



Assemblée générale

Distr. générale
8 août 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-deuxième session

9-27 septembre 2019

Point 4 de l'ordre du jour

Situations relatives aux droits de l'homme qui requièrent l'attention du Conseil

Rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar*

Résumé

Dans le présent rapport, soumis au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 39/2 du Conseil, la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar rend compte de ses constatations depuis son précédent rapport (A/HRC/39/64). Elle donne un aperçu de ses activités et fait la synthèse de ses constatations en vue du transfert de ses responsabilités au Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar. Elle présente ses conclusions sur l'évolution de la situation des droits de l'homme dans le cadre du conflit dans les États rakhine, shan et kachin, et fait le point sur la situation des Rohingyas. Enfin, elle traite des questions de l'impunité et de la responsabilité, et formule des orientations et des recommandations sur la voie à suivre après l'expiration de son mandat.

* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Mandat et suite donnée à la résolution 39/2 du Conseil des droits de l'homme.....	3
A. Interprétation du mandat	3
B. Informations complémentaires	4
C. Activités de mobilisation	4
III. Transfert des responsabilités au Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar.....	5
IV. Synthèse des constatations	5
A. Liste confidentielle de suspects	6
B. Données contextuelles et informations incriminantes.....	6
V. Évolution de la situation des droits de l'homme dans le cadre du conflit	8
A. Méthodologie et cadre juridique	8
B. Conflit entre la Tatmadaw et l'Armée arakanaise.....	9
C. Situation dans le nord du Myanmar	10
D. L'État kayin et les communautés ethniques karen	12
VI. État des libertés fondamentales	13
VII. Situation des Rohingya.....	14
VIII. Impunité et établissement des responsabilités	17
A. Établissement des responsabilités au niveau national	17
B. Établissement des responsabilités au niveau international.....	18
IX. Conclusions et recommandations	21

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 39/2 du Conseil des droits de l'homme, par laquelle le Conseil a prorogé le mandat de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar jusqu'à ce que le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar soit établi et devienne opérationnel. Le Conseil a demandé qu'un rapport final sur les activités de la mission lui soit soumis à sa quarante-deuxième session. Le présent rapport décrit les activités menées par la mission depuis septembre 2018, en récapitulant les constatations faites depuis le dernier rapport au Conseil (A/HRC/39/64)¹ et en apportant de nouvelles données factuelles sur l'évolution de la situation des droits de l'homme dans le pays².

2. Conformément à son engagement de rendre justice aux victimes et dans l'optique du transfert de ses responsabilités au Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar, la mission propose un certain nombre de voies à suivre en vue d'établir les responsabilités pour les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire qui ont été commises. À la présente session, la mission soumettra en outre au Conseil, sous la forme de quatre documents de séance, d'autres constatations détaillées sur la situation au Myanmar et d'autres recommandations.

3. La mission est composée de trois experts : Marzuki Darusman (Indonésie, Président), Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) et Christopher Sidoti (Australie).

4. La mission regrette que le Gouvernement du Myanmar persiste dans son refus de coopérer, malgré les nombreux appels lancés par le Conseil des droits de l'homme et la mission elle-même. Pendant la période considérée, la mission a demandé l'autorisation de se rendre dans le pays, le 12 février 2019. Elle a envoyé une liste de questions relevant de son mandat, le 28 mars 2019. Elle n'a reçu aucune réponse des autorités à l'une ou l'autre de ses communications. Elle a transmis le présent rapport au Gouvernement avant sa publication. Elle n'a reçu aucune réponse.

II. Mandat et suite donnée à la résolution 39/2 du Conseil des droits de l'homme

A. Interprétation du mandat

5. En prorogeant le mandat de la mission d'établissement des faits, le Conseil des droits de l'homme a cherché à empêcher une interruption des mesures d'enquête entre la fin de la mission et la mise en place du Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar. Le mandat que le Conseil a confié à la mission dans sa résolution 39/2 est donc double. Premièrement, la mission continue d'exercer son mandat originel, tel qu'il est défini dans la résolution 34/22 du Conseil, c'est-à-dire établir les faits et les circonstances concernant les allégations de récentes violations des droits de l'homme par des membres de l'armée et des forces de sécurité, et d'atteintes à ces droits au Myanmar, en particulier dans l'État rakhine, afin que les auteurs répondent de leurs actes et que justice soit rendue aux victimes. En conséquence, la mission s'est employée à enquêter, d'une part, sur les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits qui auraient été commises depuis la fin de son enquête précédente, et, d'autre part, sur certains faits marquants qui n'avaient pas encore été étayés par des documents et sur les caractéristiques des violations et des atteintes susmentionnées.

¹ Voir aussi les constatations détaillées de la mission d'établissement des faits (A/HRC/39/CRP.2), document disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ReportoftheMyanmarFFM.aspx.

² Les constatations détaillées de la mission figurent dans le document de séance A/HRC/42/CRP.5, disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ReportoftheMyanmarFFM.aspx.

6. Deuxièmement, le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 39/2, a chargé la mission de faire en sorte que les éléments de preuve toujours plus nombreux de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits qu'elle a recueillis soient pleinement étayés, vérifiés, regroupés et conservés, afin que le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar puisse en avoir connaissance, y accéder et les utiliser efficacement. Selon son interprétation de cette disposition, la mission doit donc prendre toutes les mesures raisonnables et appropriées pour que les éléments en sa possession soient bien communiqués au Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar. À la date de rédaction du présent rapport, ledit Mécanisme n'était pas encore considéré comme opérationnel.

B. Informations complémentaires

7. À la présente session, la mission soumettra également au Conseil des droits de l'homme d'autres constatations détaillées et recommandations concernant la situation au Myanmar, sous la forme de quatre documents de séance sur les principaux aspects de l'enquête qu'il avait été jugé nécessaire d'approfondir à l'issue du rapport précédent³.

8. Dans le premier document de séance (A/HRC/42/CRP.3), la mission appuie sa recommandation d'isoler financièrement les forces armées du Myanmar (la Tatmadaw) par une analyse de leurs intérêts économiques. Grâce aux revenus qu'elle tire de ses conglomérats, Myanmar Economic Holdings Ltd. et Myanmar Economic Corporation, et de leurs filiales, ainsi qu'à ses relations étroites avec des entreprises publiques et des entreprises de connivence, la Tatmadaw est en mesure de contourner le contrôle des autorités civiles et d'échapper à ses responsabilités. Toutes ses activités économiques et ses relations commerciales, y compris les dons d'entreprises destinés à financer ses interventions, les associations avec des entreprises étrangères et la vente et le transfert d'armes, ont concouru à la crise des droits de l'homme dans le pays. Dans les États kachin et shan, la Tatmadaw domine l'industrie d'extraction du jade et du rubis. Dans le nord de l'État rakhine, le Gouvernement a sollicité l'aide d'entreprises privées pour mettre en œuvre de soi-disant politiques de développement économique et de reconstruction, qui tendent à modifier le paysage démographique et à empêcher le retour des Rohingya sur leurs terres. Le premier document de séance constitue une base pour la suite de l'enquête, et vise à l'établissement des responsabilités et à l'application de sanctions ciblées.

9. Dans le deuxième document de séance (A/HRC/42/CRP.4), la mission s'intéresse aux violences sexuelles et sexistes et aux effets des conflits ethniques dans le pays selon le genre. Elle confirme certaines de ses constatations précédentes et fournit des informations complémentaires, notamment sur les conséquences directes des violence sexuelles et sexistes perpétrées dans l'État rakhine et dans le nord du Myanmar. Elle formule également des recommandations relatives à l'établissement des responsabilités, la réadaptation et la réparation.

C. Activités de mobilisation

10. La mission a souhaité que les populations locales, en particulier les communautés ethniques touchées, soient les premières informées de ses constatations. Elle a fait traduire son rapport précédent (A/HRC/39/64) en birman et en a fourni un résumé audio en rohingya. Elle a publié des fiches thématiques et des communiqués de presse dans ces deux langues, les a postés sur son site Web et les a largement diffusés par la voie des réseaux communautaires.

11. En mai 2019, les experts ont rencontré des représentants des réfugiés du Myanmar sur les témoignages desquels la mission avait en partie fondé ses constatations précédentes. Ils ont estimé qu'il était de leur responsabilité et de leur devoir moral de rendre compte à ces communautés, qui leur avaient accordé leur confiance et confié leurs histoires les plus personnelles. Les experts ont également informé les victimes et les témoins des faits qui

³ Disponible à l'adresse www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/ReportoftheMyanmarFFM.aspx.

étaient survenus depuis leur rapport précédent, y compris de la relation de la mission avec le futur Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar.

12. La mission a aussi engagé de nombreuses initiatives en vue de protéger les droits de l'homme et d'établir les responsabilités au Myanmar. Les experts ont participé à de nombreuses conférences internationales et réunions avec des représentants des États Membres et des organisations régionales, notamment des représentants de la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, de la Commission d'enquête indépendante du Myanmar, d'institutions financières internationales et du système des Nations Unies, ainsi que différents représentants de la société civile, de groupes de réflexion et d'établissements universitaires.

13. Afin de donner suite aux observations qu'elle avait faites en 2018 sur les discours haineux et l'incitation à la haine, la mission est aussi restée en contact avec Facebook pour chercher comment endiguer la diffusion de propos haineux et décourager l'incitation à la violence au Myanmar.

III. Transfert des responsabilités au Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar

14. Pour s'acquitter de son obligation de transmettre les éléments dont elle dispose au Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar, la mission s'est fondée sur le mandat dudit Mécanisme (voir A/73/716, annexe), les politiques et pratiques des Nations Unies, et les normes internationales relatives aux preuves en matière pénale, ainsi que les pratiques d'entités analogues et les enseignements qui en ont été tirés. L'objectif de la mission était de faire en sorte que, dans toute la mesure possible, les éléments dont elle dispose soient transmis au Mécanisme d'enquête indépendant et qu'ils soient organisés et présentés de façon accessible et utile, notamment dans la perspective de poursuites pénales éventuelles.

