



Assemblée générale

Distr. générale
11 mars 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarantième session

25 février-22 mars 2019

Point 2 de l'ordre du jour

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

Situation des droits de l'homme des Rohingya dans l'État rakhine (Myanmar)*

Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

Résumé

Dans sa résolution S-27/1, le Conseil des droits de l'homme a prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de lui faire rapport sur la situation des droits de l'homme des Rohingya à sa quarantième session, y compris sur le degré de coopération et sur l'accès accordé à la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar et aux autres mécanismes de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, et sur la mise en œuvre des recommandations formulées par les organismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, notamment celles faites par le Conseil dans sa résolution S-27/1, et d'émettre des recommandations sur la voie à suivre.

Le rapport s'appuie sur une analyse approfondie de 402 recommandations formulées par plusieurs entités des Nations Unies et par la Commission consultative sur l'État rakhine établie par le Gouvernement du Myanmar en 2016. Il évalue les progrès réalisés dans le degré de coopération avec les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et dans cinq principaux domaines : la citoyenneté ; la participation à la vie publique ; les libertés et droits fondamentaux ; les déplacements et le droit au retour ; et l'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme.

Le Gouvernement du Myanmar a pris des premières mesures pour mettre en œuvre certaines des recommandations, en particulier celles formulées par la Commission consultative. Toutefois, pour l'essentiel, les objectifs généraux des recommandations ne sont toujours pas atteints, aucun progrès notable n'ayant été observé quant aux préoccupations relatives aux droits de l'homme mises en avant dans les rapports précédemment soumis au Conseil des droits de l'homme. La Haute-Commissaire recommande au Gouvernement du Myanmar de prendre des mesures pour veiller au respect de ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

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



I. Introduction

1. À sa vingt-septième session extraordinaire, tenue le 5 décembre 2017, le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution S-27/1, dans laquelle il a notamment prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un rapport complet sur la situation des droits de l'homme des Rohingya dans l'État rakhine, y compris sur le degré de coopération et l'accès accordé par le Gouvernement du Myanmar à la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar et aux autres mécanismes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) relatifs aux droits de l'homme, ainsi que sur la mise en œuvre de la résolution S-27/1 et des recommandations formulées par les organismes des Nations Unies, et de formuler des recommandations sur la voie à suivre. La Haute-Commissaire soumet le présent rapport au Conseil conformément à cette demande.

2. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a examiné 402 recommandations formulées par diverses entités des Nations Unies et par la Commission consultative sur l'État rakhine établie par le Gouvernement du Myanmar en septembre 2016. Après analyse du degré constaté de coopération avec les mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, le HCDH a recensé cinq principaux domaines thématiques : la citoyenneté ; la participation à la vie publique ; les libertés et droits fondamentaux ; les déplacements et le droit au retour ; et l'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme. Il a évalué les progrès accomplis et les lacunes à combler concernant le respect et la protection des droits de l'homme de la communauté rohingya.

3. Le Gouvernement du Myanmar a pris de premières mesures pour mettre en œuvre certaines des recommandations, en particulier celles formulées par la Commission consultative sur l'État rakhine. Toutefois, pour l'essentiel, les objectifs généraux des recommandations ne sont toujours pas atteints, aucun progrès notable n'ayant été observé quant aux préoccupations relatives aux droits de l'homme précédemment portées à l'attention du Conseil des droits de l'homme, notamment par la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar et la Haute-Commissaire. Le HCDH appelle instamment le Gouvernement du Myanmar à prendre les mesures politiques, juridiques et gouvernementales nécessaires pour répondre aux problèmes fondamentaux qui empêchent les Rohingya d'exercer un grand nombre de droits de l'homme, notamment de rétablir leur droit inhérent à la citoyenneté ; d'abroger les lois et les ordonnances discriminatoires et de mettre un terme à leur application discriminatoire ; de veiller à la participation des Rohingya à la vie publique ; de créer les conditions propices au retour de plein gré, durable, dans la dignité et en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées ; et de veiller à l'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme qui ont été ou sont commises. Le HCDH recommande au Gouvernement du Myanmar de prendre des mesures pour veiller au respect de ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

II. Méthode

4. En application de la résolution S-27/1 du Conseil des droits de l'homme, le HCDH a examiné et analysé plus avant les recommandations sur la situation des droits de l'homme des Rohingya formulées par lui-même (voir A/HRC/32/18), plusieurs mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme et d'autres organismes compétents, notamment dans le cadre de l'Examen périodique universel (voir A/HRC/31/13), la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar (voir A/HRC/34/67, A/HRC/37/70 et A/72/382), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (voir CEDAW/C/MMR/CO/4-5), la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé (voir S/2017/1099) et la Représentante spéciale du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit (voir S/2018/250). Le HCDH a aussi examiné les recommandations faites dans le

rapport final de la Commission consultative sur l'État rakhine¹, étant donné qu'elles sont largement reconnues par le Gouvernement du Myanmar et la communauté internationale comme le principal cadre pour trouver des solutions viables et tenant compte des droits de l'homme à la situation dans l'État rakhine.

5. Dans le présent rapport, le HCDH n'examine pas les recommandations formulées dans les plus récents rapports de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar (A/HRC/39/64) et de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar (A/73/332), tous deux publiés au premier trimestre de 2018. Au moment de l'établissement du présent rapport, le Gouvernement du Myanmar n'avait pas eu assez de temps pour mettre en œuvre ces recommandations. En outre, la plupart des recommandations examinées dans le présent rapport ont été formulées avant l'éclatement des violences le 25 août 2017, qui a fortement accentué les préoccupations relatives aux droits de l'homme dans l'ensemble de l'État rakhine, et en particulier dans les trois localités du nord que sont Maungdaw, Buthidaung et Rathedaung.

6. Dans le présent rapport, le HCDH s'efforce de rendre compte de la situation des droits de l'homme dans les zones touchées par le conflit, en particulier dans le centre et le nord de l'État rakhine, et des conséquences qu'ont les violences sur les populations de ces deux zones. Par mesure de protection, les noms de certains lieux ne sont pas divulgués.

7. L'examen de la mise en œuvre des recommandations, qui était axé davantage sur leurs objectifs généraux que sur le contenu de chacune d'entre elles, s'est appuyé sur des travaux de recherche provenant de sources primaires ou secondaires et de sources librement accessibles. Le présent rapport est fondé sur une analyse approfondie de 402 recommandations formulées par plusieurs entités des Nations Unies et par la Commission consultative sur l'État rakhine. Le HCDH a évalué les progrès réalisés dans le degré de coopération avec les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et dans cinq principaux domaines thématiques (voir par. 2 ci-dessus).

8. Les conclusions du présent rapport s'appuient sur les résultats des activités de surveillance assurées par le HCDH depuis la Thaïlande et le Bangladesh, notamment depuis Cox's Bazar ; les informations issues d'entretiens en face à face et à distance avec des membres de la communauté rohingya et des représentants d'autres communautés dans l'État rakhine ; les renseignements compilés par les équipes de pays des Nations Unies au Myanmar et au Bangladesh ; les travaux d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et d'organisations humanitaires locales et internationales ; les données recueillies à l'occasion d'échanges avec des membres du corps diplomatique, des experts, des journalistes et les médias ; et l'examen de rapports accessibles au public. Le 9 novembre 2018, le HCDH a présenté à la Mission permanente du Myanmar à Genève une liste détaillée de questions sur les mesures prises par le Gouvernement pour mettre en œuvre les recommandations dans les domaines thématiques recensés. Le HCDH a reçu une réponse de la part de la Mission permanente le 15 janvier 2019.

9. Étant donné que le HCDH ne bénéficiait que d'un accès extrêmement limité au Myanmar, sa capacité de corroborer de manière indépendante les informations communiquées par le Gouvernement était tout aussi limitée. Il a donc dû utiliser d'autres moyens de vérification pour juger de leur fiabilité. La pertinence, l'authenticité et l'exactitude de toutes les informations ont été rigoureusement vérifiées.

