



# Assemblée générale

Distr. générale  
11 novembre 2020  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-troisième session

24 février-20 mars 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 de l'homme des musulmans rohingya et d'autres minorités au Myanmar**

### **Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme\***

#### *Résumé*

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 39/2 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-troisième session, un rapport sur les causes profondes des violations des droits de l'homme et atteintes à ceux-ci dont la minorité musulmane rohingya et d'autres minorités au Myanmar sont victimes. Il met en lumière les facteurs à l'origine des violations des droits de l'homme et des atteintes à ces droits commises actuellement et par le passé à l'égard des minorités ethniques et religieuses au Myanmar. Il s'achève par des recommandations concernant les mesures que le Gouvernement, la communauté internationale et d'autres parties prenantes devraient prendre pour améliorer la situation.

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



## I. Introduction

1. Dans sa résolution 39/2, le Conseil des droits de l'homme a prié la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de lui présenter, à sa quarante-troisième session, un rapport sur les causes profondes des violations des droits de l'homme et atteintes à ceux-ci dont la minorité musulmane rohingya et d'autres minorités au Myanmar sont victimes, notamment la discrimination, l'intolérance raciale, la xénophobie et des pratiques islamophobes, en violation du droit international des droits de l'homme et en contradiction avec les déclarations internationales, notamment la Déclaration et le Programme d'action de Durban, et de recommander des mesures concrètes qui devraient être prises par le Gouvernement du Myanmar et la communauté internationale pour remédier à la situation actuelle.

2. Le présent rapport a été élaboré à partir d'informations de première et de seconde main recueillies par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) auprès de diverses sources, notamment de l'Organisation des Nations Unies (ONU), d'organisations de la société civile, de représentants des communautés ethniques et religieuses minoritaires, de diplomates, d'universitaires et d'autres experts. N'ayant qu'un accès limité au territoire du Myanmar en dehors de Yangon, y compris aux zones majoritairement peuplées de minorités ethniques et religieuses, le HCDH a cherché d'autres moyens de juger de la fiabilité des informations reçues et s'est notamment entretenu avec des représentants de minorités ethniques et religieuses dans des pays autres que le Myanmar. La pertinence, l'authenticité et l'exactitude de toutes les informations ont été rigoureusement vérifiées. En réponse au questionnaire envoyé par le HCDH, le Gouvernement du Myanmar a communiqué des informations dans une note verbale datée du 3 février 2020, et il a adressé ses commentaires sur le projet de rapport dans une note verbale datée du 24 février 2020. Le HCDH s'est efforcé de tenir compte des informations reçues, en fonction de leur pertinence.

3. Le présent rapport devrait être lu conjointement avec le rapport de 2016 du Haut-Commissaire au Conseil des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme des musulmans rohingya et d'autres minorités au Myanmar (A/HRC/32/18) et le rapport de 2019 de la Haute-Commissaire sur la situation des droits de l'homme des Rohingyas dans l'État rakhine (Myanmar) (A/HRC/40/37). Compte tenu du volume d'informations contenu dans les rapports susmentionnés, ainsi que dans les rapports des rapporteurs spéciaux successifs sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, les constatations formulées précédemment ne sont pas reprises dans le présent rapport.

## II. Causes profondes des violations des droits de l'homme et des atteintes à ceux-ci dont sont victimes les musulmans rohingya et d'autres minorités au Myanmar

4. Les violations et les atteintes commises à l'égard des minorités au Myanmar touchent l'ensemble des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, et sont ancrées dans l'histoire et le tissu social en général. Outre la persécution banalisée dont les Rohingyas font l'objet dans l'État rakhine, les conflits armés de longue durée continuent d'entraîner, dans d'autres États, de graves violations des droits de l'homme des minorités ethniques et de graves atteintes à ces droits, notamment des exécutions extrajudiciaires, des arrestations et détentions arbitraires, des actes de torture, du travail forcé, des violences sexuelles et fondées sur le genre et des déplacements forcés à grande échelle. Cette situation entrave gravement la jouissance, par les minorités, d'autres droits tels que le droit à la liberté de circulation, le droit à la santé et le droit à l'éducation, et limite nettement les possibilités de subsistance des minorités, qui restent ainsi marginalisées et sont maintenues dans la pauvreté. En outre, les projets de développement et d'infrastructure planifiés ou mis en œuvre sans véritable consultation ni indemnisation des intéressés ont dépossédé les communautés touchées de leurs terres, de leurs ressources et de leurs moyens de subsistance, ce qui a eu pour effet de creuser les inégalités. La mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar a conclu que les graves violations qu'elle avait constatées constituaient des crimes

de guerre et des crimes contre l'humanité et, en ce qui concernait la persécution des Rohingya dans l'État rakhine, qu'il y avait lieu de parler de génocide.