15. À cette fin, la mission a élaboré et appliqué des directives et des modalités d'archivage devant permettre d'exploiter au mieux les éléments de preuve dans les procédures judiciaires futures. La mission s'est également intéressée à la manière de préserver et de transférer le savoir institutionnel acquis grâce à ses enquêteurs, analystes, interprètes et intermédiaires, dont le Mécanisme pourrait tirer parti dans ses prochaines enquêtes.

16. Afin que les éléments dont elle dispose puissent être utilisés efficacement par le Mécanisme, la mission a procédé à une analyse minutieuse de la qualité et de l'exhaustivité de sa base de données, notamment en vue d'y intégrer et de vérifier tous les éléments de preuve incriminants contre les auteurs présumés de violations.

17. Il est important de souligner que la mission veillera à la pérennité de son engagement de garantir la sécurité et le respect de la vie privée à ses sources d'information, en faisant en sorte que le Mécanisme connaisse les conditions de confidentialité dont lesdites sources ont assorti les renseignements qu'elles ont communiqués à la mission.

IV. Synthèse des constatations

18. La mission a récapitulé ses constatations concernant les personnes soupçonnées d'avoir participé à des crimes de droit international, y compris des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Elle assoit et affine sa conclusion selon laquelle la responsabilité de l'État est engagée au regard de l'interdiction des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité, ainsi que d'autres violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

19. La mission a appliqué le critère d'établissement de la preuve consistant en des « motifs raisonnables de conclure ».

A. Liste confidentielle de suspects

20. La mission a établi une liste confidentielle de personnes soupçonnées d'avoir participé à des crimes de droit international, y compris des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, dans les États rakhine, kachin et shan depuis 2011. Cette liste est bien plus étendue que celle qui avait été initialement dressée par la mission et publiée en 2018, sur laquelle ne figuraient que les noms de six généraux de haut rang de la Tatmadaw. Elle contient plus d'une centaine de noms, parmi lesquels ceux de membres et de commandants de la Tatmadaw, de la police, de la police des frontières et des autres forces de sécurité, y compris de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, ainsi que les noms de représentants des autorités civiles, au niveau des districts, des États et du pays, de personnes privées et de membres de groupes armés non étatiques. La liste a été établie à partir des informations à la disposition de la mission à la date de rédaction du présent rapport et ne constitue donc pas une liste exhaustive des auteurs présumés de violations.

21. La liste mentionne aussi un grand nombre d'entités avec lesquelles les auteurs présumés de violations étaient liés, notamment certaines unités des forces de sécurité, des groupes armés non étatiques et des entreprises. La mission a transmis la liste au Mécanisme, accompagnée d'éléments de preuve incriminants. Une copie de la liste sera conservée par la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et pourra être communiquée, sous réserve des autorisations appropriées et selon les conditions définies par la mission, en concertation avec le Mécanisme, aux organismes fiables et compétents chargés d'établir les responsabilités conformément aux normes internationales reconnues. La Haute-Commissaire aux droits de l'homme pourra faire usage de la liste, sous réserve des autorisations appropriées et selon les conditions définies par la mission, pour conduire la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'Organisation des Nations Unies à des forces de sécurité non onusiennes, la politique de vérification des antécédents du personnel des Nations Unies en matière de respect des droits de l'homme et d'autres politiques similaires.

B. Données contextuelles et informations incriminantes

22. La mission s'est aussi employée à collecter et à compiler d'autres données contextuelles et informations incriminantes auprès des États rakhine, kachin et shan, qui pourront aider le Mécanisme à évaluer les responsabilités individuelles potentielles pour les crimes de droit international.

1. État rakhine

23. Une enquête plus approfondie a confirmé les constatations de la mission selon lesquelles les circonstances et le contexte des « opérations de nettoyage » menées contre les Rohingyas à partir du 25 août 2017 dénotaient une intention génocidaire et les attaques en question étaient préméditées et s'inscrivaient dans une politique contre les Rohingyas, clairement définie et appuyée par l'État.

24. La mission confirme que, avant les « opérations de nettoyage » menées en 2017, des agents de l'État ont menacé d'imposer des cartes de vérification de la nationalité aux villageois rohingyas. Ces fonctionnaires ont convoqué des réunions, ont ordonné aux représentants des villageois d'y assister et leur ont expliqué, d'une manière qui dénotait une intention génocidaire, qu'ils encourraient des violences s'ils n'acceptaient pas les cartes. Le fait qu'ils s'adressaient aux participants en tant que représentants de villageois rohingyas, et non en tant qu'individus, montre que leurs menaces étaient dirigées contre la population rohingya en soi, au motif de son origine ethnique, de sa religion ou de sa race, ou de plusieurs de ces motifs.

25. La mission s'est entretenue avec des membres d'autres groupes ethniques, y compris des Rakhine, des Mro et des Khumi, pour en savoir plus sur les « opérations de nettoyage ». Les renseignements obtenus ont corroboré les constatations de la mission quant à la nature violente et ciblée desdites opérations. Ils ont étayé la conclusion de la mission selon laquelle ces groupes de villageois non rohingyas étaient placés sous le contrôle effectif de la

Tatmadaw. Autrement dit, la Tatmadaw était tenue de répondre des actes de ces groupes, au nom du principe de la responsabilité du commandement en droit international (voir A/HRC/39/64)⁴.

26. Dans le cadre de ses activités de compilation d'informations, la mission a également copié et archivé des documents officiels rendant compte de déclarations et de décisions de membres de la fonction publique, à la fois militaire et civile, sur les crimes de droit des actes de violence grave internationale sur laquelle elle enquêtait. Elle a aussi pu corroborer ses constatations sur les attaques menées contre des non-Rohingya par l'Armée du salut des Rohingya de l'Arakan.

27. Lors de son enquête précédente, la mission a eu des motifs raisonnables de conclure que, dans le sillage des exactions de 2012, des Rohingya détenus dans la prison de Buthidaung avaient été battus et avaient subi des violences sexuelles, y compris des viols, des brûlures sur les parties génitales ou la contrainte de la nudité, ainsi que d'autres actes de violence extrême qui avaient parfois conduit à la mort, et que ces faits de torture, actes inhumains et persécutions constituaient des crimes contre l'humanité⁵. La mission a maintenant des motifs raisonnables de conclure que de tels crimes ont continué d'être commis dans la prison de Buthidaung au moins jusqu'en 2018.

28. La mission a constaté que les actes de violence commis contre les prisonniers rohingya constituaient également des actes de torture selon le droit international coutumier⁶. Les gardiens de prison qui ont exercé des violences sur les détenus rohingya sont des agents de la fonction publique ; de plus, la mission a constaté que les détenus rakhine qui ont infligé une douleur ou des souffrances aiguës à des détenus rohingya ont agi avec le consentement exprès ou tacite des autorités pénitentiaires.

29. La mission a recueilli des informations sur l'identité des auteurs présumés des faits, à savoir les fonctionnaires présents à la prison de Buthidaung. Leurs noms ont été ajoutés à la liste confidentielle de suspects. La mission tient à souligner que les États parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ont l'obligation d'extrader ou de poursuivre les auteurs présumés d'actes de torture.

2. États kachin et shan

30. Les enquêtes menées par la mission ont également mis en évidence les constantes et les tendances dans les violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises dans les États kachin et shan, de 2011 à 2018. La mission a recueilli des informations complémentaires sur les unités de sécurité et les individus qui pourraient avoir participé à ces violations. Sont en cause le non-respect du droit à la vie par la Tatmadaw en raison des homicides commis, y compris dans le contexte du travail forcé, et les détentions arbitraires, les actes manifestes de disparition forcée, les actes de torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que les violences sexuelles et sexistes, y compris le viol et le viol en réunion de filles et de femmes, dont elle s'est rendue coupable. Dans de nombreux cas, les violations commises par la Tatmadaw visaient des femmes et des hommes soupçonnés d'appartenir ou d'être associés à des organisations ethniques armées. La mission a recueilli des informations complémentaires sur les atteintes aux droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire, y compris sur l'enrôlement forcé et illégal pratiqué par ces organisations.

31. La mission a recueilli de nouvelles informations importantes sur les attaques lancées par la Tatmadaw dans la commune de Tanai (État kachin), pendant les opérations menées de novembre 2017 à avril 2018. Il en ressort que la Tatmadaw avait l'intention de procéder à une frappe aérienne contre les civils restés dans la zone minière le 26 janvier 2018, de lancer contre eux des attaques sans discrimination ou d'attaquer sans prendre toutes les précautions pratiquement possibles en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en

⁴ Voir aussi A/HRC/39/CRP.2.

⁵ Ibid.

⁶ Le Myanmar n'est pas partie à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cependant, l'article premier de la Convention reflète le droit international coutumier.

vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment, en violation du droit international humanitaire coutumier.

32. La mission a également corroboré les faits et les circonstances de l'offensive engagée le 11 avril 2016 par la Tatmadaw dans le village d'Awng Lat (État kachin) ainsi que du meurtre de deux résidents du camp de déplacés de Maing Hkawng, dans la commune de Mansi (État kashin), vus pour la dernière fois, le 31 janvier 2018, alors qu'ils étaient sous la garde de la Tatmadaw.

33. La mission a aussi reçu des informations complémentaires sur les attaques lancées par la Tatmadaw dans la ville de Laiza, de 2012 au début 2013, notamment sur les incidents survenus à la mi-avril 2012, lorsque des soldats de la Tatmadaw ont usé de violences sur une femme pour savoir où se trouvait son mari et ont astreint un homme au travail forcé. L'homme en question, comme sept autres, était accusé d'appartenir à l'Armée de l'indépendance kachin et a été roué de coups alors qu'il était mains et pieds liés.