III. Situation des droits de l'homme de la communauté rohingya

10. Aucun progrès concret n'a été accompli depuis la présentation du précédent rapport du Haut-Commissaire (A/HRC/32/18) au Conseil des droits de l'homme en juin 2016. Du fait du déplacement forcé de plus de 730 000 membres de la communauté rohingya depuis août 2017², on estime à 200 000 le nombre de Rohingya qui vivent encore dans le nord de

¹ Commission consultative sur l'État rakhine, « Towards a peaceful, fair and prosperous future for the people of Rakhine », août 2017.

² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67447>.

l'État rakhine³, même si la population continuait de fuir vers le Bangladesh au moment de l'établissement du présent rapport, en janvier 2019. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a indiqué qu'en 2018, en moyenne environ 1 300 personnes arrivaient chaque mois au Bangladesh⁴.

11. Les réfugiés rohingya au Bangladesh ont fait savoir au HCDH que les principaux facteurs à l'origine de leur déplacement étaient la discrimination envers leur communauté, les restrictions à leurs libertés fondamentales, y compris la liberté de circulation, les violences commises par des membres de la communauté rakhine, l'impunité dont jouissent les auteurs d'infractions contre des Rohingya, les menaces et les moyens de pression utilisés par les agents publics pour obliger les Rohingya à accepter les cartes de vérification de la nationalité et le manque d'accès aux services de santé et aux moyens de subsistance.

12. Selon les chiffres fournis par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, en septembre 2018, environ 330 000 Rohingya et Kaman se trouvaient encore dans le centre de l'État rakhine, dont environ 130 000 personnes déplacées qui vivent dans des refuges et des camps temporaires depuis les violences de 2012⁵. Les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont régulièrement signalé que les personnes déplacées qui vivent dans ces camps affirment être victimes d'une politique systématique de privation de liberté arbitraire et discriminatoire⁶. Bien que les camps construits au lendemain des violences de 2012 pour abriter les Rakhine aient depuis fermé et que les Rakhine aient été renvoyés vers leur lieu d'origine, aucune mesure concrète n'a été prise pour que les Rohingya et les Kaman déplacés regagnent durablement leur lieu d'origine.

13. L'apatridie reste la principale préoccupation des Rohingya au Myanmar en matière de droits de l'homme et nuit gravement à tous les aspects de leur vie. Les mesures prises par le Gouvernement, telles que l'introduction de cartes de vérification de la nationalité, sont contestées par une grande partie de la communauté rohingya. La plupart des réfugiés considèrent ces cartes comme un outil de répression parce qu'elles ne mentionnent pas l'identité ethnique rohingya (seul le choix « Bengali » est offert à l'enregistrement) et renforcent les obstacles au rétablissement de leur nationalité en requérant, entre autres, que les demandeurs indiquent la date à laquelle ils sont entrés dans le pays, ce qui sous-entend qu'ils ont immigré au Myanmar et qu'ils n'en sont donc pas citoyens.

14. Les Rohingya ont régulièrement indiqué que le manque d'accès aux services de base, y compris aux soins de santé, représente l'un des obstacles les plus importants à l'exercice des droits de l'homme. Les personnes interrogées qui résident dans l'État rakhine ont souligné qu'en raison de restrictions de leur liberté de circulation, de la crainte pour leur sécurité personnelle, de pratiques discriminatoires dans les établissements de santé, notamment la ségrégation et le refus des médecins et des infirmières de prendre en charge les patients musulmans, et du rançonnement aux points de contrôle et dans les centres médicaux, les Rohingya ne peuvent accéder aux établissements de santé pour y recevoir un traitement, même en cas d'urgence. La capacité limitée de prise en charge des cas de violence sexuelle et sexiste et la présence minimale de services de conseils psychosociaux aggravent encore le sort des victimes. Les limites imposées aux organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme qui souhaitent se rendre dans les villages du nord de l'État rakhine entravent davantage encore l'accès de la communauté aux services et à l'aide humanitaire.

15. D'importantes préoccupations subsistent concernant l'impunité absolue dont jouissent les forces de sécurité qui ont commis des violations graves. En particulier, le recours systématique à la violence sexuelle et sexiste par la Tatmadaw (les forces armées

³ Voir Bureau de la coordination des affaires humanitaires, plan de réponse humanitaire 2019 pour le Myanmar (disponible à l'adresse www.unocha.org/myanmar), p. 48.

⁴ Voir <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67486>.

⁵ Voir <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-idp-sites-rakhine-state-30-november-2018>.

⁶ Voir « "Enfermés à ciel ouvert" : l'État d'Arakan, au Myanmar, est en situation d'apartheid », Amnesty International (disponible à l'adresse <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1674842017FRENCH.pdf>) ; et Phil Robertson, « "Burma's Rohingya Plan" is a "Blueprint for Segregation" », Human Rights Watch, 5 octobre 2014.

du Myanmar) dans le nord de l'État rakhine a été largement établi et semble s'inscrire dans le prolongement des exactions observées depuis le début des violences en 2016 (voir S/2018/250).

16. Selon le HCR, environ 900 000 réfugiés rohingya vivent dans 34 camps et établissements à Cox's Bazar (Bangladesh)⁷. Malgré les efforts considérables déployés par le Gouvernement bangladais et la communauté internationale pour les aider, il est plus urgent que jamais de trouver des solutions durables leur permettant de regagner volontairement leur lieu d'origine en toute sécurité et dans la dignité. Bien que ce soit au Gouvernement du Myanmar qu'il incombe au premier chef de créer les conditions politiques, juridiques et économiques indispensables, rien n'indique qu'il ait pris des mesures pour régler véritablement ces questions⁸.

IV. Coopération avec les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme

17. Les auteurs de nombre des rapports examinés par le HCDH ont demandé au Myanmar de ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. Ils ont tous appelé instamment le Gouvernement à coopérer avec les entités des Nations Unies relatives aux droits de l'homme et à envisager de permettre au HCDH d'ouvrir un bureau dans le pays pour garantir une coopération continue avec la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, à accorder un accès sans réserve à la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar et à faire rapport périodiquement aux organes conventionnels.

18. Si le Myanmar a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en octobre 2017, il ne s'est pas acquitté de ses obligations en matière de soumission de rapports au Comité des droits de l'enfant et au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

19. Le HCDH n'a pas pu établir de présence au Myanmar. Le Gouvernement n'a pas autorisé l'accès de la mission internationale indépendante d'établissement des faits, malgré plusieurs demandes. Le 18 décembre 2017, le Gouvernement a informé la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar qu'il ne l'autorisait pas à accéder au pays, avant d'annoncer officiellement le 2 janvier 2018 qu'il mettait un terme à la coopération. Le Myanmar n'a pas adressé d'invitation permanente aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et les demandes de visites formulées par huit titulaires de mandat sont toujours en attente.

20. Parmi les autres formes de coopération avec d'autres entités des Nations Unies, il faut citer l'ouverture d'un bureau de l'Envoyée spéciale du Secrétaire général pour le Myanmar à Nay Pyi Taw en juillet 2018. En juin 2018, le Gouvernement a signé un mémorandum d'accord avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le HCR pour contribuer à créer les conditions nécessaires au retour des réfugiés rohingya du Bangladesh. Le 7 décembre 2018, il a signé un communiqué conjoint avec la Représentante spéciale du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit pour s'attaquer au problème de la violence sexuelle liée aux

⁷ Voir <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67447>.

⁸ La communauté rohingya est également disséminée dans bien d'autres pays, notamment en Arabie saoudite, en Inde, en Malaisie, au Pakistan et en Indonésie. Étant pour la plupart apatrides, les Rohingyas sont partout soumis à différentes pratiques discriminatoires. Les expulsions récentes de Rohingyas de pays tiers vers le Bangladesh ou le Myanmar suscitent de graves préoccupations en ce qui concerne leur protection et leur sécurité une fois rapatriés. Ces expulsions peuvent aussi aller à l'encontre du principe de non-refoulement.

conflits au Myanmar. Le 7 janvier 2019, le Gouvernement a créé, en application de la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité, un comité pour la prévention des formes les plus graves de violations commises pendant les conflits armés.

