



Assemblée générale

Distr. générale
3 septembre 2020
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-cinquième session

14 septembre-2 octobre 2020

Point 2 de l'ordre du jour

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

Situation des droits humains des musulmans rohingya et d'autres minorités du Myanmar

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 42/3 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil a prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de lui présenter, à sa quarante-cinquième session, un rapport sur l'application des recommandations formulées par la mission internationale indépendante d'établissement des faits, y compris en matière de responsabilité, et sur les progrès accomplis dans le domaine des droits de l'homme au Myanmar, notamment pour les musulmans rohingya et d'autres minorités du Myanmar.

* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 42/3 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil a prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'assurer le suivi de l'application, par le Gouvernement du Myanmar, des recommandations formulées par la mission internationale indépendante d'établissement des faits, y compris en matière de responsabilité, et de continuer à suivre les progrès dans le domaine des droits de l'homme au Myanmar, notamment pour les musulmans rohingya et d'autres minorités du Myanmar.

2. Le rapport a été établi sur la base d'informations primaires et secondaires recueillies auprès de diverses sources, notamment de témoins directs, du Gouvernement, de l'Organisation des Nations Unies (ONU), d'organisations de la société civile, de représentants de communautés ethniques et religieuses minoritaires, de diplomates, de professionnels des médias, d'universitaires et d'autres experts. N'ayant pas accès au pays, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) a appliqué une méthode cohérente de collecte d'informations consistant à tenir des entretiens à distance avec plus de 80 victimes et témoins de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits. Les sources primaires ont été soumises à une procédure rigoureuse de vérification et de corroboration des informations fournies reposant sur l'utilisation de diverses sources indépendantes et d'autres éléments, comme des images satellites et des rapports et des déclarations du Gouvernement. Des constatations factuelles ont été faites concernant des cas, des événements ou des situations récurrentes pour lesquels il existait des motifs raisonnables de croire que les témoignages étaient fidèles à la réalité. Le HCDH a invité le Gouvernement à faire des observations sur les questions soulevées dans le présent rapport, dont il lui a fait parvenir un projet. Aucune réponse n'a pour l'heure été reçue.

3. Le mandat de la mission d'établissement des faits¹ est venu à expiration en septembre 2019. La mission a publié deux rapports² demandés par le Conseil des droits de l'homme et quatre documents thématiques³. Pour établir le présent rapport, le HCDH a analysé 109 recommandations faites par la mission d'établissement des faits au Gouvernement et aux entités des Nations Unies présentes au Myanmar, qu'elle a regroupées en différents thèmes, parmi lesquels le conflit et la protection des civils, la responsabilité, la violence sexuelle et fondée sur le genre, les libertés fondamentales, les droits économiques, sociaux et culturels, les réformes institutionnelles et juridiques, et les mesures prises par le système des Nations Unies.

II. Situation des droits de l'homme

A. Conflit et protection des civils

4. Les affrontements armés ont continué de s'intensifier entre la Tatmadaw et les organisations ethniques armées, en particulier dans les États rakhine, chin, shan, kachin et kayin. L'État rakhine a été exclu d'un cessez-le-feu unilatéral déclaré par la Tatmadaw en décembre 2018 et sans cesse reconduit depuis dans tous les autres États du pays. En mars 2020, le Gouvernement a qualifié l'Armée arakanaise d'organisation terroriste, ce qui a réduit les perspectives de cessez-le-feu. La Tatmadaw n'a pas tenu compte de l'appel au cessez-le-feu mondial lancé par le Secrétaire général de l'ONU. Au contraire, elle a déclenché, le 26 juin 2020, une nouvelle opération de nettoyage dans le canton de Rathedaung, déplaçant de force des milliers de civils.

¹ Résolution 34/22 du Conseil des droits de l'homme.

² A/HRC/39/64 et A/HRC/42/50.

³ A/HRC/39/CRP.2 ; A/HRC/42/CRP.3, A/HRC/42/CRP.4 et A/HRC/42/CRP.5. Ces documents peuvent être consultés à l'adresse www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/RegularSessions/session42/Pages/42RegularSession.aspx.

États rakhine et chin

5. Dans ses rapports au Conseil des droits de l'homme, la mission d'établissement des faits a demandé l'arrêt de toutes les opérations de sécurité illégales, inutiles et disproportionnées. Ces appels ont été renouvelés par la Haute-Commissaire et la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar. Cependant, depuis 2019, les combats opposant la Tatmadaw et l'Armée arakanaise dans les États rakhine et chin ont gagné en ampleur et sont devenus de plus en plus féroces, faisant des morts et des blessés et entraînant la destruction de biens de caractère civil, dont des écoles et des lieux de culte, et le déplacement interne de dizaines de milliers de personnes.

6. La Tatmadaw a changé de tactique et a désormais recours périodiquement à des frappes aériennes contre l'Armée arakanaise. Il semble toutefois que des civils ont pu, en certaines occasions, être directement pris pour cible. Le nombre de cas où des zones densément peuplées ont été touchées par des frappes aériennes réalisées par des avions de chasse ou des hélicoptères, des attaques à l'artillerie lourde et des combats au sol a nettement augmenté. Or, dans la majorité des cas, il semble que l'Armée arakanaise n'était ni active ni présente dans les zones où ces attaques ont eu lieu et qu'aucun affrontement armé n'avait alors cours. Le 7 avril 2020, dans l'État chin, des avions de chasse ont effectué un raid aérien au cours duquel sept civils ont été tués et six femmes et un enfant ont été blessés. Huit maisons et une rizerie ont été détruites et les villageois ont été contraints de fuir. En juillet 2020, ils étaient toujours déplacés.

7. Si la violence a frappé toutes les communautés des États rakhine et chin, ce sont les civils d'origine ethnique rakhine et rohingya qui ont payé le plus lourd tribut au conflit. Au cours des cinq premiers mois de 2020, au moins 137 civils auraient été tués et 386 blessés, parmi lesquels des femmes, des enfants et des personnes âgées ; il y aurait eu 25 morts et 44 blessés chez les Rohingyas. Au premier trimestre de 2020, le nombre des victimes civiles pourrait déjà avoir dépassé le nombre total des civils tués ou blessés en 2019. Lors d'une attaque menée le 29 février 2020, un convoi de la Tatmadaw a ouvert le feu sur un village du canton de Mrauk-U, faisant six morts et six blessés parmi les Rohingyas. Selon des témoins oculaires, la Tatmadaw a tiré à l'aveugle sur le village pendant plus d'une heure après qu'un véhicule de son convoi a été endommagé par l'explosion d'une mine.

8. Des écoles, des sites religieux et des habitations civiles ont été la cible d'attaques et endommagés par des tirs d'artillerie lourde ou des patrouilles de la Tatmadaw⁴. Le 13 février 2020, au moins 17 écoliers, âgés de 5 à 12 ans, ont été blessés lorsqu'un obus de mortier s'est abattu sur une école primaire du village de Khamwe Chaung, dans le canton de Buthidaung. Plus de 60 élèves se trouvaient dans l'école au moment de l'attaque. Le 13 mars, trois obus d'artillerie ont touché un monastère du village de Tin Ma, dans le canton de Kyauktaw, endommageant sérieusement l'édifice. Le 29 mars, dans le village de Pha Bro, dans le canton de Minbya, des soldats ont mis le feu à des maisons et à une école et ont détruit le monastère local par un tir de roquette.