34. Les enquêtes menées par la mission font aussi fortement craindre que l'Armée de l'indépendance kachin ne prenne pas toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger contre les effets des attaques de la population civile et les biens de caractère civil soumis à son autorité, ou, dans la mesure de ce qui est pratiquement possible, d'éviter de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées.

35. La mission a recueilli de nouvelles informations sur les unités militaires et le commandant potentiellement responsables de l'homicide de deux enseignantes, le 19 janvier 2015, dans le village de Kawng Kha Shabuk, à Kutkai (État shan).

V. Évolution de la situation des droits de l'homme dans le cadre du conflit

A. Méthodologie et cadre juridique

36. La mission a conservé les « motifs raisonnables » comme critère d'établissement de la preuve pour constater les faits (A/HRC/39/64, par. 6). Entre février et juin 2019, la mission a conduit plus de 400 entretiens avec des victimes et des témoins oculaires, sélectionnés de manière ciblée ou aléatoire. Elle a obtenu et analysé des images satellites, des photographies et des vidéos, ainsi que divers documents. Elle a recoupé les éléments en sa possession avec des informations secondaires considérées comme crédibles et fiables telles que des données brutes ou des notes émanant d'organisations, des entretiens avec des experts, des communications ou des documents en accès libre.

37. Les experts se sont rendus au Bangladesh, en Indonésie, en Malaisie et en Thaïlande pour rencontrer des victimes et des témoins, et tenir d'autres réunions. Le secrétariat a engagé six autres missions sur le terrain entre février et juin 2019. La mission a tenu des consultations avec d'autres parties prenantes, notamment des représentants d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales, des chercheurs et des diplomates, en leur présence ou à distance.

38. La mission a respecté strictement les principes d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité ainsi que l'obligation de ne pas nuire. Une attention particulière a été accordée à la protection des victimes et des témoins, compte tenu de leur crainte dûment fondée de faire l'objet de représailles, surtout après la publication du rapport précédent de la mission.

39. La mission a examiné les faits au regard du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal international, tels qu'ils s'appliquent au Myanmar. Elle a aussi considéré les faits à la lumière des règles générales de la responsabilité de l'État.

B. Conflit entre la Tatmadaw et l'Armée arakanaise

40. Le 4 janvier 2019, alors que le Myanmar célébrait l'anniversaire de son indépendance, l'Armée arakanaise a lancé des attaques coordonnées sur quatre avant-postes de la police des frontières, dans le nord de la ville de Buthidaung (État rakhine), tuant 13 policiers. Des affrontements entre l'Armée arakanaise et la Tatmadaw sont observables depuis 2015, mais le conflit s'est intensifié en octobre 2018, jusqu'à une escalade des hostilités, en janvier 2019, dans neuf villes de l'État rakhine et dans la commune de Paletwa, dans l'État chin.

41. Le 7 janvier 2019, le porte-parole du cabinet présidentiel a annoncé que le Gouvernement avait donné ordre à l'armée d'engager des « opérations anti-insurrectionnelles ». En juillet 2019, plusieurs divisions d'infanterie légère, connues pour leur mépris du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire, ont été déployées des quatre coins du pays en renfort aux unités stationnées dans la région.

42. Depuis longtemps, les Rakhine se sentent privés de leurs droits politiques, marginalisés économiquement et discriminés au motif de leur origine ethnique. L'Armée arakanaise nourrit un projet politique axé sur l'autodétermination des Rakhine et la mise en place d'une « confédération ». Elle a été exclue de l'accord national de cessez-le-feu et du cessez-le-feu unilatéral déclaré par la Tatmadaw, qui a été prorogé jusqu'au 31 août 2019.

43. La mission a recensé les attaques de la Tatmadaw perpétrées vraisemblablement sans discrimination ou sans que le commandement ait pris toutes les mesures de précaution appropriées, si bien que des civils avaient été blessés ou tués, et que des biens civils avaient été détruits. Dans certaines de ces attaques, la Tatmadaw avait fait usage d'armes à grand rayon d'action à proximité de populations civiles, sans avertissement préalable.

44. En 2019, la Tatmadaw multiplie les rafles et les interrogatoires de villageois rakhine, y compris mineurs, qu'elle accuse d'appartenir à l'Armée arakanaise. Ces interrogatoires sont souvent violents et parfois constitutifs d'actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

45. La mission a corroboré le décès de deux hommes de la communauté rakhine placés sous la garde de la Tatmadaw. Le 2 mai 2019, dans le village de Kyauk Tan, à Rathedaung, des soldats de la Tatmadaw, dont 11 membres de la division 22 et du bataillon 537 d'infanterie légère ainsi que des agents de la police des frontières, ont retenu 275 hommes soupçonnés d'être liés à l'Armée arakanaise dans une école. Au cours de la première nuit de détention, les soldats ont tiré sur la foule désarmée, tuant six villageois et en blessant huit autres. La Tatmadaw a relâché progressivement la plupart des captifs au cours des deux semaines suivantes. Six hommes, inculpés d'actes de terrorisme, seraient toujours en détention. Les corps des défunts n'ont pas été rendus à leur famille et ont été enterrés.

46. Le 10 avril 2019, dans le village de Let Ka, à Mrauk-U, des soldats des divisions 22 et 55 d'infanterie légère ont fait prisonnier 27 individus de sexe masculin, dont au moins un mineur, soupçonnés d'appartenir à l'Armée arakanaise. D'abord placés dans un centre de détention militaire, les détenus ont subi de graves tortures pendant des semaines. Trois d'entre eux sont morts en détention. Les autorités ont affirmé qu'ils étaient morts des suites d'une maladie ou par suicide, mais le rapport d'autopsie n'a jamais été rendu public et les corps des défunts n'ont pas été rendus à leur famille et ont été incinérés. Les 24 survivants, dont le mineur, ont été contraints de signer des aveux et ont ensuite été placés en garde à vue ; à la date de rédaction du présent rapport, ils sont toujours détenus sous le chef d'inculpation de terrorisme. La mission prie l'État d'engager des enquêtes en bonne et due forme sur les deux faits susmentionnés, en les considérant comme des crimes de guerre potentiels.

47. La mission a recensé les cas dans lesquels la Tatmadaw a réquisitionné des écoles et des monastères pour en faire des bases d'opération. Les combats entre la Tatmadaw et l'Armée arakanaise mettent aussi en danger les populations civiles et les biens civils de la ville de Mrauk-U. Des obus d'artillerie sont tombés dans la vieille ville, tout près d'ouvrages et de bâtiments, dont on peut craindre qu'ils subissent des dommages du fait des attaques directes ou des vibrations produites par les explosions. La ville de Mrauk-U est considérée

comme un bien culturel selon la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, à laquelle le Myanmar est partie.

48. La mission a reçu des informations crédibles selon lesquelles la Tatmadaw contraignait des membres des communautés rakhine et chin à lui servir de porteurs, dans des conditions assimilables à du travail forcé. Cette pratique s'accompagnait souvent d'actes de violence, qui étaient parfois constitutifs de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

49. Quelles que soient leur origine ethnique ou leur religion, les civils ont payé le plus lourd tribut au conflit. Depuis octobre 2018, plus de 32 000 personnes ont été déplacées. Ce sont surtout des rakhine, mais aussi des chin et des membres d'autres communautés ethniques, dont un grand nombre vit actuellement dans des camps provisoires de fortune, avec un accès minimal à l'aide humanitaire ou aux services de base.

50. La situation des personnes déplacées a été aggravée par les restrictions d'accès aux villes de Kyauktaw, de Ponnagyun, de Buthidaung, de Maungdaw et de Rathedaung que les autorités du Myanmar ont imposées aux acteurs humanitaires. Le Programme alimentaire mondial et le Comité international de la Croix-Rouge sont les seuls organismes humanitaires bénéficiant d'une autorisation officielle d'accès, mais même leurs visites sont sporadiques. Les autorités ont également imposé des restrictions de déplacement, y compris un couvre-feu, de 21 heures à 5 heures, dans les villes de Ponnagyun, de Rathedaung, de Kyauktaw, de Mrauk-U et de Minbya, depuis le 2 avril 2019.

51. Ces limitations de l'accès humanitaire et ces restrictions de déplacement répondraient à des motifs de sécurité. Elles s'inscrivent toutefois dans la logique de la politique des « quatre blocages », qui vise à limiter l'accès des groupes insurrectionnels aux produits alimentaires. Ces limitations et restrictions ont incontestablement créé une situation d'insécurité alimentaire pour les populations déplacées et vulnérables.

52. La mission n'a trouvé aucun élément prouvant que la Tatmadaw faisait subir des violences sexuelles aux populations civiles de manière généralisée, dans le cadre de sa stratégie de lutte contre l'Armée arakanaise. C'est en parfaite opposition avec les violences sexuelles généralisées et systématiques infligées aux Rohingyas pendant les « opérations de nettoyage », en 2017. Il semble que les plus hauts gradés soient capables de déterminer quand leurs troupes exercent ou non des violences sexuelles pendant des attaques contre des civils et des populations civiles. La mission a aussi conclu que, pendant les « opérations de nettoyage », les soldats recouraient à la violence sexuelle contre les Rohingyas dans une optique de dévalorisation.

53. Si la Tatmadaw est responsable de la majorité des violations dont la mission fait état, l'Armée arakanaise a également commis des atteintes aux droits de l'homme et des violations du droit international humanitaire contre des civils, comme le travail forcé et illégal des minorités chin, parfois accompagné d'humiliations et de traitements dégradants. L'Armée arakanaise se livre en outre au pillage, privant les chin de leurs biens, généralement des denrées alimentaires, souvent contre la promesse d'un remboursement qui n'est jamais honoré.

54. La mission reste vivement préoccupée par la possibilité que la situation qui perdure encore aujourd'hui, et qui est déjà grave, ne dégénère en une crise aux conséquences étendues pour le pays et la région.