V. Analyse thématique des recommandations

A. Citoyenneté

21. La citoyenneté est essentielle à l'exercice de plusieurs droits et demeure une question sensible et déterminante pour les Rohingya au Myanmar. Plusieurs recommandations engageaient le Gouvernement à modifier la loi de 1982 sur la citoyenneté, à appliquer des mesures et des stratégies transparentes de vérification du statut de citoyen et de lutte contre l'apatridie, et à abroger toute politique, pratique ou disposition discriminatoire pour quelque motif que ce soit, y compris la race et la religion.

22. Dans le cadre juridique en vigueur, le Myanmar a systématiquement refusé le droit à la citoyenneté aux membres de la communauté rohingya, ce qui les a rendus, de fait, apatrides. Cette situation est la conséquence de plusieurs facteurs, dont l'adoption et l'application discriminatoire de la loi de 1982 sur la citoyenneté. Selon les réfugiés interrogés par le HCDH, lorsque la loi est entrée en vigueur, les pratiques arbitraires de l'État, y compris le retrait des cartes nationales d'enregistrement – qui donnaient de fait accès à certains droits inhérents à la citoyenneté – ont effectivement privé les Rohingya de leur statut de citoyen. Ils ont également fait savoir que les autorités refusaient d'enregistrer leurs nouveau-nés et radiaient arbitrairement des membres de la communauté des listes de recensement des ménages⁹. Ils ont ajouté que ces actes discriminatoires avaient été commis régulièrement par les autorités du Myanmar au cours des trente dernières années.

23. Le Gouvernement a remplacé les cartes nationales d'enregistrement par une multitude de documents, y compris des cartes d'enregistrement temporaires et des cartes de vérification de la nationalité, dont le statut juridique est flou. En 2014 et 2015, il a commencé à distribuer des cartes de vérification de la nationalité, que certaines catégories de personnes, dont les Rohingya, étaient tenues de posséder avant que leur demande de citoyenneté puisse être examinée. Les réfugiés interrogés par le HCDH ont contesté unanimement ces autres formes d'enregistrement pour divers motifs. Ils ont soutenu que le fait de se soumettre à de telles procédures compromettrait leur demande de recouvrement de leur citoyenneté en tant qu'anciens titulaires d'une carte nationale d'enregistrement, à laquelle ils avaient droit en vertu de l'application non discriminatoire de la loi de 1982 sur la citoyenneté. Ils se sont également déclarés mécontents que ces processus d'enregistrement les contraignent à être enregistrés dans la catégorie « Bengali », et, par-là, nient leur auto-identification en tant que Rohingya et leur qualité de citoyen du Myanmar. Des membres de la communauté rohingya se sont aussi plaints de ce que, dans le cadre de la procédure de demande de cartes de vérification de la nationalité, les personnes devaient indiquer la date de leur première entrée au Myanmar, ce qui laissait clairement entendre qu'elles étaient étrangères et n'avaient donc pas droit à la citoyenneté.

24. Si le Gouvernement a indiqué qu'il avait accompli des progrès dans la mesure où il avait délivré 13 172 cartes de vérification de la nationalité en octobre 2018, les Rohingya interrogés par le HCDH au Bangladesh ont affirmé que, dans la plupart des cas, ces cartes leur avaient été imposées, tandis que les politiques qui les privaient effectivement des droits inhérents à leur citoyenneté et les rendaient apatrides restaient pour l'essentiel inchangées. Certains réfugiés rohingya ont expliqué qu'en principe, l'obtention d'une carte de vérification de la nationalité et la vérification de la citoyenneté étaient deux procédures indépendantes étant donné que la loi de 1982 sur la citoyenneté ne prévoyait pas l'octroi de cartes de vérification de la nationalité. Les titulaires de ces cartes doivent présenter une demande de citoyenneté distincte et produire de nombreux documents, dont les documents d'identité des trois générations précédentes, pour prouver qu'ils résident au Myanmar et en

⁹ Documents qui recensent tous les membres d'un foyer et qui constituent souvent le seul document officiel confirmant la résidence d'un Rohingya au Myanmar.

sont citoyens. Étant donné que de nombreux Rohingya ont été contraints de fuir leurs foyers, dont beaucoup ont été démolis, la plupart ont perdu leurs papiers d'identité, qui ont été détruits ou qui ne sont plus accessibles. Les politiques gouvernementales qui imposent aux Rohingya de produire eux-mêmes les documents requis pour prouver leur statut de citoyen les rendent de fait apatrides. En outre, il ne semble pas y avoir de procédure d'appel indépendante, efficace ou accessible dans les cas où les procédures de vérification de la citoyenneté ou de demande de citoyenneté aboutissent à un refus.

25. Le fait que les Rohingya de l'État rakhine soient contraints d'accepter des cartes de vérification de la nationalité en raison de pressions administratives, de menaces ou d'actes de violence suscite de plus en plus de préoccupations. De nombreux réfugiés arrivés au Bangladesh au cours du dernier trimestre de 2018 ont fait savoir au HCDH que l'un des principaux facteurs de leur décision de fuir le nord de l'État rakhine était qu'ils étaient soumis à des pressions ou des violences visant à leur faire accepter les cartes. Les personnes interrogées ont indiqué que le Gouvernement avait rendu les cartes obligatoires pour exercer des activités de base et pour accéder aux services et aux activités de base liées à leurs moyens de subsistance, en particulier pour se déplacer dans l'État rakhine, pour être libéré de prison ou pour obtenir un permis de pêche. Toute personne qui transite par des centres d'accueil temporaires pendant son processus de retour ou d'expulsion doit avoir une carte de vérification de la nationalité. Les réfugiés ont souligné que le fait de subordonner l'accès à l'aide, aux services et aux moyens de subsistance à la possession d'une carte de vérification de la nationalité obligeait ceux qui envisageaient de retourner à accepter cette carte même si celle-ci – et la classification des Rohingya dans la catégorie « Bengali » – supposait qu'ils renonçaient à toute demande de citoyenneté et les rendait extrêmement vulnérables en cas de retour. Ils ont également affirmé que l'insistance que manifestait le Gouvernement pour que ces cartes soient délivrées aux Rohingya était la preuve de ses politiques discriminatoires envers la communauté. Les Rohingya interrogés par le HCDH ont clairement indiqué que faute d'une solution satisfaisante concernant la question de la citoyenneté, y compris la possibilité de s'identifier comme des Rohingya et la garantie d'accéder aux mêmes droits que les autres communautés qui bénéficient de la citoyenneté du Myanmar, il était peu probable qu'ils rentrent volontairement chez eux.

26. Un réfugié a indiqué que l'administrateur de son village avait organisé une réunion en octobre 2018 au cours de laquelle il avait ordonné aux villageois d'accepter les cartes de vérification de la nationalité. Comme ils avaient refusé, un groupe de soldats avait emmené le témoin et 14 autres personnes sur un terrain, leur avait ligoté les mains et les pieds et les avait battus jusqu'à ce qu'ils perdent connaissance. Quand le témoin était revenu à lui, les soldats étaient partis. Avec l'aide d'une autre victime, il était arrivé à se libérer et à marcher jusqu'au village le plus proche. Il a déclaré que d'autres victimes gisaient encore à terre quand il était parti et qu'il ne savait pas ce qu'il était advenu d'elles. Il aurait fui le pays peu après les faits.

27. Le Gouvernement n'est pas disposé à modifier la loi de 1982 sur la citoyenneté malgré l'effet discriminatoire qu'elle a sur les Rohingya et d'autres communautés. Par ailleurs, les modifications qui pourraient être apportées à la loi ne garantiront pas à elles seules le respect ou la protection des droits de la communauté rohingya, ni ne mettront un terme aux politiques et pratiques discriminatoires à l'égard de ses membres. Les Kaman, groupe ethnique national officiellement reconnu et jouissant de tous les droits inhérents à la citoyenneté, sont exposés à des violations des droits de l'homme en raison de leur appartenance ethnique et de leur religion, telles que des restrictions de leur liberté de circulation (et notamment l'enfermement dans des camps pour personnes déplacées ou dans des villages et le non-respect de leur droit de retourner à leur lieu d'origine), des arrestations arbitraires et des actes de harcèlement et de rançonnement. Un Kaman interrogé par le HCDH a déclaré que le renouvellement de sa carte de citoyenneté avait pris plus de deux ans et avait nécessité plus de 50 visites au bureau de l'immigration.