5. Les causes profondes des violations des droits de l'homme commises à l'égard des Rohingya et d'autres minorités au Myanmar sont complexes et multidimensionnelles et existent depuis longtemps. Pour mettre au jour et comprendre ce défi complexe relatif aux droits de l'homme il faut donc mener une analyse historique plus large, en tenant compte des dimensions politique, juridique, économique et sociale, avant de pouvoir formuler des recommandations sur les solutions à adopter. Pour ce faire, il a été tenu compte, aux fins de l'établissement du présent rapport, du cadre normatif international relatif aux droits des minorités<sup>1</sup>, qui se fonde sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution 47/135 de l'Assemblée générale) et sur d'autres textes internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme, notamment sur l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que sur d'autres grands instruments internationaux, tels que la Déclaration et le Programme d'action de Durban et le Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

6. Il est essentiel de combattre les causes profondes de la discrimination et des violations des droits de l'homme dont sont victimes les minorités ethniques et religieuses et de veiller à ce que les responsables aient à répondre de leurs actes, afin d'instaurer la paix au Myanmar, de consolider la transition démocratique et de reconstruire la société sur la base des principes d'égalité et de non-discrimination. Ces principes font également partie des fondements du développement durable, ainsi qu'il ressort du Programme de développement durable à l'horizon 2030, lequel s'articule autour du principe selon lequel personne ne doit être laissé de côté et comprend l'objectif de développement durable n° 16, qui consiste à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives, à assurer l'accès de tous à la justice et à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

7. Le Gouvernement du Myanmar a intégré ce lien entre la paix et le développement dans le Plan de développement durable du Myanmar (2018-2030), dans lequel il constate que l'existence et la persistance du conflit sont dues à la méfiance entre les groupes, au manque d'institutions publiques transparentes et responsables chargées d'entendre les doléances de la population et d'y répondre, à l'exclusion et à la marginalisation de certaines personnes dans les processus de prise de décisions ainsi qu'à un sentiment généralisé d'injustice résultant d'une répartition inéquitable des ressources<sup>2</sup>. De la prise en considération de ces problèmes dépendent également l'aboutissement du processus de paix en cours, la concrétisation de l'aspiration à bâtir une union fédérale démocratique sous les auspices de la conférence de Panglong du XXI<sup>e</sup> siècle et la perspective d'un réel progrès.

## A. Héritage historique

8. La méfiance et les clivages entre les groupes ethniques du Myanmar trouvent leur origine dans les rivalités et les conflits qui ont opposé pendant plusieurs siècles les différents

<sup>1</sup> Le fait que l'on s'appuie sur le cadre normatif international relatif aux droits des minorités n'exclut pas la possibilité que certains groupes minoritaires du Myanmar s'identifient également comme autochtones. L'ONU défend le principe de l'auto-identification aussi bien en ce qui concerne les droits des minorités que les droits des autochtones ; en vertu de ce principe, la décision d'appartenir à une minorité ou à un groupe autochtone est un choix individuel et aucun désavantage ne doit en résulter. L'existence de minorités dans un État doit également être établie par des faits, à partir de critères objectifs et subjectifs, et pas seulement par une décision de l'État. Les facteurs à prendre en considération pour déterminer quels groupes ont besoin de protection en tant que minorités sont l'accès au pouvoir (position de non-dominance) et la vulnérabilité à l'exclusion, bien que la taille et la démographie des communautés puissent aussi entrer en ligne de compte. Dans le présent rapport, c'est le terme « minorité » qui est employé, par opposition à d'autres tels que « nationalités ethniques » ou « races nationales », pour tenir compte du statut des minorités et des droits associés à ce statut qui sont prévus par le droit international.

<sup>2</sup> Ministère de la planification et des finances, Plan de développement durable du Myanmar (2018-2030), p. 8.

royaumes ethniques, jusqu'à ce que la majorité birmane (Bamar) finisse par prendre le dessus sur les autres communautés ethniques, dont elle considérait les membres comme ses sujets. Le régime colonial britannique a creusé ces lignes de fracture ethniques pour les besoins de l'administration coloniale, renforçant le sentiment d'appartenance ethnique, qui était auparavant plus fluide et relatif et était davantage fonction du contexte<sup>3</sup>. Le nationalisme birman a évolué en opposition non seulement au régime colonial, mais aussi à d'autres groupes ethniques qui, parce qu'ils étaient associés aux Britanniques, étaient perçus comme avantagés sur le plan économique et comme une menace pour le peuple birman et son mode de vie<sup>4</sup>. La Seconde Guerre mondiale a créé d'autres dissensions, certains groupes ayant combattu aux côtés des Britanniques, d'autres aux côtés des Japonais.