9. Des unités de la Tatmadaw ont arrêté et détenu arbitrairement de nombreux civils. Des détenus auraient également été soumis à la torture et d'autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants. Dans certains villages, la Tatmadaw a rassemblé tous les hommes et les garçons avant de les amener, souvent après leur avoir bandé les yeux, vers un lieu inconnu. Le 19 avril 2020, à Kyauk Seik, 39 hommes ont été arrêtés et soumis à de mauvais traitements. À la date d'établissement du présent rapport, cinq d'entre eux, inculpés d'actes de terrorisme, étaient toujours en détention. Leur identité a été confirmée par des proches à partir d'une vidéo diffusée en ligne qui montrait des soldats en train de maltraiter ces hommes sur un bateau. Par ailleurs, le 26 février 2020, deux des six hommes arrêtés par la Tatmadaw près du village de Tin Ma, dans le canton de Kyauktaw, sont morts en détention après avoir été battus, poignardés et brûlés avec de l'eau bouillante. L'un d'eux a été pendu par les pieds à un arbre et frappé par des soldats. Les corps n'ont pas été rendus aux familles. Plusieurs arrestations et disparitions ont eu lieu à des points de

⁴ Sur les 12 attaques enregistrées en 2019 contre des écoles, huit ont été attribuées à la Tatmadaw ; voir A/74/845-S/2020/525, par. 127.

contrôle militaires. Si certaines des personnes concernées ont ensuite été reconnues coupables d'actes de terrorisme et maintenues en détention, d'autres sont toujours portées disparues. Parfois, les proches ont découvert le corps des victimes, portant de graves lésions, plusieurs jours après l'arrestation des personnes concernées. Par exemple, le 16 avril 2020 à Kyauktaw, on a retrouvé dans une rivière les corps de trois hommes qui avaient été arrêtés à un point de contrôle militaire plusieurs jours avant. Ils présentaient des marques de blessures par balles et de sévices graves.

10. Selon les informations recueillies, des unités de la Tatmadaw ont tué des civils illégalement, en dehors de tout affrontement armé. Le 22 avril 2020, des soldats de la Tatmadaw ont tiré une roquette, blessant gravement un homme qui gardait des buffles dans le canton de Minbya. L'homme est mort pendant son transfert à l'hôpital. Le 30 mai 2020, une femme de 73 ans a été abattue par la Tatmadaw alors qu'elle ramassait du bois de chauffage dans le canton de Paletwa.

11. À plusieurs occasions, les forces de sécurité ont arrêté des véhicules qui allaient à l'hôpital, transportant des blessés qui, pour certains, sont morts pendant que les véhicules attendaient au poste de contrôle. Ainsi, le 13 avril 2020, un garçon de 15 ans, blessé, a été arrêté à un poste de contrôle militaire et est décédé alors qu'il attendait qu'on le laisse passer. Il se rendait aux services d'urgences après avoir été blessé à Kyauk Seik, dans un bombardement qui avait tué deux de ses frères. Le 11 mai, le Département de l'administration générale du canton de Maungdaw a restreint le transport de blessés vers les hôpitaux, en prenant un arrêté qui oblige toute personne ou organisation à obtenir des lettres de plusieurs responsables locaux et militaires avant de transporter un blessé pour le faire soigner.

12. Entre le 19 mars et le 29 avril 2020, trois attaques ont pris pour cible des acteurs humanitaires dans les États chin et rakhine⁵. À chaque fois, les véhicules ou les bateaux impliqués portaient des logos ou des drapeaux officiels. Le 20 avril, dans le canton de Minbya, un véhicule de l'Organisation mondiale de la Santé a été attaqué alors qu'il transportait, entre l'État rakhine et Yangon, des prélèvements en vue d'un dépistage de la COVID-19. Le conducteur et le passager, un fonctionnaire du Ministère de la santé et des sports, ont tous deux été blessés par balles. Le conducteur a succombé à ses blessures. Le 29 avril, le Président du Myanmar a ordonné la création d'une commission d'enquête. Celle-ci n'a pas encore rendu ses conclusions.

13. Depuis le début de l'année 2020, des unités de la Tatmadaw ont incendié plusieurs villages et habitations civiles dans les zones touchées par les combats, conformément à la tactique amplement documentée de l'armée consistant à détruire les biens civils, et en violation du principe de distinction. Les soldats ont utilisé du liquide inflammable et des torches pour brûler les villages et les maisons. Dans plusieurs cas, ils ont mis le feu à des villages qui avaient été abandonnés par leurs habitants après des affrontements ou des tirs à l'arme lourde. Le 26 mai, la Tatmadaw a mis le feu à plus de 60 maisons du village de Mee Let Wa, dans le canton de Paletwa, après que les habitants ont fui, chassés par les combats. Au moment où le village a été incendié, aucun affrontement n'avait lieu dans la zone.

14. Le HCDH a reçu des informations selon lesquelles des violations des droits de l'homme seraient commises par l'Armée arakanaise qui aurait, notamment, posé des mines terrestres dans des zones civiles, pillé des biens civils et du bétail, et démoli, à Sin Khone Taing, dans le canton de Rathedaung, 53 maisons de Rohingya. Des dizaines de Rohingya ont fui le village après que deux fonctionnaires rohingya locaux ont été enlevés et tués par l'Armée arakanaise en mai 2019. À ce jour, les personnes qui ont fui le village sont toujours déplacées.

⁵ Le 19 mars 2020, un bateau de Relief International a été touché et endommagé par des tirs dans la zone de Taw Kan, dans l'État rakhine. Le 29 avril 2020, un convoi de cinq camions du Programme alimentaire mondial qui acheminait de l'aide alimentaire à Paletwa a été attaqué dans l'État chin. Un prestataire a été blessé.

15. Selon les statistiques officielles⁶, au 7 juillet 2020, 81 637 personnes étaient déplacées en raison du conflit. D'après les acteurs humanitaires locaux, elles seraient en réalité 190 708. Les personnes déplacées ont actuellement trouvé refuge dans des abris temporaires improvisés, des écoles, des églises et des monastères. La majorité d'entre elles n'ont pas un accès suffisant à la nourriture et à l'eau potable. Les combats, notamment les mines terrestres, menacent leur sécurité, leur liberté de circulation est restreinte et elles n'ont pas accès à des moyens de subsistance et aux services de base. Vivant dans des camps insalubres et surpeuplés, elles risquent également de contracter des maladies, notamment la COVID-19.

16. L'accès des humanitaires aux personnes dans le besoin, en particulier aux déplacés internes, s'est nettement restreint, ce qui a aggravé la crise humanitaire. Quelque 750 000 personnes auraient actuellement besoin d'une aide humanitaire, rien que dans l'État rakhine. Nombre d'entre elles ayant perdu leurs sources de revenu et leurs sources d'approvisionnement en denrées alimentaires, l'aide humanitaire est leur unique moyen de survie. Depuis l'entrée en vigueur, à la fin de 2019, d'une nouvelle réglementation relative aux déplacements et à l'accès, les organisations humanitaires n'ont plus accès aux zones touchées par les combats. Depuis mars 2020, l'accès aux zones rurales est fortement réduit, en raison de restrictions imposées au niveau cantonal par les autorités des États rakhine et chin. En juin 2020, un niveau supplémentaire d'habilitation de sécurité a été ajouté pour le transport de l'aide humanitaire entre Yangon et Sittwe. Les convois peuvent être bloqués aux points de contrôle militaires lorsqu'il y a un soupçon de détournement de l'aide au profit de l'Armée arakanaise, même lorsque toutes les autorisations nécessaires ont été obtenues auprès des autorités. Peu d'organisations internationales ont accès aux zones situées en dehors des grandes villes pour y acheminer l'aide non alimentaire. Les formalités administratives à remplir pour obtenir les autorisations nécessaires compliquent les activités des acteurs humanitaires dans les États rakhine et chin, ce qui entraîne des retards et des interruptions dans la fourniture des services essentiels. Les restrictions d'accès ont également gêné la fourniture de services de protection dans les zones touchées par le conflit.

17. Les blocus et les affrontements armés en cours ont aggravé les problèmes d'accès aux denrées alimentaires dans les États rakhine et chin. Les autorités ont mis en place des barrages routiers, fermant de fait les routes reliant les différents cantons, et ont coupé les voies navigables traditionnelles, ce qui perturbe les chaînes d'approvisionnement. Compte tenu de ce blocus, la pénurie alimentaire s'est installée, les entrepôts de denrées alimentaires se sont vidés, les marchés locaux n'ont plus de stocks et le prix des produits de première nécessité s'est envolé, ce qui a eu pour effet de réduire considérablement les rations quotidiennes des habitants. Dans le canton de Paletwa, où la Tatmadaw bloque les routes et les voies de transport fluviales depuis le début de 2020, le coût d'un sac de riz de mauvaise qualité est passé de 30 000 kyats (21 dollars) à 120 000 kyats (84 dollars). Certains habitants en sont réduits à se nourrir exclusivement de fruits ou encore à consommer des tiges de bananiers ou des aliments pour animaux. Dans l'État rakhine, les habitants du canton d'Ann manquent également de nourriture, les transports et les chaînes d'approvisionnement ayant subi les effets du blocus imposé par la Tatmadaw depuis janvier 2020.