C. Situation dans le nord du Myanmar

55. Le cessez-le-feu unilatéral annoncé par la Tatmadaw est entré en vigueur en décembre 2018 et, au moment de la rédaction du présent rapport, avait été prorogé jusqu'au 31 août 2019. Il couvre cinq commandements régionaux dans l'est et le nord du pays et couvre effectivement les conflits avec l'Armée de l'indépendance kachin, l'Armée de l'alliance démocratique du Myanmar et l'Armée de libération nationale Ta'ang, dont aucune n'a signé l'accord national de cessez-le-feu de 2015. La Tatmadaw concentre désormais principalement son attention sur l'État rakhine et sur l'État chin, même si la situation dans le nord du Myanmar reste instable.

56. Bien que le cessez-le-feu unilatéral ait conduit à une réduction sensible des hostilités dans l'État kachin, les combats entre la Tatmadaw et les organisations ethniques armées se sont poursuivis dans le nord de l'État shan. Le nord du Myanmar reste marqué par une forte présence militaire, ce qui contribue à alimenter l'insécurité à laquelle les populations sont confrontées. Les combats se sont poursuivis entre l'Armée du Sud de l'État shan et l'Armée de libération nationale Ta'ang. Dans l'État shan, les affrontements entre l'Armée du sud de l'État shan et l'Armée du nord de l'État shan ont commencé à s'espacer en mai 2019, lorsque les deux parties ont consenti à cesser les hostilités à l'issue de négociations visant à promouvoir l'unité du territoire.

57. Tout au long du cessez-le-feu, la Tatmadaw et, dans un cas avéré, une milice ont continué de détenir des hommes et des garçons soupçonnés de soutenir des organisations ethniques armées ou d'en être membres, et les ont soumis à la torture ainsi qu'à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Si certains détenus ont été libérés et autorisés à rentrer chez eux, la mission a été informée que d'autres avaient été inculpés au titre de la loi sur les associations illégales, après avoir été contraints d'avouer sous la torture qu'ils étaient affiliés à ces groupes. La Tatmadaw a également détenu des personnes pendant des périodes allant de plusieurs jours à plusieurs semaines et les a fait travailler comme porteurs ou leur a fait effectuer d'autres tâches, dans des conditions s'apparentant à du travail forcé. Selon des informations crédibles communiquées à la mission, on ne savait toujours pas où se trouvaient certaines personnes arrêtées par la Tatmadaw. Le Gouvernement a l'obligation d'enquêter sur ces affaires et de veiller à ce qu'il ne s'agisse pas de disparitions forcées.

58. La mission a recensé des attaques perpétrées par la Tatmadaw dans l'État shan qui devraient faire l'objet d'une enquête plus approfondie, étant donné qu'elles ont été menées à l'aveugle et sans aucune mesure de précaution (par exemple, tout n'a pas été fait pour garantir que les cibles étaient des objectifs militaires). En juin 2018, la Tatmadaw a tué une personne et en a blessé d'autres lorsqu'elle a ouvert le feu sur deux combattants présumés de l'Armée de libération nationale Ta'ang. Une autre fois, en février 2019, la Tatmadaw a tiré sur deux jeunes hommes en civil, causant la mort de l'un d'entre eux.

59. Les hommes et les garçons en âge de combattre sont particulièrement pris pour cible par la Tatmadaw qui les soupçonne d'appartenir à des organisations ethniques armées, en raison de leur origine ethnique. Ils sont arrêtés, détenus, torturés ou maltraités, contraints au travail forcé ou tués. Les femmes et les enfants deviennent vulnérables et se retrouvent déplacés dans une situation de crise humanitaire. Les pratiques de recrutement des organisations ethniques armées ont eu des répercussions négatives similaires sur les femmes et les hommes.

60. La question des violences sexuelles liées aux conflits continue de susciter des préoccupations. La mission a recensé plusieurs cas, entre avril 2018 et juillet 2019, où des soldats de la Tatmadaw avaient fait subir à des femmes et, dans un cas, à une fille, des violences sexuelles, y compris des viols, des viols collectifs et des tentatives de viol, et les avaient forcées à se dénuder, ce qui les avaient menées à être rejetées par leurs communautés et les autorités gouvernementales. La mission a également reçu des informations selon lesquelles des soldats de la Tatmadaw auraient violé puis tué une femme dans le nord de l'État shan. Dans les affaires dont la mission avait vérifié le bien-fondé, aucune enquête efficace n'avait été menée et les auteurs n'avaient pas été sanctionnés, malgré les plaintes déposées auprès des autorités.

61. La mission a reçu des informations crédibles, bien que peu nombreuses, selon lesquelles certaines organisations ethniques armées étaient responsables, à des degrés divers, d'actes de privation arbitraire de liberté et n'avaient pas protégé la population civile placée sous leur contrôle des effets des attaques. Elle a également été informée que certaines organisations ethniques armées opérant dans le nord du Myanmar procédaient au recrutement forcé d'hommes et de femmes.

62. La situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays demeure très préoccupante compte tenu des restrictions qui pèsent sur l'aide humanitaire. Depuis 2011, plus de 106 500 personnes vivent dans 169 camps dans les États kachin et shan, dont 36 % dans des zones contestées ou contrôlées par des organisations ethniques armées. Depuis juin 2016, le Gouvernement n'a pas autorisé les organismes des Nations Unies à fournir une assistance

dans les zones contestées. L'accès à la population vivant dans les zones contrôlées par le Gouvernement est de plus en plus restreint. Il est impossible d'avoir effectivement accès à près de 20 000 personnes vivant dans des zones reculées, étant donné que le Gouvernement a refusé d'octroyer les autorisations de voyage voulues aux organismes humanitaires des Nations Unies. Ainsi, 55 % des personnes déplacées n'ont pas accès à l'aide humanitaire, ce qui affecte leurs moyens de subsistance, leur sécurité alimentaire, ainsi que leur accès à l'éducation et aux soins de santé. La réduction de l'espace humanitaire a aggravé le risque pour les personnes déplacées, tout particulièrement les femmes et les enfants, d'être victimes de mines terrestres, d'arrestations arbitraires ou de violence sexuelle lorsqu'elles sont à la recherche de nourriture ou cultivent leurs terres dans les zones touchées par le conflit.

63. La mission a reçu des informations selon lesquelles, malgré la mise en place du cessez-le-feu unilatéral et les efforts déployés par le Gouvernement pour fermer les camps de personnes déplacées dans le nord du Myanmar, seules très peu de personnes déplacées ont regagné leurs terres. D'après les renseignements reçus par la mission, la crainte d'une reprise des hostilités, l'absence de garanties de non-répétition, la pollution par les mines et le manque d'infrastructures et de services font partie des principales raisons qui s'opposent aux retours sûrs et volontaires. Dans le nord du Myanmar, les civils restent pris au piège en raison des affrontements entre la Tatmadaw et les organisations ethniques armées, d'une part, et la poursuite des combats entre ces organisations, d'autre part.

64. Les modifications apportées à la loi relative aux terres vacantes, en jachère ou vierges, entrées en vigueur en septembre 2018, ont exacerbé les tensions qui couvaient déjà dans les zones ethniques au sujet des questions foncières. La mission a été informée que les agriculteurs des zones rurales ethniques, où se trouvent la plupart des terres en jachère et des terres vierges, connaissaient mal les modifications apportées à la loi en 2018, et que la plupart de ceux en ayant entendu parler estimaient qu'elles n'étaient pas légitimes. La loi ainsi modifiée désavantage de manière disproportionnée les personnes déplacées dans le nord du Myanmar, en rassemblant des communautés ethniques qui dépendent de l'utilisation communautaire des terres. Les résidents des camps de personnes déplacées, en particulier ceux qui vivent dans des zones contrôlées par l'Organisation de l'indépendance kachin/l'Armée de l'indépendance kachin, ont fait savoir à la mission qu'ils craignaient d'être arrêtés s'ils se rendaient auprès des autorités pour y faire inscrire leurs terres au registre foncier. La mission rappelle que l'accès limité à la terre et aux moyens de subsistance est depuis longtemps considéré comme l'une des racines des conflits ethniques qui frappent le pays.

D. L'État kayin et les communautés ethniques karen

65. La Tatmadaw a régulièrement perpétré de nombreux actes de violences graves à l'égard des civils, y compris des violences sexuelles et sexistes lors de ses affrontements avec l'Armée de libération nationale karen. Après la signature des cessez-le-feu en 2012, les niveaux de violence et d'abus avaient considérablement diminué au sein des communautés karen. Toutefois, depuis le début de l'année 2018, les avancées de la Tatmadaw sur le territoire contrôlé par l'Union nationale karen, que cette dernière considère comme une violation de l'accord national de cessez-le-feu, ont entraîné des accrochages ayant eu de lourdes répercussions sur les civils.

66. La mission a recueilli des informations préliminaires sur des allégations selon lesquelles la Tatmadaw aurait tiré sur des villages et les aurait bombardés, aurait détruit des biens, blessé des civils et commis des actes de violence à l'occasion de la construction de routes. D'autres enquêtes sont nécessaires pour déterminer si des violations des droits de l'homme ou des atteintes à ces droits ont eu lieu, pour en évaluer l'ampleur et pour savoir si les dispositions applicables du droit international humanitaire ont été respectées.

VI. État des libertés fondamentales

67. Dans le cadre de son mandat, au titre duquel elle est chargée de constater les problèmes relatifs aux droits de l'homme liés au conflit, la mission tient à signaler que les

journalistes et les militants qui enquêtent sur les opérations menées par la Tatmadaw et les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par cette dernière continuent d'être visés par des poursuites pénales et de faire l'objet de menaces et de mesures d'intimidation en raison de leurs activités. Elle a constaté que la Tatmadaw tolérait de moins en moins les critiques et, partant, recourait à davantage de sanctions juridiques contre ceux qui rendaient compte de ses opérations. À cet égard, la Tatmadaw bénéficie d'un soutien actif des responsables civils du Gouvernement.

