voir supra, par. 54 c));

b) Recommandation No 2 : Mise en oeuvre effective du programme de coopération technique dans le domaine de l'administration de la justice dont le principe a été arrêté entre les autorités bhoutanaises et le Centre pour les droits de l'homme, étant observé qu'une haute priorité devrait être donnée à la question de la formation des juges ainsi que des jabmi dont la fonction est, par ailleurs, insuffisamment connue.

c) Recommandation No 3 : Dans la mesure du possible, des jabmi devraient être commis d'office pour assister les personnes dépourvues de moyens financiers.

-----