18. En dépit des recommandations de la mission d'établissement des faits, de la Haute-Commissaire et de la Rapporteuse spéciale, les autorités n'ont pas mis fin à la violence et aux opérations militaires dans les États rakhine et chin. La destruction de villages et d'habitations particulières a causé des souffrances aux civils. Les attaques visant des civils et des biens de caractère civil constituent une violation du droit international humanitaire. En outre, les parties au conflit sont tenues de respecter les principes de la distinction entre civils et combattants et entre biens de caractère civil et objectifs militaires, d'interdiction des attaques aveugles, de proportionnalité et de précautions dans l'attaque. Compte tenu de ces éléments, une enquête approfondie doit être menée sur des comportements qui pourraient constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis par la Tatmadaw dans les États chin et rakhine.

⁶ Voir <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-myanmar-armed-forces-arakan-army-conflict-generated-displacement-rakhine-and-0>.

États kachin et shan

19. Des violations et des atteintes systématiques ont également été signalées dans les États kachin et shan. Bien que les parties aux conflits aient déclaré des cessez-le-feu, des informations indiquant que des affrontements opposaient la Tatmadaw et les organisations armées ethniques, dont des parties à l'Accord de cessez-le-feu national, ont été reçues et ont donné lieu à des enquêtes au cours de la période considérée. Des civils vivant dans les zones touchées ont été victimes de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits, commises par les forces de sécurité et les organisations armées ethniques. Ces faits soulignent la fragilité de la situation de ces régions sur le plan de la sécurité en raison de l'enlisement du processus de paix, et soulèvent des inquiétudes face à l'intensification des hostilités dans le nord et le nord-est du pays.

20. Dans les États kachin et shan, les pertes civiles seraient dues à des attaques de la Tatmadaw contre des zones habitées par des civils, notamment des villages, et à l'utilisation sans discernement de l'artillerie lourde et d'armes à feu de petit calibre. La Tatmadaw aurait aussi commis de nombreuses autres violations (arrestations arbitraires, détention au secret, actes de torture et mauvais traitements infligés à des civils, enrôlement forcé et travail forcé, et utilisation d'objets protégés, comme des écoles, à des fins militaires).

21. Les organisations armées ethniques auraient enlevé, battu et tué des civils, enrôlé de force des villageois contraints à leur servir de guides ou de porteurs, exigé un impôt des habitants des zones placées sous leur contrôle, et mis en danger des civils en occupant des villages ou en campant à proximité. Les mines terrestres, qui auraient été posées par la Tatmadaw et les organisations armées ethniques, et les munitions non explosées représentent une grave menace pour les civils vivant dans ces zones, en particulier les travailleurs agricoles et tous ceux qui, en raison de leur activité, sont en contact avec des zones polluées par les mines. Les munitions non explosées et les mines ont fait des centaines de victimes. Les conflits continuent de provoquer des déplacements internes et, depuis qu'elles ont été déplacées en 2011, 105 000 personnes occupent toujours 170 sites répartis dans les États kachin et shan. Des milliers d'autres ont dû fuir temporairement en raison des affrontements mais ont depuis regagné leur foyer. À la mi-2020, la Tatmadaw aurait détruit des postes de dépistage de la COVID-19 gérés par l'Organisation de l'indépendance kachin et le Conseil de restauration de l'État shan.

État kayin

22. En janvier 2020, la reprise des travaux de construction d'une route reliant Kyaukkyi, dans la région de Bago, à Hpapun, dans l'État kayin, et le renforcement concomitant de la présence de la Tatmadaw dans la zone ont provoqué des affrontements avec l'Union nationale karen, une organisation armée ethnique signataire de l'Accord de cessez-le-feu national. Les organisations locales ont affirmé que la Tatmadaw avait systématiquement tiré des obus d'artillerie sur des zones civiles pour contraindre la population à fuir. Selon les premiers chiffres disponibles, plus de 2 000 civils ont fui vers une forêt voisine, où ils ont eu des difficultés à se procurer de la nourriture et à accéder à des services. En 2020, des soldats de la Tatmadaw ont tué trois civils aux abords de la route en construction et auraient brûlé le corps d'une des victimes. Après le cessez-le-feu déclaré par la Tatmadaw en raison de la crise liée à la COVID-19, les activités armées entraînant des déplacements ont continué, ce qui aurait conduit des centaines de personnes à fuir leur village. Le 6 mai, la Tatmadaw aurait détruit au moins deux postes de dépistage de la COVID-19 gérés par l'Union nationale karen.

B. Responsabilité

23. Le Myanmar n'a guère progressé dans la mise en œuvre des recommandations de la mission d'établissement des faits concernant la conduite d'enquêtes rapides, effectives, approfondies, indépendantes et impartiales et l'engagement de poursuites contre les auteurs de crimes commis dans l'ensemble du pays. En avril 2018, la Tatmadaw a annoncé qu'un tribunal militaire avait, à l'issue d'une procédure restée entièrement confidentielle,

condamné quatre officiers et trois soldats à dix ans de prison avec travaux forcés pour leur participation au meurtre de 10 hommes rohingya dans le village d’Inn Din. Néanmoins, en novembre 2018, le commandant en chef a gracié les condamnés et les a remis en liberté avant qu’ils n’aient fini de purger la première année de leur peine. Les moyens utilisés et la grâce accordée soulignent le manque de transparence et d’indépendance du système de justice militaire au Myanmar et l’influence du commandant en chef dans les affaires. De même, le 30 juin 2020, la Tatmadaw a annoncé qu’un tribunal militaire avait reconnu deux officiers et un soldat coupables d’avoir fait preuve de « faiblesse dans la mise en œuvre des consignes », lors des événements survenus en 2017 à Gu Dar Pyin, dans le canton de Buthidaung. Comme dans d’autres procédures militaires antérieures et malgré les assurances de transparence données par la Tatmadaw, les informations relatives à l’identité et au grade des auteurs des faits, aux infractions dont ils ont eu à répondre, au procès et aux preuves, ainsi que les peines auxquelles ils ont chacun été condamnés n’ont pas été révélées. Toutes les procédures administrées par la Tatmadaw sont caractérisées par le secret et le manque d’indépendance, ce qui fait que les tribunaux militaires ne sont pas adaptés pour rendre la justice dans les affaires de crimes commis par des militaires contre des civils. Dans le cas des États kachin et shan, il n’y a pas eu d’enquête ni de poursuites, les militaires jouissant d’une impunité totale pour les crimes perpétrés dans ces zones et attestés par la mission d’établissement des faits.

24. Le 20 janvier 2020, dans le prolongement des mesures précédemment prises pour donner une impression d’application du principe de responsabilité⁷, la Commission d’enquête indépendante (ci-après dénommée la « Commission nationale ») mise en place par le Gouvernement a remis son rapport au Président. Le rapport n’a pas été publié et seul un résumé de 14 pages contenant des recommandations et quelques annexes a été rendu public. Il est impossible, à partir des informations fournies, d’évaluer de manière complète l’analyse factuelle et juridique sur laquelle reposent les conclusions et les recommandations de la Commission, ainsi que les méthodes de travail employées, notamment le type de source et la sélection des sources, l’accès aux témoins et la protection de ces derniers, et en particulier le fait qu’aucun entretien n’a été mené avec des victimes ou témoins rohingya au Bangladesh. Les préoccupations importantes précédemment exprimées au sujet de la structure, du mandat, du calendrier, de l’indépendance et de l’impartialité de ce mécanisme persistent. Le mandat de la Commission nationale se limitant à certains faits survenus dans l’État rakhine pendant une courte période de douze jours, il n’y a pas eu d’enquête sur les violations systématiques perpétrées à plus grande échelle, ni sur les crimes commis ailleurs dans le pays. Les autorités du Myanmar continuent de nier que des crimes aient eu lieu dans ces zones et que les violences cycliques et les violations graves et continues des droits de l’homme dont font l’objet les minorités dans l’ensemble du pays soient fondamentalement liées à des politiques et des pratiques discriminatoires.