28. Un réfugié arrivé au Bangladesh vers la fin de 2018 a cependant déclaré que le Gouvernement avait récemment abrogé une ordonnance de 1994 imposant des procédures lourdes et coûteuses aux Rohingya souhaitant obtenir un certificat de mariage. L'ordonnance énonçait que les familles rohingya étaient autorisées à avoir deux enfants au maximum, ce qui signifiait qu'aucun enfant supplémentaire n'était enregistré. Une

organisation locale a estimé qu'avant août 2017, au moins 37 000 enfants non enregistrés du fait de l'ordonnance vivaient dans le nord de l'État rakhine. Selon les représentants des Rohingya, ce chiffre pourrait être plus élevé, étant donné que l'enregistrement des enfants (c'est-à-dire des premiers-nés et des deuxièmes enfants) n'a pas été effectué régulièrement par les autorités depuis 2012. Du fait qu'ils n'existent pas aux yeux de la loi, les enfants non enregistrés n'ont pas accès à de nombreux services de base.

B. Participation à la vie publique

29. L'apatridie et l'absence des droits inhérents à la citoyenneté empêchent directement la communauté rohingya de participer effectivement à la vie publique et notamment d'être représentée dans les institutions publiques. Dans divers rapports examinés par le HCDH, les auteurs ont demandé au Gouvernement du Myanmar de prendre des mesures pour que la communauté rohingya, y compris les groupes sous-représentés tels que les femmes, puisse participer à tous les processus décisionnels et y être représentée. Ils ont également recommandé aux autorités de consulter les réfugiés et les personnes déplacées sur toutes les étapes des processus de retour.

30. Le HCDH a constaté qu'aucun progrès majeur n'avait été accompli en vue de renforcer la participation effective des Rohingya à la vie publique. L'apatridie et des pratiques discriminatoires ancrées ont de fait privé les Rohingya de leurs droits politiques fondamentaux, dont la capacité de participer aux processus électoraux, comme les élections législatives de 2015. En tant que non-citoyens, les Rohingya ne peuvent pas non plus créer de partis politiques¹⁰ et il leur est interdit d'occuper des emplois dans la fonction publique. Aucun Rohingya ne travaille au sein du Département de l'administration générale, de la police, de la justice, du système éducatif ou du système de santé. Il y aurait des administrateurs de villages rohingya dans des villages mono-ethniques, mais ils sont perçus le plus souvent comme impuissants vis-à-vis des autorités. Dans les villages pluriethniques, ce sont les Rakhine qui sont nommés administrateurs. Les consultations locales tenues avec les Rohingya sur des questions les concernant, telles que les retours et les réinstallations, seraient réduites à leur plus simple expression ou purement formelles.

31. Les réfugiés interrogés par le HCDH ont fait observer que l'exclusion des Rohingya de la vie publique n'était pas un phénomène récent, mais plutôt le résultat de politiques d'exclusion appliquées depuis les années 1990. Par exemple, d'anciens fonctionnaires rohingya ont expliqué que les candidatures de Rohingya à des postes d'enseignants étaient bloquées depuis le début des années 90 et que seuls ceux qui avaient déjà un emploi pouvaient l'exercer. Du fait du départ à la retraite des anciens enseignants rohingya et de l'interdiction d'en recruter de nouveaux, les Rohingya sont totalement absents du système éducatif depuis 2015. Les réfugiés ont indiqué qu'on pouvait observer la même tendance dans d'autres secteurs de l'administration et que les membres instruits et plus aisés de la communauté qui n'avaient pas été tués dans les violences commises depuis 2012 avaient quitté le Myanmar pour protéger leur famille. Ils ont affirmé que ces persécutions avaient privé la communauté de ses dirigeants et qu'elle ne pouvait plus se faire entendre à aucun niveau de l'administration.

32. Un certain nombre de réfugiés se sont dits préoccupés par l'effet dévastateur que le manque de représentation des Rohingya avait eu sur le sort de la communauté à différents niveaux, en particulier sur l'éducation. L'absence d'enseignants rohingya a contraint les familles à scolariser leurs enfants dans des établissements rakhines, où ils étaient marginalisés. Pour remédier à cette situation, des familles rohingya de l'État rakhine prennent à leur charge le versement d'un salaire à des membres de la communauté afin qu'ils dispensent une certaine forme d'éducation à leurs enfants. Toutefois, cette éducation n'est pas reconnue par le Gouvernement. À terme, l'absence d'accréditation officielle contribuera à aggraver davantage encore la marginalisation de la communauté.

¹⁰ Loi sur l'enregistrement des partis politiques, art. 4 a) ; voir www.asianlii.org/mm/legis/laws/prlpadcln22010696.pdf.

33. Le manque de consultation et de participation aux processus décisionnels a été particulièrement flagrant dans le cas du rapatriement annoncé, puis interrompu, de 2 260 réfugiés depuis le Bangladesh en novembre 2018. En octobre, un haut fonctionnaire du Ministère des affaires étrangères du Myanmar s'est rendu dans les camps de Cox's Bazar pour annoncer qu'à la suite d'une procédure visant à vérifier que 8 000 personnes dont le nom avait été transmis par le Gouvernement bangladais répondaient aux exigences de sécurité du Myanmar, un processus de rapatriement débiterait au 15 novembre. L'annonce du rapatriement imminent a suscité la peur et la consternation parmi les réfugiés rohingya de Cox's Bazar¹¹, qui ont déclaré ne pas avoir été informés des noms inscrits sur la liste des personnes visées par le rapatriement. Le HCDH a reçu des informations concordantes selon lesquelles on se bornait à dire aux personnes dont le nom figurait sur la liste qu'elles seraient rapatriées, sans qu'elles y aient consenti, et selon lesquelles, dans un certain nombre de cas, les réfugiés s'automutilaient plutôt que de faire l'objet d'un retour forcé imminent. Malgré les dispositions logistiques qui avaient été prises le 15 novembre, pas un seul Rohingya n'a souhaité retourner au Myanmar.

C. Libertés et droits fondamentaux

34. Les recommandations formulées dans certains rapports ont souligné le fait que le respect, la protection et l'exercice des droits et libertés fondamentaux des Rohingya constituaient une obligation non négociable qui incombait au Gouvernement du Myanmar. Les réfugiés et les Rohingya dans l'État rakhine n'ont eu de cesse de faire part de leurs préoccupations en ce qui concerne la jouissance de leurs droits à la vie, à la sécurité de leur personne et à la santé et de leurs libertés de réunion, d'association et de religion. Les atteintes à ces droits et libertés sont la conséquence directe de deux facteurs principaux dont les effets se recoupent : la discrimination et les restrictions drastiques à la liberté de circulation.