68. Pour faire taire ses détracteurs, la Tatmadaw a fréquemment invoqué la diffamation au titre de l'article 505 b) du Code pénal du Myanmar et des paragraphes 1 et 2 de l'article 17 de la loi sur les associations illégales, qui prévoit au moins cinq ans d'emprisonnement pour toute personne qui gère, promeut ou aide une association illégale.

69. Alors qu'ils couvraient le conflit entre la Tatmadaw et l'Armée arakanaise, les rédacteurs en chef et les éditeurs de trois publications ont fait l'objet de poursuites pénales au titre des lois susmentionnées. En outre, le Gouvernement a restreint l'accès des journalistes à l'État rakhine, empêchant ainsi la couverture du conflit. Ces mesures ont conduit les intéressés à se montrer moins enclins à rendre compte des activités de la Tatmadaw ou, plus généralement, de l'évolution du conflit, par crainte de représailles. Elles ont également eu un effet dissuasif sur les médias.

70. Le 20 juin 2019, le Ministère des transports et des communications du Myanmar a ordonné aux opérateurs de téléphonie mobile du pays de suspendre l'accès à Internet dans neuf communes des États rakhine et chin, empêchant ainsi l'accès à l'information dans une zone où, comme l'a démontré la mission, la Tatmadaw a commis de graves violations. L'accès à Internet est essentiel pour consigner et mettre en commun les informations, y compris en ce qui concerne les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits. Lorsqu'elles n'y ont pas accès, les populations se tournent vers des formes de communication ne requérant pas son utilisation, comme les appels téléphoniques et les SMS, ce qui augmente le risque qu'elles courent d'être surveillées ou arrêtées. Le 9 juillet 2019, le cabinet présidentiel a indiqué qu'aucune date n'était fixée pour le rétablissement de l'accès à Internet.

71. La mission a constaté que des restrictions comparables de la liberté d'expression étaient survenues lorsqu'il avait été fait rapport des opérations menées par la Tatmadaw dans le nord du Myanmar. En décembre 2018, trois militants ont été emprisonnés dans l'État kachin pour diffamation à l'égard de la Tatmadaw, au titre de l'article 505 du Code pénal. Ils ont été libérés en avril 2019, grâce à la pression de la communauté internationale.

72. La mission a constaté que les discours haineux dirigés contre les personnes d'origine ethnique rakhine se sont multipliés sur les médias sociaux, tout comme les discours haineux proférés par les partisans de l'ethnie rakhine à l'égard des personnes d'origine ethnique bamar. Les discours haineux à l'égard des Rohingya continuent également de se propager sur les médias sociaux. Facebook est la plateforme qui accueille le plus grand nombre de discours haineux au Myanmar. En août 2018, le site a fermé les pages de 20 personnes et organisations, dont celle du commandant en chef. Toutefois, des pages non officielles, rattachées à des profils virtuels, qui soutiennent la Tatmadaw sont encore actives. En février 2019, Facebook a fermé les pages officielles de l'Armée arakanaise, de l'Armée de l'indépendance kachin, de l'Armée de l'alliance démocratique du Myanmar et de l'Armée de libération nationale Ta'ang, considérées comme des organisations dangereuses, afin de réduire le risque que la plateforme soit utilisée pour encourager la violence hors ligne. Les organisations ethniques armées ont également créé de nouvelles pages à l'aide de profils virtuels et continuent de publier du contenu sur Facebook.

73. La combinaison des restrictions à la liberté d'expression concernant la diffusion d'informations sur les activités de la Tatmadaw et de la prolifération des discours haineux contre l'ethnie rakhine et d'autres groupes ethniques alimente un récit biaisé qui contribue à inciter à la violence. La mission a fait part de ces questions à Facebook, qui a accepté de supprimer le contenu à caractère haineux. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire, en particulier pour prévenir et supprimer bien plus rapidement les discours haineux et pour lutter contre la multiplication des contenus supprimés qui sont de nouveau publiés.

74. Le Gouvernement est non seulement tenu, mais également en mesure, de garantir la protection des libertés fondamentales. La libération de Wa Lone et Kyaw Soe Oo, journalistes

de l'agence Reuters, en mai 2019, a démontré l'influence que la communauté internationale avait eue sur le Gouvernement dans l'exercice de ses responsabilités.

75. La responsabilité de lutter contre les discours haineux incombe au Gouvernement, d'une part, ainsi qu'à Facebook et aux autres médias sociaux, d'autre part. En mai 2019, Ashin Wirathu, moine radical à la tête du mouvement Ma Ba Tha, a été inculpé de sédition pour avoir tenu des propos considérés comme diffamatoires envers la Conseillère d'État, Aung San Suu Kyi. La mission a recensé une série de discours haineux incendiaires systématiquement tenus par Ashin Wirathu contre la communauté rohingya depuis 2012. Celui-ci n'a cependant pas été inquiété pour ses propos et aucune enquête n'a été menée sur le rôle qu'il aurait pu jouer dans la violence faite aux Rohingyas.

VII. Situation des Rohingyas

76. On estime que quelque 600 000 Rohingyas demeurent dans l'État rakhine. Ces personnes continuent de faire l'objet de politiques et pratiques discriminatoires dont les effets sont notamment les suivants : ségrégation et sévères restrictions à leur liberté de circulation ; privation de nationalité ; déni de leurs droits économiques, sociaux et culturels ; agressions physiques constitutives de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; arrestations arbitraires ; et dans certaines régions, hostilité des membres des communautés ethniques rakhine qui, selon la mission, constituent également des actes de persécution et d'autres crimes contre l'humanité interdits. Le Gouvernement du Myanmar affirme qu'il est disposé à accueillir les Rohingyas de retour du Bangladesh. Compte tenu de la persécution dont les Rohingyas demeurés sur place continuent d'être victimes, des conditions légales imposées à ceux qui reviennent et des conditions de vie inacceptables qui les attendent, la mission estime que ces déclarations et les mesures qui y sont rattachées manquent de sincérité.

77. Le maintien des restrictions à la liberté de circulation des Rohingyas dans l'État rakhine est l'un des éléments indiquant le plus clairement que ces personnes font l'objet d'une persécution systématique. Ces restrictions ont commencé à être mises en place pendant les violences survenues en 2012 et ont été progressivement renforcées depuis. À la suite des « opérations de nettoyage » entreprises le 25 août 2017, le Gouvernement a imposé des restrictions plus sévères à la circulation des Rohingyas, en renforçant la sécurité et les patrouilles et en mettant en place davantage de postes de contrôle dans l'État rakhine. Les intéressés courent le risque d'être arrêtés, détenus et emprisonnés s'ils ne présentent pas les titres de voyage requis aux postes de contrôle.

78. La mission a recensé des cas dans lesquels les forces de sécurité et l'ethnie rakhine avaient passé à tabac des villageois rohingyas dans leurs villages ou à proximité, leur avaient extorqué de l'argent et leur avaient confisqué leur bétail ou d'autres objets de valeur. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Gouvernement continuait d'imposer des couvre-feux de 18 heures à 6 heures dans les communes de Maungdaw, Buthidaung, Kyauktaw, Ponnagyun, Rathedaung, Minbya et Mrauk-U. Si les restrictions existantes affectent la liberté de circulation de tous les musulmans dans l'État rakhine, le système discriminatoire de mesures locales qui est en place a une incidence disproportionnée sur les communautés rohingyas dans le nord de l'État rakhine étant donné que ces dernières n'ont pas de papiers. Les restrictions strictes imposées aux Rohingyas pour se déplacer de commune à commune ou vers un autre État de l'Union demeurent inchangées. Dans le centre, le nord et le sud de l'État rakhine, les instructions verbales et les menaces proférées par des membres de la communauté rakhine poussent les Rohingyas à rester dans leurs villages.

79. Certaines des restrictions actuellement en place peuvent être expliquées par le conflit avec l'Armée arakanaise, en particulier depuis janvier 2019, où de violents affrontements ont éclaté entre cette dernière et la Tatmadaw. Toutefois, la mission faisait déjà état, dans son précédent rapport, de restrictions similaires imposées aux Rohingyas bien avant cette date. En outre, le fait que depuis le 10 janvier 2019, les organismes des Nations Unies continuent de se voir refuser tout accès à des fins humanitaires aux populations concernées s'inscrit dans le prolongement des restrictions humanitaires imposées par le Gouvernement qui portent délibérément et gravement atteinte aux droits des Rohingyas. Ces restrictions d'accès ont des

répercussions directes et graves sur la vie de toutes les communautés, y compris dans les communes rurales de Maungdaw, Buthidaung et Rathedaung. Toutefois, la situation des Rohingya est d'autant plus critique qu'ils sont plus dépendants de l'aide humanitaire en raison des restrictions qui pèsent sur leur liberté de circulation, du fait qu'ils n'ont pas de papiers et du traitement arbitraire dont ils sont victimes aux mains des forces de sécurité.

80. Les restrictions à la liberté de circulation affectent également l'accès des Rohingya à leurs droits économiques, sociaux et culturels, en particulier aux services de base en matière de santé et d'éducation, et aux moyens de subsistance. Des Rohingya récemment arrivés au Bangladesh ont expliqué que leur départ était dû, en grande partie, au fait qu'ils n'avaient pas accès à des activités de subsistance durables, telles que l'agriculture, la pêche, la coupe du bambou et la collecte de bois de feu. La Tatmadaw et l'ethnie rakhine continuent d'empêcher les agriculteurs de cultiver leurs terres et prennent délibérément pour cible leurs sources de nourriture, notamment en brûlant les rizières, en confisquant les outils nécessaires aux activités agricoles et piscicoles, en accaparant le riz et d'autres réserves de vivres, et en tuant délibérément ou en s'appropriant le bétail, y compris les vaches, les chèvres et la volaille. Il en résulte une hausse spectaculaire des prix des denrées alimentaires. Selon certaines sources, la Tatmadaw a utilisé les terres des Rohingya pour servir ses propres intérêts commerciaux.