25. Les recommandations de la Commission nationale ne traitent pas pleinement les faiblesses institutionnelles du système judiciaire national. Pour mettre un terme aux violations graves perpétrées depuis des décennies et renforcer la démocratie et l’état de droit, le Myanmar doit faire appliquer le principe de responsabilité, notamment au moyen d’initiatives de justice transitionnelle, dans le strict respect des normes internationales, et au moyen de la mise en place de mécanismes impartiaux et crédibles. Il faudrait engager un vaste processus de réforme constitutionnelle, juridique, institutionnelle et administrative qui associerait toutes les parties prenantes et aurait pour objectif de mettre fin à l’impunité et d’empêcher la commission de nouvelles violations.

26. En décembre 2019, le Myanmar a comparu devant la Cour internationale de Justice dans l’affaire relative à l’application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Gambie c. Myanmar*). Au cours des audiences publiques portant sur la demande en indication de mesures conservatoires présentée par la Gambie en vue de préserver, en attendant que la Cour statue définitivement dans l’affaire, les droits que la Convention susmentionnée reconnaît au groupe rohingya au Myanmar, à ses membres et à la Gambie, le représentant du Myanmar a fait observer qu’un manquement au droit

⁷ A/HRC/39/64, par. 95 à 99 ; A/HRC/39/CRP.2, par. 1601 à 1609 ; A/HRC/40/37, par. 56 à 59 ; CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, par. 9.

international humanitaire ne pouvait être exclu et a réaffirmé la volonté de son pays de poursuivre les responsables. Néanmoins, pour l'heure, les mesures prises par l'intermédiaire de la Commission nationale et de l'appareil de justice militaire du Myanmar semblent insuffisantes et paraissent s'appuyer sur des stratégies déjà employées visant à retarder la mise en place de mécanismes de responsabilisation efficaces et à maintenir l'impunité. Lors des audiences devant la Cour, les représentants du Myanmar n'ont pas pleinement traité la question de la violence sexuelle et fondée sur le genre, bien que la mission d'établissement des faits ait constaté que des viols endémiques, des viols collectifs de masse et des violences sexuelles avaient été commis sur des femmes et des filles, et parfois des hommes et des garçons rohingya⁸. Dans les conclusions qui ont été rendues publiques, la Commission nationale nie les faits rejette toute responsabilité, ce qui fait douter de son indépendance comme de la volonté des autorités d'établir véritablement les responsabilités.

27. En janvier 2020, la Cour internationale de Justice a indiqué des mesures provisoires demandant au Myanmar de faire tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir la commission, sur son territoire, de tous actes constituant, au sens de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, un génocide contre des membres du groupe rohingya, conserver les preuves relatives aux allégations et rendre compte périodiquement de ce qui était fait pour se conformer aux mesures provisoires. Le 22 mai 2020, le Myanmar a soumis son premier rapport qui, à ce jour, n'a pas été rendu public. Le 8 avril 2020, la présidence du Myanmar a publié deux directives interdisant aux agents publics, y compris aux militaires, de commettre les actes visés aux articles II et III de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et interdisant la destruction des preuves liées aux faits mentionnés dans le rapport final de la Commission nationale. Il n'existe aucune information sur les mesures de suivi mises en place par les autorités pour diffuser et faire connaître le contenu de ces directives aux agents et aux services de l'État, à tous les niveaux.

28. Les directives présidentielles relatives à la préservation des preuves ont été publiées presque trois ans après les faits survenus dans l'État rakhine. La mission d'établissement des faits a conclu que, depuis août 2017, le Myanmar avait activement cherché à empêcher le retour des Rohingyas par l'appropriation des terres libérées et le nettoyage des terrains et par l'effacement de toute trace des communautés rohingya⁹. En outre, les images satellites confirment sans équivoque que les infrastructures construites depuis octobre 2017 pour le retour des Rohingyas, notamment les centres d'accueil de Taung Pyo Let Yar et de Nga Khu Ya, ainsi que le centre de transit de Hla Poe Khaung, ont été érigées sur des sites où se trouvaient autrefois des villages rohingya, ce qui pourrait avoir entraîné la destruction des preuves de ce qui a pu exister dans ces lieux. Il est établi que des reconstructions du même type ont eu lieu depuis 2017 dans de nombreux villages du canton de Maungdaw, ainsi que dans le village de Paung Zar, dans le canton de Rathedaung.

29. Durant le mois de mai 2020, la Tatmadaw aurait incendié des pans entiers du canton de Buthidaung où s'étaient autrefois trouvés entre 5 et plus de 10 villages rohingya. Des milliers de Rohingyas ont fui ces zones en 2017, pendant et après les « opérations de nettoyage » et, depuis cette évacuation, la destruction des bâtiments vides se poursuit. En mai, la Tatmadaw est revenue sur place et a brûlé ce qu'il restait encore des villages de Yin Ma Kyaung, de Done Paing, de Thin Ga Net, de Soe Taung et de Kone Taung. Selon des témoins oculaires, cette action n'était pas liée au conflit avec l'Armée arakanaise puisque aucun affrontement n'avait cours à cet endroit. Dans une lettre datée du 17 juillet 2020 adressée à la Haute-Commissaire, le Représentant permanent de la République de l'Union du Myanmar auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève a déclaré que les attaques qui auraient eu lieu en mai 2020 dans le canton de Buthidaung « ne s'étaient jamais produites ».

⁸ A/HRC/39/CRP.2, par. 1276.

⁹ Ibid., par. 1182.

C. Violence sexuelle et fondée sur le genre

30. En matière de violence sexuelle et fondée sur le genre, l'impunité persiste. Pour ces crimes, il n'existe aucun mécanisme de signalement sûr, efficace, accessible et qui tienne compte du genre. En outre, le Gouvernement continue de nier catégoriquement que de tels crimes aient lieu dans les contextes de conflit comme dans les situations où il n'y a pas de conflit. La Commission nationale a également rejeté les preuves de violence sexuelle et fondée sur le genre qui avait été rassemblées par la mission d'établissement des faits. Les victimes et leur famille ont toujours beaucoup de difficultés à signaler les actes de violence et à accéder aux services. Selon les avocats des victimes, les communautés ethniques minoritaires se heurtent notamment à la barrière de la langue et à la stigmatisation, et craignent, lorsque des militaires sont impliqués, de faire l'objet de poursuites pénales au titre des lois sur la diffamation. Compte tenu de ces problèmes, il est difficile d'évaluer l'ampleur des violences sexuelles au Myanmar, les quelques cas signalés ne représentant probablement qu'une fraction des cas qui se produisent dans l'ensemble du pays. C'est encore plus vrai dans les zones rurales et les zones non contrôlées par le Gouvernement, où ces affaires se règlent généralement, le cas échéant, par un dédommagement versé par des intermédiaires.

31. Depuis février 2019, le Gouvernement a créé des « centres de crise polyvalents » et des « centres polyvalents d'aide aux femmes » qui offrent des services de santé aux victimes, proposent un hébergement d'urgence aux mères et aux enfants et apportent une aide juridique aux victimes de violences sexuelles. Si ces mesures vont dans le bon sens, les centres sont peu nombreux et peu accessibles aux populations les plus vulnérables. Au Myanmar, les victimes de violence sexuelle et fondée sur le genre n'ont toujours pas accès librement, en toute confidentialité, à des services gratuits et multisectoriels d'intervention. Bien que le Ministère de la protection sociale, des opérations d'urgence et de la réinstallation et le Ministère de la santé et des sports aient élaboré des protocoles et des directives pour promouvoir des interventions axées sur les victimes, les services doivent être considérablement renforcés et rendus accessibles aux populations vivant dans des zones difficiles d'accès ainsi qu'aux personnes touchées par le conflit. Un accès humanitaire doit également être accordé à toutes les parties prenantes spécialisées dans les services d'intervention axés sur les victimes.