35. Les lois, les arrêtés locaux et les restrictions informelles qui s'appliquent exclusivement aux Rohingya dans l'État rakhine entravent considérablement leur capacité à circuler librement et en toute sécurité. Dans le centre de l'État rakhine, les Rohingya ont signalé que les personnes déplacées ne pouvaient pas quitter les camps sans demander des autorisations payantes, qui étaient difficiles à obtenir et que beaucoup d'entre eux n'avaient pas les moyens de s'offrir, de sorte qu'ils se retrouvaient dans une situation semblable à la détention arbitraire. Les réfugiés ont confirmé que les autorisations délivrées avaient une durée de validité limitée, qui n'excédait pas quatorze jours, et une portée restreinte, qui ne leur permettait de circuler que dans des zones prédéterminées. Dans le nord de l'État rakhine, les personnes ne pouvaient pas quitter les abords de leur village ou de leur camp et elles devaient même solliciter des autorisations pour exercer une activité économique ordinaire comme la pêche. Les réfugiés n'ont eu de cesse d'affirmer qu'il n'y avait pas de marché dans leur village et que les administrateurs de village et les forces de sécurité aux postes de contrôle ne les laissaient se rendre aux marchés les plus proches qu'en échange d'argent. Les autorisations étaient nécessaires même en cas d'urgence médicale. Les réfugiés ont indiqué que, de nuit, les situations d'urgence présentaient des difficultés supplémentaires, car la plupart des villages rohingya étaient soumis à un couvre-feu et que les escortes de police exigeaient d'être payées davantage. En outre, les Rohingya détenant une carte de vérification de la nationalité ont affirmé que, contrairement à ce que prétend le Gouvernement¹², ils continuent d'être soumis à des restrictions à leur liberté de circulation.

36. Le Gouvernement du Myanmar a officiellement annoncé l'adoption d'un plan de progression, avec différentes dates et étapes, afin de garantir la liberté de circulation de tous les habitants de l'État rakhine, quelle que soit leur race ou leur religion¹³. Toutefois, il

¹¹ Voir HCDH, « Bachelet: Returning Rohingya refugees to Myanmar would place them at serious risk of human rights violations », déclaration à la presse, 13 novembre 2018.

¹² Voir Radio Free Asia, *Myanmar Lifts Travel Restrictions on Rohingyas with 'Verification Cards'*, 19 avril 2018.

¹³ Voir https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-to-the-People-on-the-Progress-of-the-Implementation-of-Recommendations-on-Rakhine-State-January-to-April-2018_.pdf.

semble que les détails de ce plan n'ont pas été publiés. De même, aucune information disponible ne permet de savoir si le Gouvernement a appliqué les recommandations visant à répertorier et à publier toutes les restrictions formelles et informelles à la liberté de circulation.

37. Non seulement les Rohingya étaient soumis à des restrictions imposées par le Gouvernement, mais ils s'abstenaient également de circuler par souci de sécurité. Un habitant du centre de l'État rakhine a expliqué que les Rohingya ne pouvaient pas se rendre seul ou en petits groupes dans des villages habités par des personnes d'origine ethnique rakhine, car les extrémistes rakhines suivraient, harcèleraient, frapperaient ou tueraient tout Rohingya se trouvant à l'extérieur de son village et que les autorités ne faisaient pratiquement rien pour que les auteurs de tels faits aient à répondre de leurs actes. Une autre personne du nord de l'État rakhine a décrit en détail le meurtre d'un homme de 60 ans qui avait mené ses chèvres paître à l'extérieur du village. Des Rakhine l'ont encerclé et l'ont enlevé. Le lendemain matin, son corps a été retrouvé flottant dans un canal. Le témoin a affirmé que des militaires sont venus examiner la dépouille et ont quitté les lieux sans rien faire. D'autres témoins ont identifié les auteurs et les ont dénoncés à la police, mais celle-ci a ordonné aux Rohingya d'enterrer la victime. Le témoin a ajouté qu'ils avaient découvert lors de la toilette mortuaire rituelle que le corps de la victime, notamment ses organes génitaux, avait été mutilé.

38. Les restrictions à la liberté de circulation compromettent l'accès des Rohingya aux services de santé. Selon l'un des réfugiés, l'hôpital de son village se situait dans un quartier rakhine et tous les médecins y étaient d'origine ethnique rakhine. Les Rohingya n'essayaient pas de s'y faire soigner, car des personnes d'origine ethnique rakhine des villages voisins les avaient menacés de les tuer si jamais ils franchissaient les portes de l'hôpital. Le réfugié a expliqué que, pour être soignés, les Rohingya devaient soudoyer les agents de police pour obtenir l'autorisation de se rendre par bateau à l'hôpital de Sittwe (qui est fort éloigné), où exerçaient des médecins musulmans. D'après lui, le coût total d'une telle opération s'élevait à 50 000 kyats (environ 30 dollars), une somme astronomique pour beaucoup de Rohingya.

39. Un habitant du nord de l'État rakhine qui souffrait d'hépatite C et avait besoin de soins urgents a confié au HCDH que, ne serait-ce que dans son village, près de 30 personnes atteintes de la même maladie n'avaient pas accès à un traitement. Il a indiqué que des cas de malnutrition étaient répertoriés dans son village et que beaucoup d'habitants avaient des maladies non diagnostiquées, car ils n'avaient pas accès à un médecin. Certaines organisations internationales pouvaient accéder à un hôpital se trouvant dans une zone urbaine à proximité mais pas aux villages Rohingya ; en outre, elles n'étaient en mesure de prendre en charge que certaines pathologies (l'hépatite C n'étant pas l'une d'entre elles). Les habitants de son village ne pouvaient pas se rendre à l'hôpital principal de la commune à cause des restrictions à la liberté de circulation, des pots-de-vin à verser pour pouvoir voyager et des frais médicaux à régler. Dans son village, plusieurs personnes sont décédées faute d'avoir eu accès des soins médicaux et à de l'aide humanitaire.

40. En outre, les restrictions à la liberté de mouvement entravent fortement les organisations humanitaires nationales et internationales, ce qui a des effets préjudiciables sur l'accès des Rohingya aux services de base. Les représentants des organisations internationales ont unanimement affirmé que, depuis la crise d'octobre 2016, l'accès humanitaire à l'État rakhine, en particulier dans le nord, est très limité et imprévisible, alors que l'aide humanitaire y est indispensable. Il semblerait que le centre de l'État rakhine soit plus accessible en dépit des lenteurs administratives et des procédures d'autorisation de circulation. Depuis la fin du premier semestre 2018, le Gouvernement délivre dans le nord de l'État rakhine des autorisations d'une durée de validité plus longue, pouvant aller jusqu'à trente jours. Cependant, les organisations ont remarqué que les conditions requises étaient plus rigoureuses et qu'il fallait, entre autres, fournir des précisions sur le personnel, les lieux et les dates de visite. En outre, il est désormais obligatoire d'obtenir l'autorisation à la fois de l'État et des autorités municipales. Les agents humanitaires ne peuvent se rendre dans le nord de l'État rakhine que pendant la journée ; y passer la nuit est interdit, de même que les contrôles formels, les évaluations, les opérations de vérification et la collecte de

données. Le personnel rohingya doit solliciter des autorisations spéciales. Les organisations non gouvernementales n'ont pour ainsi dire pas accès au nord de l'État rakhine.

41. Les organisations humanitaires ont souligné que, même quand elles obtenaient des autorisations d'accès, les importantes restrictions d'ordre géographique et les obstacles bureaucratiques continuaient d'empêcher de sauver des vies et de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de protection et de surveillance. Elles ont souligné le fait que jusqu'en novembre 2018, seuls 169¹⁴ des 989 villages du nord de l'État rakhine¹⁵ avaient reçu de l'aide, les activités d'assistance se concentrant principalement dans les zones urbaines des villes de Maungdaw et de Buthidaung. Ils ont expliqué avec inquiétude que, dans cette situation, il était impossible d'intensifier rapidement les activités, de recruter et de conserver du personnel qualifié, et de renforcer les capacités locales, ce qui freinait l'élaboration de solutions de moyen et long terme.

42. Les réfugiés ont indiqué au HCDH qu'un règlement de 2012 disposant que plus de cinq personnes ne pouvaient pas se réunir en même temps au même endroit a sérieusement porté atteinte aux libertés d'association, de réunion et de religion. Les experts ont confirmé qu'à cause de ce règlement qui ne visait que les Rohingya et les musulmans, ces derniers ne pouvaient se réunir ni pour la prière du vendredi ni pour les festivités religieuses. Les réfugiés rohingya ont fait savoir qu'ils n'avaient pas pu célébrer librement l'Eïd ou d'autres fêtes religieuses au cours des six dernières années. Les sanctions pour non-respect de ce règlement allaient de l'amende à l'arrestation, et l'extorsion était répandue. Les réfugiés ont précisé que les marchés et les écoles étaient les seules exceptions prévues par ce règlement.