81. Environ 4 000 Rohingya déplacés restent bloqués à Konarpara, à la frontière entre le Myanmar et le Bangladesh, véritable no man's land. Bien qu'ils se trouvent principalement sur le territoire du Myanmar, ils sont dans l'impossibilité de retourner dans leurs villages car le pays ne les y autorise pas, preuve supplémentaire de la duplicité du Gouvernement concernant le processus de rapatriement proposé.

82. Au moment de la rédaction du présent rapport, environ 128 000 personnes, dont 126 000 Rohingya et 2 000 Kaman musulmans, vivaient encore dans des camps de personnes déplacées dans le centre de l'État rakhine, dans des conditions épouvantables, sans aucune solution envisageable ou viable en vue de leur retour dans leur village. Telle est la situation deux ans après que la Commission consultative sur l'État rakhine a demandé au Gouvernement du Myanmar, avec l'appui de partenaires internationaux, d'améliorer les conditions de vie dans les camps en attendant de trouver des solutions durables pour les déplacés et d'élaborer une stratégie globale en vue de la fermeture des camps conformément aux normes internationales.

83. Le Gouvernement a élaboré un nouveau projet en vue de la fermeture des camps ce qui, en principe, constitue une avancée positive vers la mise en œuvre des recommandations de la Commission. Il convient toutefois de rappeler que le Gouvernement a déjà prétendu par le passé avoir pris des mesures à cette fin, mais en restant bien en deçà des normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme. Les Rohingya demeuraient dans des camps qui avaient pourtant été déclarés fermés et continuaient de dépendre de l'aide humanitaire en raison de leur manque d'accès aux moyens de subsistance et aux services de base, et restaient soumis à des mesures restreignant leur liberté de circulation. La politique de fermeture des camps a été décrite à la mission en ces termes : « les Rohingya restent détenus dans la même zone ; la seule différence est que l'on n'emploie plus le terme de camp. ».

84. D'après les images satellites et les témoignages recueillis concernant la construction de nouveaux camps de réfugiés rohingya déplacés, le Gouvernement semble poursuivre son plan d'éloignement des Rohingya de leurs terres afin de creuser encore le fossé entre eux et le reste de la population.

85. En mai 2019, le mémorandum d'accord tripartite conclu entre le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Gouvernement du Myanmar visant à créer les conditions propices au rapatriement volontaire, sûr, digne et durable des réfugiés depuis le Bangladesh a été prorogé d'un an. Cependant, la mission en vient à la conclusion que le Gouvernement n'a pas pris les mesures voulues pour mettre en place les conditions nécessaires au retour des réfugiés.

86. En outre, le Gouvernement n'a guère avancé pour ce qui est de l'abrogation ou la modification des lois qui institutionnalisent la persécution des Rohingya. Il n'a donné suite ni à la recommandation de la Commission consultative sur l'État rakhine concernant l'engagement d'une procédure de révision de la loi sur la citoyenneté de 1982, ni aux

recommandations relatives au processus de vérification de la citoyenneté. Au contraire, la mission a constaté que les autorités avaient intensifié leur action, en recourant à des menaces ou à l'intimidation, en vue d'imposer les cartes de vérification de la nationalité aux Rohingya. En outre, elle s'est rendu compte que les autorités avaient aussi forcé des Rohingya à accepter ces cartes comme condition de leur libération de prison. Elle n'a pas reçu de preuve concluante que l'acceptation de ces cartes par les Rohingya s'était traduite par un assouplissement des restrictions et par une amélioration des droits des intéressés.

87. La mission a également été informée que les quelques Rohingya déplacés qui avaient été rapatriés au Myanmar depuis l'Inde s'étaient vu délivrer de force des cartes de vérification de la nationalité dans le cadre des procédures administratives permettant leur retour dans le pays.

88. Le travail forcé reste profondément ancré et répandu dans l'État rakhine. La mission a continué de recueillir des informations crédibles à ce sujet, notamment quant au fait que la Tatmadaw forçait les Rohingya à transporter des colis lourds ainsi que du matériel militaire et non militaire, à travailler sur des chantiers de construction et à défricher des terrains pour la création de bases militaires. Les Rohingya étaient aussi contraints à construire de nouveaux camps qui semblaient leur être destinés dans la commune de Buthidaung. La Tatmadaw frappait ou giflait les travailleurs forcés s'ils ralentissaient la cadence, et il n'était pas rare qu'elle ne leur fournisse pas une alimentation adéquate.

89. Compte tenu de l'application généralisée par le Gouvernement de restrictions à la liberté de circulation contre les Rohingya, des violences physiques qu'il tolère à leur égard, des graves restrictions à l'accès humanitaire qu'il a mises en place, de son incapacité à offrir aux Rohingya déplacés des possibilités sûres et durables de retourner dans leurs foyers et de son inaptitude à faire modifier ou abroger les lois qui servent de base à la persécution des Rohingya, la mission a des motifs raisonnables de conclure que la situation des Rohingya demeure largement inchangée depuis son dernier rapport. De fait, la situation des Rohingya au Myanmar a empiré après une autre année passée à vivre dans des conditions déplorables. La mission est aussi raisonnablement en mesure de conclure que les actes du Gouvernement continuent de s'inscrire dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique qui constitue une forme de persécution et s'apparente à d'autres crimes contre l'humanité visant les Rohingya demeurant dans l'État rakhine.

90. En outre, compte tenu des politiques hostiles arrêtées par le Gouvernement à l'égard des Rohingya, des conditions de vie auxquelles il les soumet, de la persistance avec laquelle il leur dénie leur citoyenneté et leur identité ethnique, de son incapacité à réformer les lois qui asservissent le peuple rohingya, de la poursuite des discours haineux proférés à leur encontre, du génocide qu'il a commis par le passé et de son incapacité à assumer ses responsabilités concernant les « opérations de nettoyage » menées en 2016 et 2017, la mission a également des motifs raisonnables de conclure que l'État a une forte intention génocidaire, que des actes génocidaires risquent sérieusement d'être à nouveau commis, et que le Myanmar manque aux obligations qui lui incombent de prévenir le génocide, de mener les enquêtes voulues en la matière et d'adopter des textes de loi qui incriminent et répriment effectivement le génocide.

Situation des Rohingya au Bangladesh

91. En 2019, le nombre de nouveaux arrivants rohingya au Bangladesh a considérablement diminué. Cependant, l'avenir des plus d'un million de Rohingya qui y sont réfugiés reste incertain.

92. La mission a constaté que si la plupart des réfugiés souhaitaient rentrer chez eux, la grande majorité d'entre eux ne voulaient pas ou ne pouvaient pas le faire dans les circonstances actuelles. Les réfugiés ont pleinement conscience de la persécution dont continuent d'être victimes les Rohingya restés dans l'État rakhine et de la situation qui y règne. La grande majorité d'entre eux n'y retourneront probablement pas tant que les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme n'auront pas cessé et que le Gouvernement du Myanmar n'aura pas effectivement mis en œuvre des garanties pour reconnaître leur citoyenneté.

93. Néanmoins, les camps de Cox's Bazaar ne constituent pas une solution à long terme. L'absence d'éducation formelle et de moyens de subsistance soulève de graves questions relatives aux droits de l'homme qui ne relèvent pas du mandat de la mission. Des cas de trafic et d'autres formes d'activités illicites ont été signalés à la mission.

94. Il incombe au Myanmar de créer, dans les plus brefs délais, les conditions nécessaires au retour volontaire, sûr, digne et durable des réfugiés, notamment en leur offrant des garanties quant à leur citoyenneté.

VIII. Impunité et établissement des responsabilités

A. Établissement des responsabilités au niveau national

95. La mission a constaté, au niveau national, une absence presque totale d'établissement des responsabilités pour les violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire. Dans sa demande d'autorisation d'ouvrir une enquête présentée au titre de l'article 15 du Statut de Rome, le Procureur de la Cour pénale internationale a tiré essentiellement la même conclusion⁷. Le Gouvernement du Myanmar refuse tout simplement de mettre fin à l'impunité pour ces violations, en particulier celles commises par les forces de sécurité. Cette impunité est également structurelle en ce qu'elle s'inscrit dans le cadre juridique et le système de gouvernance, y compris la Constitution, dont le paragraphe b) de l'article 343 dispose que les décisions du commandant en chef en matière de justice militaire sont définitives, et ne laissent donc aucune possibilité de recours. Le rejet catégorique par le Gouvernement des constatations de la mission est également révélateur de sa réticence à chercher à établir les responsabilités au niveau national.

96. Les violations dont la mission a fait état dans son précédent rapport n'ont fait l'objet d'aucune enquête pénale digne de ce nom. Au lieu de cela, sur les six personnes publiquement nommées par la mission, deux militaires du plus haut rang occupent toujours leur poste de commandement. Selon les médias qui citent le commandant en chef, le général Min Aung Hlaing, le général de division Maung Soe, chef du commandement militaire régional de l'ouest, a été démis de ses fonctions non pas pour avoir violé les droits de l'homme, mais pour ne pas avoir réagi en temps utile à des signes précoces de recours à la force et d'actes illicites. Selon les médias, la Tatmadaw a également annoncé que le général de corps d'armée Aung Kyaw Zaw avait démissionné à la mi-2018 en raison de problèmes de santé et de faiblesses dans l'exercice de ses fonctions.

97. La réticence du Gouvernement à établir les responsabilités a trouvé une illustration flagrante dans la libération, en novembre 2018, de sept soldats de la Tatmadaw qui avaient été reconnus coupables et condamnés à dix ans de prison pour le meurtre de 10 civils rohingya dans le village d'Inn Din, dans la commune de Maungdaw, le 2 septembre 2017. Ces soldats ont été graciés par le général Min Aung Hlaing et libérés après avoir passé moins d'un an en détention. En revanche, deux journalistes de l'agence Reuters, dont l'enquête sur les faits avait abouti à la condamnation des soldats, ont été eux-mêmes emprisonnés pendant dix-huit mois, soit beaucoup plus longtemps que les auteurs de ces crimes.