32. Après avoir signé, en 2018, un communiqué conjoint avec le Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, le Gouvernement a créé, en mars 2019, un comité national chargé d'élaborer un plan d'action. Malheureusement et contrairement à la pratique internationale, invoquant des préoccupations liées au contrôle et à l'accès, il ne s'est pour l'heure pas engagé à mettre en œuvre un plan d'action approuvé conjointement avec l'ONU. Le projet de plan d'action qui n'a pas encore été approuvé n'offre pas les protections essentielles dont ont besoin les personnes ayant subi des violences sexuelles et fondées sur le genre. Le fait qu'il prévoit pas les réformes nécessaires pour mettre en œuvre la législation associée, qu'il ne soit pas inclusif et qu'il ne repose pas sur une approche fondée sur les personnes qui ont subi les violences, et en particulier ne prévoit pas de mécanisme de plainte qui offrirait des garanties de confidentialité et protégerait les plaignantes des représailles, est également préoccupant.

33. En janvier 2020, le projet de loi pour la prévention de la violence à l'égard des femmes a enfin été soumis au Parlement, après un long processus de rédaction débuté en 2013. Malgré les préoccupations exprimées au sujet du contenu du projet par la société civile et des organismes des Nations Unies, celui-ci ne satisfait toujours pas aux normes internationales énoncées dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, comme l'a souligné le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes¹⁰. Des inquiétudes subsistent donc quant à la question de savoir si ce texte, s'il est adopté en l'état, apportera une protection juridique adéquate aux femmes.

¹⁰ CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, par. 17 et 18.

D. Libertés et droits fondamentaux

34. Pour l'essentiel, les recommandations formulées par la mission d'établissement des faits, la Rapporteuse spéciale et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes au sujet de la protection et du respect des libertés et droits fondamentaux de tous au Myanmar ainsi que les recommandations que le pays a acceptées dans le cadre de l'Examen périodique universel n'ont pas été appliquées. Les défenseurs des droits de l'homme, les personnes exprimant des opinions dissidentes et les journalistes sont toujours harcelés et poursuivis pour avoir exercé leurs droits, ce qui restreint encore l'espace dévolu à l'exercice des droits et libertés démocratiques. Des militants continuent d'être emprisonnés en application de la loi de 2011 sur les rassemblements et les manifestations pacifiques pour avoir pris part à des manifestations pacifiques. En février 2019, sept étudiants ont été incarcérés pendant trois mois à Mandalay pour n'avoir pas averti les autorités de l'organisation d'une manifestation pour le renforcement de la sécurité sur leur campus. En février 2020, cinq étudiants ont été condamnés à Yangon pour avoir manifesté contre la coupure de l'accès à Internet dans l'ouest du Myanmar.

35. Au cours de la période considérée, les restrictions à la liberté d'expression se sont accentuées et des journalistes indépendants ont été poursuivis, notamment pour avoir abordé des questions relatives aux opérations militaires de la Tatmadaw. Les rédacteurs en chef des organes de presse Voice of Myanmar, Naranjara et Khit Thit ont été accusés d'actes de terrorisme au début de l'année 2020 pour avoir publié des entretiens avec un porte-parole de l'Armée arakanaise, qui avait été désignée comme organisation terroriste peu de temps auparavant. Nay Lin, de Voice of Myanmar, a été arrêté le 30 mars 2020 et détenu jusqu'au 10 avril 2020, tandis que les rédacteurs en chef de Naranjara et Khit Thit restent cachés avec certains de leurs collègues. La Tatmadaw a porté plainte contre des organes de presse et journalistes pour leur couverture du conflit dans l'État rakhine, y compris contre Aung Marm Oo, rédacteur en chef du Development Media Group, en mai 2019, contre le journal *Irrawaddy* en avril 2019 et contre Reuters en mars 2020. Bien que la Tatmadaw ait retiré certaines de ces plaintes, les journalistes locaux y voient des menaces contre l'exercice de leur profession.

36. La Tatmadaw et des responsables gouvernementaux continuent de déposer des plaintes pour diffamation. Selon les informations disponibles, jusqu'à 150 plaintes ont été enregistrées en 2018 et 2019. À la suite de la présentation de spectacles satiriques traditionnels dans les régions de Yangon et d'Ayeyarwady en avril 2019, sept membres de la troupe Peacock Generation Thangyat ont été inculpés de diffamation envers l'armée par six tribunaux municipaux en application de l'article 505 a) du Code pénal et de l'article 66 d) de la loi sur les télécommunications. Six d'entre eux ont été reconnus coupables par plusieurs tribunaux et condamnés à des peines allant d'une à cinq années d'emprisonnement, et les procédures engagées devant deux tribunaux d'Ayeyarwady sont toujours en cours. Cette affaire est un exemple parlant de violation du principe de l'autorité de la chose jugée et illustre les problèmes fondamentaux de respect des garanties d'une procédure régulière et du droit à un procès équitable.

37. En avril, le Gouvernement a ordonné aux entreprises de télécommunications de bloquer l'accès aux sites Web de 20 organes de presse gérés par des minorités ethniques, affirmant que ceux-ci diffusaient des informations fallacieuses. Depuis juin 2019, la connexion à l'Internet mobile est coupée dans les zones touchées par le conflit des États chin et rakhine. Des motifs de sécurité nationale ont été invoqués pour justifier cette mesure, mais un tel blocage généralisé prive les habitants de toute la région de l'accès à des informations vitales, en particulier pendant la crise de la COVID-19. Les services d'Internet mobile ont été restaurés en mai 2020 à Maungdaw uniquement.

38. La mission d'établissement des faits a adressé au Gouvernement des recommandations détaillées concernant les discours haineux. Le 20 avril 2020, la Présidence a envoyé une directive à tous les ministères et aux administrations des États et des régions pour leur demander de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour condamner et prévenir toutes les formes de discours haineux et pour encourager le public à participer aux activités de lutte contre ces discours et à les soutenir. Ce premier pas dans la bonne direction doit ouvrir la voie à une application juste, non discriminatoire et équitable des

recommandations, ainsi qu'à l'établissement d'un cadre juridique et directif global qui permettra de lutter contre la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, y compris sur l'appartenance ethnique, la religion, le genre et l'orientation sexuelle. Le HCDH et d'autres entités des Nations Unies ont proposé d'aider le Gouvernement à élaborer un tel cadre en lieu et place d'un projet de loi contre les discours haineux, qui risquerait de restreindre encore l'espace dévolu à la liberté d'expression. Certaines dispositions vagues de ce projet de loi sont susceptibles d'être détournées et pourraient, si elles étaient adoptées en l'état, porter gravement atteinte au droit à la liberté d'expression.

39. Une part importante des contenus publiés en ligne comprend des propos désobligeants et insultants à l'égard des minorités et diabolise les personnes soupçonnées de soutenir des organisations ethniques armées. Récemment, des militants engagés dans la campagne en ligne « Don't call me kalar », qui vise à lutter contre la discrimination, ont fait l'objet de menaces et de harcèlement¹¹. Bien que Facebook ait pris des mesures depuis 2018 pour améliorer la gestion de la plateforme au Myanmar, comme la suppression de pages d'organisations et de comptes personnels de militaires, d'autres pages diffusant des messages de propagande militaire et des propos racistes, qui incitent à la haine, sont toujours en ligne.

40. La mission d'établissement des faits avait recommandé aux autorités de faciliter le retour des personnes déplacées dans leur foyer ou leur lieu d'origine, mais des milliers de ces personnes se trouvent toujours dans des camps. En novembre 2019, le Gouvernement a achevé l'élaboration de sa stratégie nationale de réinstallation des déplacés et de fermeture des camps de déplacés. Cette stratégie fait référence aux principales normes internationales et peut contribuer à la mise en place de solutions durables pour les personnes déplacées. Les mesures actuellement prises en vue de la fermeture du camp de Kyauk Ta Lone, dans l'État rakhine, soulèvent toutefois de graves inquiétudes. Il n'y a pas eu de véritable consultation des Kaman et des Rohingya qui vivent dans ce camp, et qui souhaitent pourtant retourner dans leurs lieux d'origine. En outre, le site de réinstallation actuellement en construction est situé à proximité du camp existant, en zone inondable, et n'offre ni accès aux soins de santé ni perspectives d'emploi ou possibilités d'éducation. Cette solution risque d'aboutir à la ségrégation et à la ghettoïsation permanentes des personnes déplacées concernées.