43. Les réfugiés et les habitants de l'État rakhine ont signalé que de nombreuses mosquées avaient été fermées, détruites ou pillées depuis 2012. Il n'était pas possible de diffuser l'appel à la prière par haut-parleurs et les mosquées ne pouvaient pas être rénovées sans autorisation écrite. Un témoin a déclaré que les personnes qui effectuaient de menues réparations en secret étaient passibles d'une amende ou risquaient d'être arrêtées ou harcelées. Un Kaman a fait savoir que les mosquées de Kyaukpyu avaient été pillées et rasées.

44. Les Rohingya ont indiqué que, quand l'un des leurs était trouvé en possession d'un téléphone portable, il était souvent harcelé et sanctionné. Les personnes interrogées ont souligné à quel point il était extrêmement dangereux pour les Rohingya d'essayer de prendre des photos pour prouver les violations dont ils étaient victimes. Les journalistes et les autres professionnels des médias ont déclaré que, quand ils obtenaient l'autorisation de se rendre dans l'État rakhine, ils ne pouvaient pas recueillir d'informations de façon indépendante, car tout était minutieusement orchestré par le Gouvernement.

D. Déplacements et droit au retour

45. Dans maintes des recommandations examinées, il était demandé au Gouvernement du Myanmar d'entreprendre des actions concrètes pour préparer le retour volontaire, durable, sans risque et dans la dignité des réfugiés et des personnes déplacées. Ces recommandations mettaient l'accent sur l'organisation de véritables consultations avec les communautés touchées et sur la priorité à donner aux rapatriements organisés vers les lieux d'origine. Les auteurs des recommandations demandaient également que des mesures temporaires soient prises pour assurer des conditions de vie dignes dans les camps de personnes déplacées, soulignant que de telles mesures ne dispensaient pas le Gouvernement d'organiser le retour des personnes déplacées. Le Myanmar n'a mis en œuvre presque aucune de ces recommandations

46. Entre 2012 et octobre 2016, près de 168 000 Rohingya ont, par souci de sécurité, fui les violences perpétrées au Myanmar¹⁶. À la suite des violences commises en août 2017, 738 196 personnes ont cherché refuge au Bangladesh, de nouvelles arrivées ayant été

¹⁴ Voir https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/myanmar_nov18.pdf.

¹⁵ Voir <http://themimu.info/place-codes>.

¹⁶ Vivian Tan, *Selon un rapport du HCR, plus de 168 000 Rohingya auraient fui le Myanmar depuis 2012*, HCR, 3 mai 2017.

enregistrées en 2018 et jusqu'en janvier 2019 quand le présent rapport a été élaboré. Dans le centre de l'État rakhine, 127 433 personnes déplacées ont vécu dans 23 camps ou dans des conditions similaires depuis 2012¹⁷. Les violences et les déplacements ne sont pas propres à l'État rakhine ; d'autres minorités en souffrent également dans l'ensemble du pays. Au Myanmar, 116 342 personnes déplacées vivent dans des camps ou dans des conditions similaires : 97 227 dans le Kachin, 8 815 dans le Shan et 10 300 dans le Kayin. De surcroît, environ 100 000 réfugiés issus de différents groupes ethniques vivent en Thaïlande¹⁸.

47. Aucun retour vers leur lieu d'origine n'a été organisé pour les Rohingyas présents au Bangladesh ou dans des camps de personnes déplacées. Anticipant le rapatriement annoncé pour novembre 2018, le HCR a déclaré que les conditions pour un retour volontaire, durable, sans risque et dans la dignité n'étaient pas réunies au Myanmar¹⁹.

48. Le 6 juin 2018, le Gouvernement, le HCR et le PNUD ont signé un mémorandum d'accord pour favoriser la création des conditions nécessaires au retour. Dans ce cadre, le HCR et le PNUD ont effectué deux tournées d'évaluation dans 49 villages du nord de l'État rakhine.

49. Plusieurs réfugiés ont confié au HCR qu'ils souhaitaient regagner leur foyer dans l'État rakhine. Certains ont rappelé que les Rohingyas ont été contraints de fuir au Bangladesh à plusieurs reprises depuis les violences perpétrées par la Tatmadaw en 1978 et qu'ils décideraient de rentrer chez eux seulement si les conditions permettant d'éviter que de telles infractions soient de nouveau commises et que les cycles de déplacement reprennent étaient réunies. Des Rohingyas et des organisations de la société civile rohingya ont affirmé qu'il fallait absolument mettre un terme au régime des cartes de vérification de la nationalité et restaurer les droits inhérents à la citoyenneté avant que les personnes rohingya ne retournent dans leur lieu d'origine. Comme ils ne faisaient pas confiance aux forces de sécurité du Myanmar, ils considéraient également qu'il fallait absolument que des mesures de sécurité, comme le déploiement de forces de maintien de la paix, soient mises en place. De nombreuses personnes ont également insisté pour obtenir des garanties quant à leur retour chez elles. Certains réfugiés ont ajouté qu'il fallait que les auteurs des crimes commis contre les Rohingyas répondent de leurs actes et que les discours hostiles aux musulmans et aux Rohingyas cessent avant qu'ils n'envisagent de rentrer dans leur lieu d'origine.

50. Des réfugiés et des membres de la communauté internationale ont souligné que le fait qu'aucune solution au déplacement des Rohingyas dans le centre de l'État rakhine n'ait été trouvée en six ans montre clairement que les conditions permettant leur retour ne sont pas réunies et que le Gouvernement du Myanmar n'a pas l'intention d'améliorer la situation. En novembre 2018, le Gouvernement a, en consultation avec des organismes des Nations Unies et des organisations de la société civile, essayé d'élaborer une stratégie de fermeture des camps de personnes déplacées. Cependant, aucune stratégie n'avait été définitivement arrêtée au moment de l'élaboration du présent rapport.

51. Entre-temps, la fermeture annoncée par le Gouvernement de certains camps²⁰ a été remise en question. Les agents humanitaires ont expliqué que si, dans la plupart des cas, les personnes déplacées étaient informées de la possible fermeture, elles n'étaient pas consultées et, par conséquent, leurs avis ou leurs décisions n'étaient pas pris en compte. Ils ont ajouté que les personnes déplacées n'avaient pas la possibilité de rentrer chez elles, mais qu'elles étaient réinstallées dans d'autres régions ou à proximité de leur camp.

52. En outre, le Gouvernement du Myanmar s'est concentré uniquement sur la construction d'infrastructures matérielles ; il ne s'est pas attaqué aux causes de la

¹⁷ Voir <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-idp-sites-rakhine-state-30-november-2018>.

¹⁸ Voir <https://reliefweb.int/map/thailand/thailand-border-operation-rtgmoi-unhcr-verified-refugee-population-31-december-2018>.

¹⁹ HCR, *Déclaration du Haut-Commissaire aux réfugiés sur le rapatriement des réfugiés rohingyas au Myanmar*, 11 novembre 2018.

²⁰ Voir *IDP camps closed; resettlement underway in Rakhine*, République de l'Union du Myanmar, Cabinet présidentiel, 9 avril 2018.

persistance de la ségrégation, comme les restrictions à la liberté de circulation, et n'a pas réglé les problèmes en matière d'accès aux services de base tels que l'accès limité aux services de santé et aux moyens de subsistance. Par exemple, des représentants de la communauté internationale ont indiqué que les conditions de vie dans le camp Taung Paw dans la ville de Myebon se sont dégradées à la suite de l'annonce de sa fermeture. Ils ont signalé que le Gouvernement avait décidé de construire les nouvelles maisons dans les rizières voisines du camp fermé, en dépit du fait que ces terrains étaient inondables. Cette décision a été prise pour satisfaire les populations locales qui refusaient que les Rohingyas soient réinstallés plus près d'eux.