98. La mission a constaté que des victimes d'appartenances ethniques très variées n'avaient guère confiance dans la capacité et la volonté des autorités de rendre la justice.

Commission d'enquête indépendante

99. En juin 2018, peu avant la publication du rapport de la mission, le Gouvernement du Myanmar a créé une commission d'enquête indépendante qu'il a chargée d'examiner les événements survenus en 2017 dans l'État rakhine. La commission devait publier un rapport intérimaire en avril 2019 et son rapport final pour le 30 juillet 2019⁸. Au moment de

⁷ Voir www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_03510.PDF, par. 235.

⁸ Voir www.icoe-myanmar.org/key-terms et www.moi.gov.mm/ppd/sites/default/files/Vol-71%2CNo-44.pdf.

l'établissement du présent document, aucun de ces rapports n'avait été publié. En juillet 2019, le Gouvernement a prolongé de six mois le mandat de la commission, afin qu'elle poursuive ses travaux. En application de son mandat, les recommandations de la commission ne peuvent viser qu'à renforcer la paix et la stabilité et à assurer l'application des lois et l'état de droit. Sa présidente a souligné qu'elle n'était pas un mécanisme d'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme, les atteintes à ces droits et les violations du droit international humanitaire. La commission dépend du soutien financier, administratif, technique et logistique du cabinet présidentiel.

100. En mars 2019, la mission a rencontré la présidente de la commission, Rosario Manalo, à Genève. La présidente a expliqué que la commission disposait d'un secrétariat composé d'employés administratifs et d'un agent, ainsi que d'une équipe d'enquête composée de deux experts juridiques locaux assistée par deux experts étrangers. Le peu d'informations fournies par la présidente au sujet des ressources et des méthodes de la commission a suscité de vives préoccupations parmi les membres de la mission ; le mandat de la commission prévoit qu'elle peut effectuer des visites d'étude ou d'enquête là où cela peut être utile pour obtenir des informations directes et de première main. La commission n'a fait aucune déclaration publique sur ses méthodes de travail, qu'elle n'a pas décrites en détail à la mission. Elle a effectué en août 2018 une mission dans l'État rakhine, au cours de laquelle elle a rencontré des agents de l'État et interrogé entre 8 et 10 victimes. La présidente a confirmé que les entretiens menés pendant cette mission l'ont été en présence des forces de sécurité.

101. Au moment de la rédaction du présent rapport, la commission ne s'était pas encore rendue à Cox's Bazar, et les Rohingya avec lesquels la mission s'est entretenue craignaient de faire l'objet de représailles pour avoir évoqué avec des fonctionnaires publics du Myanmar les brutalités commises par la Tatmadaw dans l'État rakhine.

102. Le droit international impose au Myanmar d'enquêter sur les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire, en particulier lorsqu'elles constituent des crimes de droit international, et d'en poursuivre et punir les auteurs. La création d'une commission d'enquête aurait pu constituer un progrès à cette fin, mais l'absence de clarté quant au mandat de cette commission, l'opacité de ses méthodes et le caractère douteux de ses procédures, ainsi que sa dépendance à l'égard du Gouvernement du Myanmar hypothèquent la perspective de voir ses enquêtes aboutir à l'identification des auteurs et contribuer à l'établissement des responsabilités et de la justice et à l'octroi d'une réparation aux victimes.

B. Établissement des responsabilités au niveau international

103. Dans ce contexte d'impunité au niveau national, la mission réaffirme sa conclusion, à savoir que seule la communauté internationale peut contribuer à établir les responsabilités. La mission a évalué les différentes pistes envisageables à cette fin.

1. Cour pénale internationale

104. Le 6 septembre 2018, à la suite d'une requête présentée par le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale en vertu du paragraphe 3 de l'article 19 du Statut de Rome, la Chambre préliminaire I a décidé, à la majorité, que la Cour pouvait exercer sa compétence à l'égard de la déportation alléguée du peuple rohingya du Myanmar, État non partie au Statut, au Bangladesh. La Chambre a engagé le Procureur à compléter son examen concernant le crime contre l'humanité que constitue la déportation par un examen concernant les crimes contre l'humanité que constituent la persécution et d'autres actes inhumains. Le 4 juillet 2019, à l'issue de l'examen préliminaire effectué par le Bureau, le Procureur a demandé l'autorisation d'ouvrir une enquête.

105. La mission travaille en étroite coopération avec le Bureau du Procureur et soutient fermement ses travaux et toute possibilité d'établissement des responsabilités au niveau international. Toutefois, il convient de noter que le Bureau n'examinera que les événements survenus dans le nord de l'État rakhine. Il n'a pas compétence pour enquêter sur les nombreux autres crimes graves de droit international dont la mission a fait état dans d'autres régions du Myanmar. En outre, s'il y est autorisé, le Bureau pourra certes examiner un large éventail de

crimes commis contre les Rohingya, mais il ne pourra engager des poursuites que concernant les crimes qui supposent le passage d'une frontière internationale (à savoir celle qui sépare le Myanmar du Bangladesh). La mission recommande donc de nouveau que, dans l'intérêt de la justice pour les victimes et de l'établissement des responsabilités des auteurs, le Conseil de sécurité saisisse la Cour pénale internationale de la situation au Myanmar ou crée un tribunal spécial.

2. Tribunal pénal international spécial

106. En l'absence de saisine de la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité, la mission encourage vivement le Conseil à adopter une résolution, au titre du chapitre VII, en vue de créer sans délai un tribunal pénal international spécial. Ce tribunal ne serait pas soumis aux contraintes juridictionnelles de la Cour, et l'on pourrait définir ses compétences *ratione temporis*, territoriale, personnelle et *ratione materiae* de sorte à répondre de façon satisfaisante au contexte et aux nécessités, y compris les besoins des victimes. Un tribunal pénal international spécial pourrait aussi être le dépositaire d'informations et d'éléments de preuve et faciliter d'autres initiatives de justice, y compris au niveau national. On pourrait le charger spécialement de participer à des activités de vulgarisation auprès des communautés de l'ensemble du Myanmar, ce qui permettrait de mener les activités de sensibilisation, de participation et d'éducation dont le pays a tant besoin en matière de droits de l'homme et de justice. Un tribunal pénal international spécial pour le Myanmar nécessiterait un engagement à long terme de la communauté internationale, y compris un appui financier et politique pérenne. Si le Conseil n'est pas disposé à créer un tribunal de ce genre, l'Assemblée générale devrait envisager d'user des pouvoirs qu'elle tient de la Charte des Nations Unies pour le promouvoir.

3. Cour internationale de Justice

107. La mission se félicite des efforts déployés par certains États, en particulier le Bangladesh et la Gambie, et par l'Organisation de la coopération islamique pour encourager et engager une procédure contre le Myanmar devant la Cour internationale de Justice au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Des élus au Canada et aux Pays-Bas ont également demandé à leurs gouvernements de s'engager sur cette voie. La saisine de la Cour internationale de Justice ne se substituerait pas à l'établissement de la responsabilité pénale individuelle par l'intermédiaire de la Cour pénale internationale ou d'un tribunal spécial ; une affaire devant cette juridiction porterait plutôt sur les obligations et la responsabilité du Myanmar en tant qu'État partie à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Ces deux voies peuvent et devraient être empruntées en parallèle.

108. Une procédure fructueuse devant la Cour internationale de Justice pourrait conduire celle-ci à ordonner au Myanmar de s'employer effectivement à établir les responsabilités pénales. Elle porterait sur la commission d'un génocide par le Myanmar et sur l'absence de prévention et de répression de ce crime par l'État. La Cour pourrait aussi ordonner des mesures conservatoires et des réparations qui pourraient viser à réformer les lois et les politiques relatives au génocide. Si elles sont ordonnées, les réparations devraient comprendre la restitution, l'indemnisation et la satisfaction dans le but de réduire à néant, dans la mesure du possible, les conséquences des actes illicites de l'État et de rétablir la situation qui aurait probablement prévalu si ces actes n'avaient pas été commis.

4. Tribunal mixte

109. Un tribunal mixte, faisant participer des acteurs nationaux et des acteurs internationaux, permettrait au pays de s'approprier dans une certaine mesure le processus d'établissement des responsabilités et offrirait une certaine proximité avec les victimes. Des tribunaux de ce genre ont donné des résultats satisfaisants dans d'autres situations. La mission réaffirme toutefois que, selon elle, les conditions qui prévalent actuellement au Myanmar ne sont pas propices à une approche mixte de l'établissement des responsabilités.

110. Le refus persistant du Gouvernement du Myanmar de reconnaître et de condamner les violations des droits de l'homme commises dans le passé, la forte influence de l'armée sur l'administration de la justice et l'absence d'un système judiciaire, de procureurs et d'une

police indépendants ces soixante dernières années témoignent de l'incapacité fondamentale du pays à participer aux travaux d'un tribunal mixte. En outre, l'armée bénéficie de protections constitutionnelles étendues, alors que le gouvernement civil actuel et les responsables militaires figurent parmi les auteurs présumés de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire. Un modèle mixte se heurterait à d'énormes obstacles juridiques et ferait inmanquablement l'objet d'une forte ingérence politique. Le fait que le Gouvernement continue de violer le droit international est un autre élément qui rend impossible la réussite d'un processus judiciaire mixte dans le contexte actuel au Myanmar.