E. Droits économiques et sociaux

41. En application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Myanmar est notamment tenu de respecter, de protéger et de réaliser les droits à l'alimentation, à l'eau, à l'assainissement, au logement, à la santé, à l'éducation, au travail, à la sécurité sociale et à la participation à la vie culturelle. Au Myanmar, comme dans beaucoup d'autres pays, pour une part importante de la population l'accès à l'alimentation, au logement, aux moyens de subsistance et au développement est étroitement lié aux droits fonciers et à la sécurité d'occupation. Pour les communautés ethniques minoritaires, la relation à la terre est aussi spirituelle, culturelle et sociale. Il importe de noter qu'en raison des nombreux conflits armés entre la Tatmadaw et les organisations ethniques armées, les questions foncières prennent souvent des dimensions politiques.

42. Dans ses recommandations, la mission d'établissement des faits a prié instamment les autorités de renforcer l'application du principe de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le cadre de tous les investissements dans les zones touchées par le conflit, en particulier dans les États kachin, rakhine et shan. Elle a également souligné que les projets de développement devaient être conduits de manière juste, équitable, non discriminatoire, durable et non politisée. Les faits survenus ces deux dernières années montrent que ces recommandations n'ont pas été suivies.

¹¹ Le nom de la campagne fait référence à un terme péjoratif employé pour désigner les musulmans du Myanmar.

43. En septembre 2018, des modifications ont été apportées à la loi de 2012 sur la gestion des terres inoccupées, en jachère et vierges. Elles ont eu pour effet d'alourdir les démarches administratives à accomplir pour obtenir un permis d'exploitation de terres « inoccupées », « en jachère » ou « vierges » au sens de la loi, dont la plupart se trouvent dans des États peuplés de minorités ethniques, et donc de faciliter l'agriculture à grande échelle, l'exploitation minière et d'autres activités. Bien que l'utilisation coutumière des terres ait été reconnue pour la première fois grâce à ces modifications, le régime coutumier de tenure foncière demeure indéfini sur le plan juridique et ne bénéficie d'aucune protection particulière dans le cadre juridique complexe de l'utilisation des terres au Myanmar. Du fait des modifications apportées à la loi, des millions de petits exploitants agricoles ont été dépossédés et se sont exposés à des poursuites s'ils continuaient à utiliser leurs terres, à moins de demander et d'obtenir les nouveaux permis requis dans les six mois suivant l'entrée en vigueur des modifications.

44. En août 2019, le Parlement a adopté une loi sur l'acquisition des terres, la réinstallation et la réadaptation, qui remplacera la loi de 1894 sur l'acquisition des terres. Bien que la nouvelle loi fixe des objectifs louables, établisse une liste définitive des catégories d'expropriations foncières pour cause d'utilité publique et impose de mener des enquêtes visant à recenser les populations susceptibles d'être touchées, de procéder à des évaluations de l'impact environnemental et social, et d'élaborer des plans de réinstallation et de réadaptation, elle est loin de permettre au Myanmar de s'acquitter de ses obligations au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Certaines catégories d'expropriations pour cause d'utilité publique sont trop larges, de sorte que les intérêts commerciaux risquent de primer, au mépris des droits individuels et des conséquences sociales des expropriations. En outre, la loi est muette sur de nombreuses catégories de personnes pour lesquelles elle a pourtant des conséquences, comme les personnes déplacées par un conflit qui ont un droit à restitution et les personnes qui exploitent des terres collectivement, ce qui est contraire à l'obligation de non-discrimination consacrée par le Pacte.

45. En février 2020, le Parlement a adopté des modifications de la loi de 2012 sur les terres agricoles, qui avait essentiellement établi un marché foncier légal en formalisant le régime foncier rural au moyen d'un système d'enregistrement foncier et de certificats d'exploitation foncière. Si elles vont dans le bon sens à certains égards, ces modifications semblent, pour l'ensemble, aggraver les défauts de la loi de 2012. En particulier, la loi érige désormais en infraction le non-respect de l'obligation de demander et d'obtenir des certificats d'exploitation foncière. De plus, la disposition selon laquelle les terres expropriées doivent être restituées en cas de non-utilisation a été supprimée, ce qui accroît les risques d'expropriations abusives. La définition des « terres agricoles » a également été élargie pour englober des usages plus coutumiers, de sorte qu'elle fait des terres une ressource économique appartenant à l'État plutôt que d'en reconnaître la valeur culturelle pour les communautés ethniques.

46. En parallèle, le Gouvernement a lancé le plan de développement durable du Myanmar en août 2018 et la banque de projets du Myanmar au début de l'année 2019. Ensemble, ces deux initiatives ont abouti à l'établissement d'un cadre directif et d'une base de données publiques sur les projets d'investissement. À peu près à la même période, le Gouvernement s'est engagé en faveur de la création du couloir économique Chine-Myanmar, qui doit servir de cadre à des projets d'infrastructure, de commerce et de transport à grande échelle et fait partie de l'initiative chinoise « Une ceinture et une route ».

47. Les autorités donnent peu de détails sur le projet de couloir économique Chine-Myanmar, alors qu'elles avaient promis de faire preuve de transparence et de consulter les parties prenantes. Conformément aux obligations procédurales que lui impose le Pacte, le Myanmar doit mettre toutes les informations utiles à la disposition des personnes concernées, de sorte que de véritables consultations puissent être menées avant toute activité susceptible de porter atteinte aux droits protégés par le Pacte. Selon des rapports publics, les principaux projets prévus dans le cadre du couloir économique sont la construction d'une ligne de chemin de fer à grande vitesse avec une voie rapide parallèle, qui irait de Ruili, dans la province du Yunnan (Chine), à Kyaukphyu, dans l'État rakhine, en passant par Muse, dans le nord de l'État shan, et bifurquerait vers le sud à Mandalay

pour rejoindre Yangon, ainsi que la création de trois nouvelles zones de coopération économique à l'extrémité est du couloir, et la création d'une quatrième nouvelle zone de coopération économique à l'extrémité ouest, la zone économique spéciale de Kyaukphyu, qui comprendra un port en eau profonde. Aux deux extrémités du couloir économique, le conflit armé entre la Tatmadaw et les organisations ethniques armées s'est considérablement intensifié ces deux dernières années. Sans consultation appropriée des communautés concernées, sans garanties d'avantages économiques, sociaux et autres pour les membres de ces communautés, et sans protection spéciale de certaines pratiques culturelles, religieuses et autres, ce projet régional de développement économique risque d'être très loin d'atteindre son objectif d'une contribution matérielle à la consolidation de la paix.

48. Il ne fait aucun doute que, pour continuer à sortir sa population de la pauvreté et assurer la réalisation progressive et continue des droits énoncés dans le Pacte, le Myanmar doit parvenir à un développement durable. Les mesures que le Gouvernement a prises pour lutter contre les répercussions socioéconomiques de la pandémie de COVID-19 contribuent dans une certaine mesure à la mise en œuvre des obligations que lui impose le Pacte. Toutefois, les lois décrites ci-dessus font peser une pression énorme sur les terres rurales du Myanmar. Prises ensemble, elles permettent une expropriation effrénée des terres et d'autres ressources naturelles dans le cadre d'un développement foncier à grande échelle, au détriment des agriculteurs indépendants et des communautés et de leur droit de préserver leurs terres, leurs moyens de subsistance et leur vie culturelle. La légalisation du marché foncier sans garanties publiques solides, notamment sans système judiciaire indépendant, sans médias libres et sans système de sécurité sociale universel, risque d'exacerber les conflits et de créer de nouveaux différends.