53. Les nouveaux arrivants interrogés par le HCR au Bangladesh vers la fin de 2018 ont affirmé que le Gouvernement du Myanmar prenait des mesures pour que les Rohingyas encore présents dans le centre de l'État rakhine soient placés de force dans des camps. Les personnes interrogées provenant de diverses localités du nord de l'État rakhine ont signalé que l'armée avait forcé les hommes et des enfants de 12 ans à peine à travailler gratuitement pendant douze heures d'affilée pour construire des groupements de maisons semblables à des camps dans plusieurs endroits dans le nord de l'État. Les constructions auraient été édifiées sur des terres agricoles et à proximité de bases militaires. Une personne a affirmé que l'administrateur de son village, qui a été presque complètement épargné par les violences de 2017, avait informé les habitants qu'ils seraient expulsés de chez eux et qu'ils devraient se réinstaller dans le nouveau camp. D'après les différentes descriptions, les camps étaient des zones clôturées par des barbelés, avec une seule entrée et des miradors. Une personne interrogée a dit craindre que les camps aient été construits pour contraindre les Rohingyas à vivre dans la misère afin de les exterminer à terme.

54. Selon plusieurs organisations, l'analyse d'images satellitaires prouve qu'une partie des terres habitées par les Rohingyas avant les violences d'août 2017 avait été accaparées, que les anciens édifices avaient été rasés pour faire place à de nouveaux bâtiments (A/HRC/39/64, par. 42)²¹. Le Gouvernement s'est justifié en invoquant la législation nationale sur la gestion des catastrophes naturelles²². En plus de détruire les preuves décisives des crimes commis dans l'État rakhine, ces actes constituent un obstacle majeur à l'exercice du droit des réfugiés à retourner chez eux.

E. Responsabilité

55. Plusieurs organismes des Nations Unies, dont le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, ont prié le Gouvernement du Myanmar d'ouvrir des enquêtes indépendantes sur les violations des droits de l'homme et de poursuivre en justice les auteurs des faits. Toutefois, le Gouvernement n'a pas pris de mesures concrètes pour mettre un terme à l'impunité de ces derniers. Aucune information sur les poursuites engagées contre les militaires de haut rang pour les violences commises en 2012 et 2016 n'a été fournie au HCDH et aucune enquête criminelle relative aux violences d'août 2017 n'a été entreprise. La seule exception à cette impunité absolue semble être les poursuites pénales engagées contre sept officiers de la Tatmadaw qui ont été reconnus coupables du massacre de Inn Din du 2 septembre 2018 et condamnés à dix ans d'emprisonnement. Toutefois, hormis une annonce du commandant en chef de la Tatmadaw sur sa page Facebook, aucune information sur l'identité des auteurs et sur l'exécution véritable des peines n'est disponible. D'après des informations non confirmées transmises au HCDH, les officiers de la Tatmadaw impliqués dans les violences perpétrées dans l'État rakhine en août 2017 auraient été rétrogradés, mutés ou mis à la retraite de force. Quoique ces informations doivent encore être corroborées par la

²¹ Voir Amnesty International, *Myanmar. « Nous allons tout détruire » – la responsabilité de l'armée dans les crimes contre l'humanité commis dans l'État d'Arakan* (Londres, Amnesty International, 2018) ; Human Rights Watch, *Birmanie : Des dizaines de villages rohingyas rasés au bulldozer*, 23 février 2018 ; et Poppy McPherson *et al.*, *Special Report: Myanmar's moves could mean the Rohingya never go home*, Reuters, 18 décembre 2018.

²² Voir www.burmalibrary.org/docs23/GNLM2017-09-27-red.pdf.

Tatmadaw, il n'en demeure pas moins que ces sanctions sont trop légères au vu de la gravité des infractions alléguées.

56. En juillet 2018, le Gouvernement du Myanmar a créé un organe non judiciaire, la commission d'enquête indépendante, qui a pour mission d'enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme commises dans l'État rakhine après le 25 août 2017. La commission, dont la présidence est assurée par Rosario Manalo, une ancienne diplomate des Philippines, a été chargée de rendre, dans un délai d'un an à compter de sa création, un rapport présentant ses conclusions au terme des enquêtes menées. Au vu des échanges avec la Présidente à l'occasion de réunions officielles, le HCDH doute fortement de l'impartialité de la commission et de sa capacité à accomplir son mandat en toute indépendance²³. En outre, le HDCH s'inquiète de ce que la Tatmadaw avait écarté toute responsabilité pénale de sa part au terme d'une précédente enquête menée par ses soins et de ce qu'en mars 2018, avant la création de la commission, un de ses membres actuels avait publiquement exclu la possibilité que des crimes internationaux aient été commis²⁴.

57. La création de commissions d'enquête est devenue monnaie courante en raison du caractère cyclique des épisodes de violences au Myanmar ; huit commissions de cette nature ont été créées depuis 2012 (A/HRC/39/64)²⁵. Aucune des précédentes commissions n'a débouché sur des poursuites pénales contre des militaires de la Tatmadaw ; en effet, toutes ont jugé que l'armée n'était nullement responsable des violations des droits de l'homme qui avaient pu être commises.

58. En outre, la création de la commission en juillet 2018 a retardé les enquêtes criminelles du système de justice formel, qui n'ont pas été ouvertes tant que les conclusions de la commission n'avaient pas été publiées, d'où le risque que des preuves d'une importance capitale ou susceptibles de disparaître aient pu être détruites ou perdues. La destruction avérée de plusieurs villages dans le nord de l'État rakhine, y compris de sites présumés avoir servi de charniers, démontre que ce risque est réel.

59. L'impunité pour les meurtres, les disparitions, les violences sexuelles, les passages à tabac, l'extorsion, les arrestations illégales, les faits de corruption et l'accaparement des terres est presque absolue, bien que ces faits continuent d'être signalés. Des témoins ont confié au HCDH que la Tatmadaw, les responsables de l'application des lois, les agents de la police des frontières, les milices locales et les membres de la communauté rakhine commettent encore fréquemment les crimes susmentionnés contre les Rohingya en toute impunité. Ils ont systématiquement affirmé que signaler ces crimes peut, en outre, se retourner contre les victimes.

60. Un réfugié a raconté au HCDH qu'il tenait un commerce de thé et de noix d'arc dans sa maison. Des Rakhine y venaient et repartaient régulièrement sans payer. Une fois, le commerçant a dit à un jeune Rakhine qu'il devait payer ce qu'il prenait dans le magasin. L'homme lui a répondu que, comme ils se trouvaient dans l'État rakhine, il brûlerait le magasin du commerçant rohingya si jamais celui-ci lui demandait de nouveau de payer. Ce même homme est revenu quelques jours plus tard et a attaqué le commerçant à coups de couteau et l'a blessé au front (une cicatrice ayant pu être causée par une telle attaque était clairement visible). La victime a ajouté que, quelques jours plus tard, plusieurs Rakhine sont venus dans son magasin. Un homme a réclamé des cigarettes ; quand le commerçant a refusé de lui en vendre, le groupe d'hommes a mis le feu au magasin et à la maison. Le commerçant est parvenu à sauver les membres de sa famille, qui dormaient à l'intérieur de la maison. Par la suite, il a signalé ces faits à l'administrateur du village, qui était d'origine ethnique rakhine et qui a tout de suite prétendu que cette histoire était fautive et a accusé les Bengalis (soit les Rohingya) plutôt que les Rakhine.

²³ Voir www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23385&LangID=E.

²⁴ Hannah Beech et Saw Nang, « Myanmar Rejects U.N. Findings: 'No Ethnic Cleansing or Genocide in Our Country' » (Le Myanmar réfute les conclusions de l'ONU : ' Il n'y a pas de génocide ou de nettoyage ethnique dans notre pays'), New York Times, 14 mars 2018.

²⁵ Voir également A/HRC/39/CRP.2, par. 1601 à 1609.

VI. Conclusions et recommandations

61. Après avoir analysé les informations recueillies auprès de sources directes et indirectes, la Haute-Commissaire conclut que la situation des droits de l'homme des Rohingya au Myanmar est extrêmement préoccupante et que les mesures prises par le Gouvernement du Myanmar pour mettre en œuvre les recommandations des différents organismes des Nations Unies en matière de promotion et de protection des droits des Rohingya ont été largement insuffisantes.