111. Pour qu'un tribunal mixte puisse donner des résultats satisfaisants, il faudrait, à tout le moins, que le Gouvernement reconnaisse publiquement que des violations flagrantes des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire ont été commises. Cela nécessiterait de mener des réformes juridiques et institutionnelles profondes, notamment de renforcer les capacités de la police, du ministère public et du secteur de la criminalistique, s'agissant en particulier de l'administration de la justice. Plus particulièrement, il est essentiel que le Gouvernement garantisse et comprenne l'indépendance du pouvoir judiciaire et des membres des professions judiciaires et s'engage fermement en faveur de cette indépendance. En outre, tout mécanisme mixte d'établissement des responsabilités devrait être conçu dans le cadre de consultations réelles, éclairées et participatives, en particulier avec les victimes et leurs familles. Il faudrait également mettre en place un système efficace de protection des victimes et des témoins afin que ces personnes puissent témoigner sans risque ni crainte de représailles.

5. Responsabilité de la communauté internationale

112. La mission demande à nouveau aux États Membres d'exercer leur compétence pour extraditer les auteurs présumés de crimes de droit international commis au Myanmar ou enquêter sur ces personnes et, le cas échéant, les poursuivre. Étant donné qu'à ce stade, la compétence de la Cour pénale internationale est limitée, les États doivent exercer leur compétence universelle à cette fin.

113. La mission rappelle également que les États ont d'autres responsabilités et obligations au regard du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire, des règles relatives aux transferts d'armes et des règles générales sur la responsabilité des États. D'une manière générale, les États ne doivent pas sciemment aider ou assister un autre État dans la commission d'actes illicites. Ils doivent également coopérer pour mettre fin aux manquements flagrants ou systématiques d'un autre État aux obligations qui découlent d'une norme impérative du droit international général interdisant, par exemple, les crimes contre l'humanité, la torture, le génocide, la discrimination raciale, l'apartheid et l'esclavage. Ils doivent en outre s'abstenir de contribuer au maintien d'une situation résultant de tels manquements. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide exige en outre expressément que tous les États parties préviennent et répriment le génocide. Ces derniers sont ainsi notamment tenus d'utiliser les moyens dont ils disposent pour dissuader les personnes soupçonnées de préparer un génocide, ou dont on peut raisonnablement penser qu'elles ont l'intention de le faire, de commettre ce crime.

IX. Conclusions et recommandations

114. **Près de quatre ans après la victoire de la Ligue nationale pour la démocratie en novembre 2015, et à un an des prochaines élections législatives prévues pour 2020, le Myanmar traverse une période critique. Ayant à peine commencé, la transition démocratique a été entachée par les crimes de droit international les plus graves commis contre les Rohingya et d'autres groupes ethniques, par une multitude de conflits non résolus et profondément enracinés et par une protection médiocre, et en régression, des libertés fondamentales. L'établissement des responsabilités reste hors de portée. L'armée échappe à tout contrôle.**

115. **Dans son précédent rapport, la mission a formulé un certain nombre d'observations sur la voie à suivre. Un an plus tard, peu de progrès ont été réalisés.**

116. La réforme du secteur de la sécurité, pourtant essentielle, n'a même pas été abordée. La Tatmadaw garde une mainmise totale sur la vie politique et économique du pays, s'infiltrant dans tous les secteurs de la société. Sans la transformation de cette armée en une force de défense nationale moderne et professionnelle et sans une refonte complète de la Constitution qui permettrait d'assurer un contrôle et une surveillance par les civils, une véritable démocratisation est impossible.

117. La nouvelle commission parlementaire chargée de la révision de la Constitution a une chance à saisir pour faire en sorte que les pouvoirs soient mieux séparés et que les libertés fondamentales soient garanties. Son succès dépendra dans une large mesure de l'abandon par la Tatmadaw de ses privilèges politiques et économiques, volontairement ou sous la pression nationale et internationale. Il est essentiel d'isoler la Tatmadaw financièrement et politiquement pour encourager et soutenir l'action nationale visant à briser l'emprise que l'armée exerce sur l'avenir du pays.

118. La démocratisation passera inmanquablement par le règlement du conflit qui dure depuis soixante-dix ans. Les Rohingya de l'État rakhine continuent d'être persécutés, ce qui ne présage rien de bon pour le million de réfugiés rohingya qui aspirent à retourner sur leurs terres. La mission a conclu que l'État rakhine ne pourrait connaître un développement économique équitable et durable tant que toutes les restrictions imposées aux Rohingya ne seraient pas levées. Le Gouvernement du Myanmar doit garantir les droits de l'homme les plus fondamentaux de ces personnes. Il doit mettre en œuvre des garanties effectives afin de reconnaître la citoyenneté des Rohingya au moyen d'un processus direct de demande de citoyenneté, offrant les garanties d'une procédure régulière. Ce processus est incompatible avec les procédures de délivrance des cartes de vérification de la nationalité ; le droit à la citoyenneté des Rohingya doit être reconnu dans une constitution et une loi sur la citoyenneté modifiées. On favorisera ainsi le retour volontaire, sûr, digne et durable des réfugiés rohingya au Myanmar. En l'absence de certitude quant à leur statut, les Rohingya ne peuvent pas revenir, et ne le feront tout simplement pas. Il faudrait envisager de permettre aux Rohingya de demander la citoyenneté depuis le Bangladesh et d'autres pays.

119. La mission a constaté de nombreux points communs dans ce que vivent les différents groupes ethniques au Myanmar ; la discrimination et la marginalisation sont le fil conducteur de ces expériences. Comme le montre le dernier conflit en date entre la Tatmadaw et l'Armée arakanaise, la Tatmadaw maintient une stratégie anti-insurrectionnelle conforme à sa politique des « quatre blocages », un autre groupe ethnique étant ainsi victime de ses tactiques brutales. De fait, la domination d'un groupe ethnique sur les autres empêche le Myanmar de devenir un État-nation unifié.

120. La mission a conclu que, malgré les défis structurels et systémiques à relever, le Gouvernement dirigé par la Ligue nationale pour la démocratie pouvait agir beaucoup plus en faveur de la transition démocratique. La Ligue nationale pour la démocratie dispose d'une majorité absolue dans les deux chambres du parlement, même en comptant les sièges des militaires ; elle a le plein contrôle sur toutes les lois du Myanmar, à l'exception de la Constitution, et peut abroger ou modifier les lois les plus discriminatoires du pays, y compris celles qui ont trait à la citoyenneté et les quatre lois pour la protection de la race et de la religion adoptées en 2015. Elle peut abroger ou modifier les lois répressives qui régissent la liberté d'expression et d'association. Il ne lui manque que le courage moral et la volonté politique de le faire.

121. Le Gouvernement n'a toujours pas condamné les violations des droits de l'homme, passées et présentes, commises par les autorités. La recherche véritable des responsabilités, soit au niveau national soit au niveau international, reste aujourd'hui une priorité aussi urgente qu'elle l'était en 2018. Le Myanmar devrait coopérer dans le cadre des procédures en instance devant la Cour pénale internationale et étendre la compétence de la Cour en faisant une déclaration officielle à cet effet.

122. La mission salue les efforts internationaux visant à l'établissement des responsabilités, parmi lesquels la décision du Conseil des droits de l'homme de créer le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar, les initiatives que la Cour pénale internationale a prises en vue d'enquêter sur la déportation alléguée des Rohingya et

les autres crimes qui auraient été commis contre eux et éventuellement de poursuivre les responsables de ces actes, les initiatives visant à engager une procédure devant la Cour internationale de Justice et l'examen indépendant du rôle des Nations Unies au Myanmar par le Secrétaire général. Le Mécanisme d'enquête indépendant jouera un rôle crucial pour faciliter l'établissement des responsabilités, mais l'engagement de poursuites nécessitera la collaboration des États. De même, l'ONU doit procéder aux changements culturels nécessaires pour remédier aux défaillances systémiques de son action passée au Myanmar.

123. Malgré ces efforts importants, la mission regrette profondément que le Conseil de sécurité reste dans l'incapacité de saisir la Cour pénale internationale de la situation au Myanmar dans son ensemble. Elle recommande de nouveau que le Conseil décide de saisir la Cour ou de créer un tribunal pénal international spécial. Le Conseil devrait également imposer un embargo sur les armes et des sanctions ciblées, parmi lesquelles des gels d'avoirs et des interdictions de voyager contre les auteurs présumés de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. En tant qu'organe de l'ONU responsable au premier chef du maintien de la paix et de la sécurité, le Conseil doit agir.

124. Le Myanmar devrait demander l'assistance de la communauté internationale, et cette dernière devrait continuer d'appuyer les efforts sincères visant à lutter contre l'impunité et à promouvoir la justice au Myanmar.

125. La mission réaffirme les recommandations qu'elle a formulées dans son précédent rapport, ainsi que celles figurant dans ses documents complémentaires sur les intérêts économiques de l'armée et la violence sexuelle et sexiste, et sur l'incidence des conflits ethniques au Myanmar sur l'un et l'autre sexe⁹.

126. En outre, la mission est consciente du fait qu'à l'expiration de son mandat, une importante fonction d'enquête, de suivi et d'établissement de rapports ne sera plus remplie. Elle demande donc au Conseil des droits de l'homme, dans l'exercice de son rôle de prévention, de concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas de crise dans le domaine des droits de l'homme¹⁰.

127. Dans cet esprit, la mission demande également au Conseil des droits de l'homme de continuer de suivre la situation au Myanmar, y compris les progrès en matière d'établissement des responsabilités, de réagir rapidement et résolument aux signes avant-coureurs de crises imminentes dans le domaine des droits de l'homme et de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, notamment en créant de nouveaux mandats ou en étendant les mandats existants. De même, la mission demande à la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de continuer à suivre de près la situation au Myanmar, de plaider en faveur de l'établissement des responsabilités et d'envisager de diffuser régulièrement des rapports publics, conformément au caractère général de son mandat.

⁹ Une compilation de toutes les recommandations formulées par la mission d'établissement des faits sera distribuée sous la cote A/HRC/42/CRP.6.

¹⁰ Voir la résolution 60/251 de l'Assemblée générale, par. 5 f).