F. Réformes institutionnelles et juridiques

49. Contrairement aux recommandations de la mission d'établissement des faits, les lois, ordonnances, politiques et pratiques qui restreignent les libertés de circulation, d'expression, d'association ou de réunion ou sont discriminatoires dans leur application ou leurs effets et qui sont en vigueur à tous les niveaux de l'administration publique n'ont pas été révisées, modifiées ou abolies. Les quatre lois de protection de la race et de la religion restent en vigueur et font toujours peser de graves risques sur les droits des minorités, des femmes et des enfants. Le Parlement continue d'adopter des lois discriminatoires dans leur formulation ou leurs effets, comme la loi sur la gestion des terres inoccupées, en jachère et vierges, telle que modifiée en 2018, qui a des répercussions disproportionnées sur les minorités ethniques. En 2019, le Myanmar a promulgué une nouvelle loi sur les droits de l'enfant, qui protège nombre des droits énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant et incrimine les six violations graves dont sont victimes les enfants touchés par des conflits armés. Cette loi prévoit également l'enregistrement universel des naissances, mais ne garantit pas à tous les enfants le droit à une nationalité.

50. En vertu de la loi de 1982 sur la citoyenneté, le Gouvernement poursuit ses activités de vérification de la citoyenneté et a fait savoir qu'il avait délivré 1 144 cartes de vérification de la nationalité entre septembre et décembre 2019. Il a ignoré les recommandations de la mission d'établissement des faits, qui lui avait demandé de mettre fin à ces activités et de rétablir le droit des Rohingya à la citoyenneté. Le HCDH continue de recevoir des informations selon lesquelles des Rohingya seraient forcés, directement ou indirectement, d'accepter leur carte de vérification de la nationalité. Ce serait notamment le cas de Rohingya libérés de prison au début de l'année 2020. Quelque 800 personnes arrêtées ou détenues dans d'autres parties du pays, parmi lesquelles des mineurs non accompagnés âgés de 14 ans à peine et emprisonnés pendant deux ans, ont été libérées en avril 2020 et renvoyées dans l'État rakhine, où elles ont été placées en quarantaine en raison de la pandémie de COVID-19. Certaines ont déclaré que nombre d'entre elles avaient été obligées d'accepter leur carte de vérification de la nationalité pour pouvoir sortir de quarantaine. La procédure de vérification n'aboutissant pas à la reconnaissance du droit à la citoyenneté, la situation des Rohingya ne s'est pas améliorée, notamment en ce qui concerne la liberté de circulation. Rien n'indique que le Gouvernement va modifier sa

politique de privation de la citoyenneté ou revenir sur la décision prise avant les élections de 2015 de priver les Rohingya du droit de voter et de se présenter aux élections. Aussi est-il permis de douter de l'équité des élections de 2020. Une conception restrictive de la citoyenneté et la notion de « races nationales » continuent de sous-tendre ces mesures discriminatoires et d'autres encore.

51. Le Gouvernement a tenté de réviser la Constitution en 2019 et en 2020. Cependant, en raison du droit de veto dont disposent de facto les représentants de l'armée au Parlement, la plupart des propositions ont été rejetées. Les modifications proposées auraient contribué à la démocratisation du pays, notamment en réduisant le rôle de l'armée dans l'administration publique. En 2019, le Département de l'administration générale est passé sous contrôle civil. Il s'agit là d'une évolution positive vers la démilitarisation, qui est survenue en dehors du cadre des efforts de révision de la Constitution.

52. Le droit interne du Myanmar n'intègre toujours pas les infractions de droit international et aucune mesure n'a été prise en vue de modifier la législation de sorte que les tribunaux nationaux aient compétence pour juger les infractions internationales. Les procureurs et les autres acteurs du système judiciaire ne sont toujours pas indépendants et le droit à un procès équitable est fréquemment violé. Le manuel sur la tenue de procès équitables du Bureau du Procureur général de l'Union et le code de déontologie judiciaire de la Cour suprême imposent le respect de normes dans la conduite des procédures mais, dans la pratique, ils n'ont guère d'effet.

53. En janvier 2020, la Commission nationale des droits de l'homme du Myanmar a nommé 11 nouveaux commissaires, suscitant des inquiétudes quant au respect des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris). En effet, si quatre des commissaires sont des femmes, tous sont d'anciens fonctionnaires, certains sont d'anciens militaires et aucun n'a d'expérience dans le domaine des droits de l'homme. La Commission ne compte aucun représentant de la société civile ou des minorités. Pendant la pandémie de COVID-19, elle est restée très silencieuse et ne s'est exprimée publiquement que pour saluer les mesures prises par le Gouvernement et la Tatmadaw, notamment la déclaration unilatérale du cessez-le-feu, qui exclut l'État rakhine. Ces prises de parole soulèvent de nouvelles préoccupations quant à son indépendance et à sa capacité à agir en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

G. Mesures prises par les organismes des Nations Unies au Myanmar

54. Sur la base des recommandations de la mission d'établissement des faits, l'équipe de pays des Nations Unies, agissant avec le soutien du HCDH, a pris de nombreuses mesures, dans le cadre de toutes ses activités sur le terrain, pour mettre en œuvre le plan d'action « Les droits de l'homme avant tout » et donner suite à l'appel à l'action du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en faveur des droits humains¹². Plusieurs activités ont été menées à bien, mais d'autres ont pris du retard en raison de la pandémie de COVID-19. Un groupe de travail composé de représentants de l'équipe de pays pour l'action humanitaire et du groupe thématique des droits de l'homme de l'équipe de pays et comprenant également des représentants d'organisations non gouvernementales et de donateurs a été chargé d'évaluer la pertinence des recommandations de la mission d'établissement des faits dans le contexte des activités de protection des droits de l'homme et de l'action humanitaire des deux équipes au Myanmar et de suivre l'application de ces recommandations. Dans le rapport indépendant dit « Rapport Rosenthal » établi à la demande du Secrétaire général¹³, il est notamment recommandé que soient mis en place des mécanismes de dialogue continu entre les donateurs et les organisations non gouvernementales sur le thème des droits de l'homme, et que les organismes des Nations Unies présents au Myanmar, se fondant sur des dispositifs existants, tels que la stratégie de

¹² Voir www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/La_plus_haute_aspiration_Un_appel_a_l%27action_en_faveur_des_droits_humains_French.pdf.

¹³ Voir www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/Myanmar%20Report%20-%20May%202019.pdf.

protection de l'équipe de pays pour l'action humanitaire, suivent l'application des recommandations de la mission d'établissement des faits par le Gouvernement et en rendent compte.

55. L'une des principales missions de l'équipe de pays des Nations Unies a été l'élaboration, avec le soutien du Bureau du coordonnateur résident, d'une stratégie commune de protection des droits de l'homme, qui a vocation à constituer un cadre directif sur mesure pour la promotion du respect des droits de l'homme, conformément à l'appel à l'action du Secrétaire général en faveur des droits de l'homme et au plan d'action « Les droits de l'homme avant tout ». Cette stratégie a été élaborée à l'issue de vastes consultations avec les parties prenantes, au sein et en dehors du système des Nations Unies, et est également inspirée des conclusions du rapport Rosenthal. Elle définit quatre grands objectifs : a) ne laisser personne de côté ; b) protéger et promouvoir les droits de l'homme ; c) asseoir la position de l'ONU en tant qu'acteur crédible, attaché à ses principes et efficace ; d) opérer un changement culturel au sein du système des Nations Unies.

56. En 2019, le HCDH a dirigé la mise en place d'un système d'alerte rapide via lequel l'équipe de pays reçoit des rapports mensuels sur l'évolution de la situation des droits de l'homme, des évaluations des risques et des suggestions concernant l'adoption de mesures précoces. Le système d'alerte, qui repose sur les contributions de toutes les entités des Nations Unies, a permis de mettre en place un processus de collecte et d'analyse de données fondé sur le consensus qui s'inscrit dans le cadre des efforts de mise en œuvre de l'initiative « Les droits de l'homme avant tout » et du programme de prévention du Secrétaire général. Le système a facilité la coordination des activités de sensibilisation de l'équipe de pays et la recherche de synergies entre les différents programmes visant à promouvoir le respect par les autorités du Myanmar des normes relatives aux droits de l'homme.