62. Bien que le Gouvernement du Myanmar ait réalisé des progrès dans plusieurs domaines, les Rohingya continuent d'être victimes d'une discrimination systématique qui compromet l'exercice de leurs libertés et droits fondamentaux. Au-delà de ce que plusieurs organismes des Nations Unies, tels que la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, ont conclu quant aux violences commises depuis août 2017, plusieurs rapports concordants confirment que le Gouvernement ne protège pas les Rohingya de l'État rakhine contre les menaces pesant sur leur vie, leur sécurité et leur sûreté.

63. Si la Tatmadaw est soupçonnée d'avoir commis la plupart des violations graves répertoriées en 2016 et en août 2017, les meurtres et les autres crimes commis contre les Rohingya à la fin de l'année 2018 ont, selon les survivants et les organismes des Nations Unies, été perpétrés par des extrémistes rakhine. Le fait que de tels crimes demeurent impunis met en évidence l'incapacité ou le refus du Gouvernement du Myanmar de s'acquitter de ses obligations à l'égard des Rohingya, de les protéger et d'amener les auteurs à répondre de leurs actes.

64. Si le Gouvernement du Myanmar ne s'engage pas résolument à mettre un terme à l'impunité, notamment celle dont jouit la Tatmadaw, il ne peut pas être exclu que des violations flagrantes des droits de l'homme et d'autres violations du droit international ne surviennent de nouveau. Rappelant les demandes formulées dans les précédents rapports du Haut-Commissariat, de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, la Haute-Commissaire prie le Gouvernement de lutter contre la discrimination et la persécution des Rohingya, qui sont fondées sur des motifs religieux ou ethniques et se manifestent dans la privation du droit à la citoyenneté et l'imposition d'autres mesures législatives et administratives discriminatoires et préjudiciables ; les massacres et les destructions de biens dont les Rohingya sont régulièrement victimes ; la persécution ; les viols généralisés ainsi que les autres formes de violence sexuelle ; le déplacement forcé ; la ségrégation ; l'exclusion de la vie civile et politique ; les restrictions drastiques à leur liberté de circulation ; le refus d'accorder l'accès à l'aide humanitaire et aux services de base ; l'ingérence dans leur vie personnelle, par exemple pour ce qui est du mariage ou du nombre d'enfants qu'ils peuvent déclarer légalement et l'omniprésence des discours de haine visant à déshumaniser les membres de la communauté rohingya et à les faire passer pour des étrangers.

65. La Haute-Commissaire constate avec une extrême préoccupation que certaines des atteintes susmentionnées, notamment la restriction de la liberté de circulation, les déplacements forcés et le refus de l'aide humanitaire, s'appliquent également à d'autres minorités du pays.

66. Par conséquent, pour ce qui est de la situation des Rohingya, la Haute-Commissaire demande en priorité au Gouvernement du Myanmar :

a) De veiller au respect du droit à la vie, à la sécurité et à la sûreté de tous les Rohingya qui sont toujours dans l'État rakhine et de toutes les minorités ethniques et religieuses du Myanmar ;

b) D'identifier les auteurs des violations et des crimes, de leur en faire répondre au cours de procès crédibles et indépendants et de faire largement connaître l'issue de ces procès ;

c) Indépendamment de toute mesure prise par la commission d'enquête indépendante, d'ouvrir des enquêtes pénales dirigées par le système judiciaire formel sur les crimes commis lors des opérations de nettoyage qui ont suivi les violences du 25 août 2017 et d'autres épisodes de violence antérieurs ;

d) D'accorder un accès sans restriction et sans entrave aux entités chargées de la défense des droits de l'homme, y compris à la mission internationale indépendante d'établissement des faits, afin qu'elles vérifient que les institutions nationales se conforment aux obligations internationales de l'État en matière de droits de l'homme ;

e) De mettre fin à la délivrance de cartes de vérification de la nationalité, de poursuivre les auteurs d'actes de violence ou d'intimidation visant à imposer ces cartes et de faire immédiatement en sorte que la détention d'une carte ne soit plus une condition préalable à l'accès aux services essentiels ;

f) De prendre des mesures pour reconnaître et rétablir la citoyenneté des Rohingya en supprimant les dispositions liant appartenance ethnique et citoyenneté dans la loi sur la citoyenneté de 1982 et de veiller à ce que cette révision législative soit appliquée sans discrimination ;

g) De simplifier la procédure de vérification de la citoyenneté étant donné que plus d'un million de Rohingya ont fui les violences commises depuis les années 1990 et que les documents attestant de leur citoyenneté peuvent avoir été détruits ;

h) De garantir et de faciliter, dans le strict respect des principes humanitaires, un accès sans restriction des agents humanitaires afin qu'ils évaluent les besoins et sauvent des vies, et apportent de l'aide à tous ceux qui en ont besoin, sans discrimination ;

i) D'éliminer toute pratique discriminatoire, *de jure* et *de facto*, qui porte atteinte aux libertés et droits fondamentaux des Rohingya ;

j) De supprimer toutes les restrictions formelles et informelles à la liberté de circulation, telles que les autorisations, les permis et les frais y afférents, et d'éliminer toutes les mesures qui conduisent à la ségrégation des Rohingya et les empêchent d'accéder librement et sans entrave aux services de base et aux moyens de subsistance ; et de faire en sorte que les Rohingya aient accès, sans discrimination, aux services de base, dont jouissent tous les autres citoyens du Myanmar ;

k) De s'abstenir de construire sur les terres qui étaient auparavant habitées par les Rohingya et de cesser immédiatement la construction de camps, notamment de ceux qui sont le fruit du travail forcé ;

l) De prévenir les discours déshumanisant ou dénigrant les Rohingya et de véritablement œuvrer en faveur de la réconciliation et d'un processus de justice transitionnelle conformément à la culture et aux traditions du Myanmar.

67. La Haute-Commissaire recommande également aux autorités du Myanmar :

a) D'accepter la compétence de la Cour pénale internationale en signant le Statut de Rome ;

b) De ratifier les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et de réviser le droit national afin de veiller à ce qu'il soit pleinement compatible avec le droit international des droits de l'homme ;

c) D'autoriser la création d'un bureau du HCDH qui soit doté d'un mandat de surveillance d'ensemble et qui jouisse d'un accès sans entrave à toutes les régions du pays ;

d) De garantir, en coopération avec la communauté internationale, des conditions de vie dignes à toutes les personnes déplacées vivant dans des camps tout en mettant au point des solutions durables pour qu'elles puissent rentrer chez elles ou

s'installer dans un autre lieu de leur choix ; et de veiller à ce que tous les retours s'effectuent dans le plein respect du droit international humanitaire ;

e) D'encourager la participation pleine et effective des Rohingya à tous les aspects de la vie politique et civile et aux décisions qui ont trait à leur statut et à leurs droits ;

f) De veiller à ce que les Rohingya soient suffisamment représentés dans la fonction publique, notamment en fixant des quotas pour encourager leur recrutement, et de remédier aux problèmes nés de leur longue exclusion.

68. Afin d'encourager la promotion des droits de l'homme au Myanmar, la Haute-Commissaire recommande au Conseil des droits de l'homme :

a) D'apporter son soutien aux enquêtes menées par la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar en prolongeant son mandat et en demandant qu'elle ait librement accès au Myanmar ;

b) De soutenir la création d'un bureau du HCDH au Myanmar qui soit doté d'un mandat de surveillance d'ensemble et de présences sur le terrain dans tout le pays ;

c) De charger le HCDH de continuer à surveiller les actions du Gouvernement du Myanmar visant à appliquer les recommandations des organismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, dont celles formulées par la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar dans son rapport (A/HRC/39/64) ;

d) De continuer à exiger que les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations du droit international humanitaire perpétrées au Myanmar aient à répondre de leurs actes.