57. Le HCDH apporte son soutien à une procédure d'analyse de l'application du principe de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la collaboration des entités des Nations Unies avec les autorités du Myanmar et le secteur privé, conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme. En août 2019, le coordonnateur résident a officiellement informé le Gouvernement de l'obligation qu'ont les entités des Nations Unies de mettre en œuvre cette procédure. En outre, l'équipe de pays des Nations Unies a dûment pris note de toutes les constatations et conclusions formulées par la mission d'établissement des faits dans son rapport sur les intérêts économiques des forces armées du Myanmar¹⁴ et a pris des mesures concrètes pour faire en sorte que ses programmes et activités d'achat fassent l'objet d'une procédure rigoureuse de diligence raisonnable. D'autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies présents dans le pays ont mis en place leurs propres procédures de diligence raisonnable pour contrôler certains aspects de l'exécution de leurs programmes et projets.

58. En avril 2019, l'ONU a créé un groupe de travail multipartite sur les arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information relative à la violence sexuelle liée aux conflits. Ce groupe de travail est chargé de recueillir systématiquement des données sur la violence sexuelle liée aux conflits, d'éclairer l'analyse des tendances et de définir des possibilités de collaboration entre les entités des Nations Unies et les autorités du Myanmar pour améliorer le respect par le pays de ses obligations internationales. L'ONU s'emploie à renforcer les services d'intervention axés sur les victimes en coopérant étroitement avec ses partenaires présents dans des zones auxquelles elle ne peut accéder.

III. Conclusions

59. Malgré certaines avancées, comme la mise au point de la stratégie de fermeture des camps de déplacés et la promulgation de la loi sur les droits de l'enfant, la situation des droits de l'homme au Myanmar demeure très préoccupante. De graves violations des droits de l'homme et atteintes à ces droits continuent d'être commises en toute impunité, dans

¹⁴ A/HRC/42/CRP.3, disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/RegularSessions/Pages/RegularSessions.aspx.

différentes parties du pays, contre des personnes et des groupes de population. Il n'y a pas eu de progrès tangibles en ce qui concerne la répression des violations graves des droits de l'homme. Pour mettre progressivement fin à l'impunité et rompre les cycles de discrimination, de violence et d'abus qui y sont associés, le Gouvernement et la Tatmadaw doivent aller dépasser leurs procédures opaques et obscures, au titre desquelles les responsables militaires répondent de leurs actes devant leur propre chaîne de commandement. Les déclarations faites devant la Cour internationale de Justice en décembre 2019, d'après lesquelles le Myanmar allait mener des enquêtes et poursuivre les auteurs présumés de violations graves dans le cadre du système de justice militaire du pays, reflètent cette approche. Elles témoignent d'une vision selon laquelle l'armée est au-dessus des lois, tant nationales qu'internationales, et n'a de comptes à rendre qu'à elle-même. L'application effective du principe de responsabilité requiert la création de mécanismes indépendants, transparents et administrés par des autorités civiles dont l'impartialité est garantie, ce qui renforce leur crédibilité et leur assure la confiance de la population. Elle passe aussi par la mise en place de dispositifs de justice transitionnelle assurant le droit à la vérité, le droit à réparation et des garanties de non-répétition, qui font actuellement défaut.

60. De la même manière, « l'état de droit » que mettent en avant les autorités doit être envisagé non pas selon une approche centrée sur l'ordre public qui justifie l'adoption de politiques oppressives et de comportements discriminatoires qui restent toujours profondément ancrés, mais dans une perspective d'inclusion et de respect des droits et des principes démocratiques. Les journalistes, les militants et les organisations de la société civile doivent pouvoir mener leurs activités librement et sans entrave, et être autorisés à s'exprimer sans crainte de s'exposer à des représailles pour avoir exercé leurs droits. Une nation florissante, fondée sur la démocratie et l'état de droit, a besoin de voix et d'institutions indépendantes, notamment d'institutions spécialement chargées de la protection des droits de l'homme, et doit respecter pleinement toutes les communautés, sans discrimination aucune. Tant que le Myanmar n'évoluera pas dans ce sens, il lui sera impossible de faire véritablement des progrès sur la voie de la paix, de la démocratie et du développement durable.

IV. Recommandations

61. Le HCDH réaffirme les recommandations formulées dans les précédents rapports de la Haute-Commissaire et des mécanismes des droits de l'homme, notamment de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et de la mission d'établissement des faits. Il fait également les recommandations suivantes :

- a) **Au Gouvernement du Myanmar :**
 - i) **Étendre immédiatement le cessez-le-feu à l'ensemble du pays et mettre fin aux violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, y compris à toutes les restrictions à l'accès humanitaire ;**
 - ii) **Mener rapidement des enquêtes indépendantes, impartiales et approfondies sur toutes les allégations de violations du droit international humanitaire, notamment sur les agissements susceptibles de constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité dans les États rakhine et chin, ainsi que sur toutes les allégations de violations des droits de l'homme, et veiller à ce que les responsables soient traduits en justice dans le cadre de procédures transparentes et crédibles ;**
 - iii) **Reconnaître que des infractions sexuelles ont été commises dans l'État rakhine et dans d'autres parties du pays, prendre des mesures concrètes pour en identifier les auteurs et veiller à ce qu'ils aient à répondre de leurs actes, et faire en sorte que les victimes bénéficient de soins de santé et de services psychosociaux ;**

- iv) Renforcer les efforts de développement des institutions et de réforme structurelle, dans le cadre d'une approche participative et inclusive, pour faire respecter l'état de droit, les droits de l'homme et les principes démocratiques, y compris en prenant des mesures pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et en réformant le secteur de la sécurité en vue d'accroître le contrôle civil ;
- v) Faciliter l'accès du HCDH en attendant qu'il dispose d'un bureau dans le pays, et coopérer avec lui sur le plan technique ;
- vi) Modifier la loi de 1982 sur la citoyenneté de manière à supprimer la relation entre appartenance ethnique et citoyenneté, et rétablir la citoyenneté des Rohingya ;
- vii) Trouver des solutions durables pour les personnes déplacées et mettre en œuvre la stratégie nationale de fermeture des camps de déplacés en respectant les normes internationales ;
- viii) Veiller à ce que la Commission nationale des droits de l'homme du Myanmar soit pleinement conforme aux Principes de Paris, nomme ses commissaires dans le cadre d'une procédure transparente et compte des représentants de la société civile et des minorités ethniques parmi ses membres ;
- ix) Instaurer un moratoire sur les expropriations foncières menées en application de la loi de 2012 sur les terres agricoles, de la loi de 2012 sur la gestion des terres inoccupées, en jachère et vierges, de la loi de 1894 sur l'acquisition des terres et de la loi de 2019 sur l'acquisition des terres, la réinstallation et la réadaptation, et le maintenir jusqu'à la mise en place d'un cadre de gouvernance foncière conforme à la politique d'utilisation des terres de 2016 ;
- x) Créer un environnement favorable aux médias indépendants et à la société civile, notamment en reconnaissant publiquement leur valeur dans une société démocratique et en cessant d'incriminer l'exercice de leurs droits et libertés ;
- xi) Coopérer et engager un véritable dialogue avec le nouveau Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et avec les mécanismes internationaux de justice et de responsabilisation compétents ;
- b) Aux groupes ethniques armés du Myanmar :
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux hostilités et faire cesser les violations du droit international humanitaire et les atteintes au droit international des droits de l'homme ;
- c) Aux entités des Nations Unies présentes au Myanmar :
- i) Poursuivre l'application des recommandations de la mission d'établissement des faits et continuer de plaider pour que les auteurs de violations graves du droit international répondent de leurs actes, en adoptant une approche globale, multidimensionnelle et axée sur la réalisation des droits des victimes et la prévention de la récidive ;
- ii) Veiller à ce que tous les programmes exécutés dans le pays intègrent une approche fondée sur les droits de l'homme et fassent l'objet de procédures de diligence raisonnable.