9. En 1947, la signature de l'accord historique de Panglong, qui visait à édifier une union fédérale solidement ancrée dans le respect des droits des minorités et à instaurer une pleine autonomie dans l'administration interne, a sans doute constitué une étape décisive vers l'indépendance du pays. Le fait que les gouvernements successifs n'aient pas concrétisé cette vision est aujourd'hui encore une source majeure de ressentiment entre les ethnies et constitue toujours le principal obstacle au processus de paix actuel.

## B. Le régime militaire et la « birmanisation »

10. Après le coup d'État militaire de 1962, l'idéologie ethnonationaliste est devenue un pilier du régime militaire. Bien qu'elle n'ait jamais été officiellement déclarée politique d'État, cette idéologie a été largement perçue comme un processus de « birmanisation » de l'État et de la société qui supposait d'éliminer toutes les formes d'influence étrangère et de stimuler l'unité nationale en promouvant la langue et la culture birmanes et la religion bouddhiste, tout en réprimant les identités et aspirations ethniques, y compris les aspirations fédéralistes, et en les présentant comme des menaces pour la stabilité et l'unité nationales<sup>5</sup>.

11. Dans le cadre de la politique socialiste menée par le Général Ne Win, des mesures ont été prises pour limiter l'influence étrangère sur l'économie nationale, comme l'adoption de la loi sur la nationalisation des entreprises en 1963. Au fil du temps, on a assisté à l'exode d'environ 500 000 à 800 000 personnes d'origine chinoise et indienne<sup>6</sup>. Le système éducatif et les institutions publiques, y compris les médias contrôlés par l'État, ont été utilisés pour promouvoir une identité nationale unique fondée sur la culture et l'histoire birmanes, avec le birman comme langue « unifiante »<sup>7</sup> et le bouddhisme comme religion dominante. Cette tendance s'est également manifestée par : le changement, en birman, du nom des villes, des rues et des points de repère géographiques auparavant en langues autochtones<sup>8</sup> ; l'élaboration de programmes et de manuels scolaires qui n'enseignaient l'histoire que sous l'angle birman<sup>9</sup> ; la construction de musées visant à institutionnaliser la « culture nationale du Myanmar »<sup>10</sup> ; l'interdiction ou l'arrêt de l'enseignement en de nombreuses langues ethniques au-delà de la quatrième année d'études, ce qui a désavantagé, sur le plan éducatif, les personnes dont le birman n'était pas la langue maternelle<sup>11</sup> ; l'exclusion des minorités ethniques des échelons supérieurs de l'armée et de l'administration<sup>12</sup>. Les restrictions imposées aux groupes religieux non bouddhistes ont été strictement appliquées, notamment en ce qui concerne les activités éducatives, les réunions et l'importation et la publication de

<sup>3</sup> Matthew J. Walton, « The “wages of Burman-ness”: ethnicity and Burman privilege in contemporary Myanmar », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 43, n° 1 (2013).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Robert A. Holmes, « Burmese domestic policy: politics of Burmanization », *Asian Survey*, vol. 7, n° 3 (mars 1967).

<sup>7</sup> Ashley South et Marie Lall, « Language, education and the peace process in Myanmar », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 38, n° 1 (avril 2016).

<sup>8</sup> Ashley South, « Karen nationalist communities: the “problem” of diversity », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, n° 1 (avril 2007).

<sup>9</sup> South et Lall, « Language, education and the peace process ».

<sup>10</sup> Mikael Gravers, dir. publ., *Exploring Ethnic Diversity in Burma* (Copenhague, NIAS Press, 2007).

<sup>11</sup> Walton, « The “wages of Burman-ness” ».

<sup>12</sup> Martin Smith, *Burma (Myanmar): The Time for Change* (Londres, Minority Rights Group, 2002).

la Bible, du Coran et d'autres textes chrétiens et islamiques dans le pays. La construction ou la reconstruction de croix et d'églises, fréquemment prises pour cible et détruites par l'armée dans les zones de conflit, a souvent été refusée. Depuis 2011, certaines restrictions imposées aux activités et aux publications religieuses des non-bouddhistes et à l'utilisation des langues des groupes ethniques ont été assouplies, mais il reste malheureusement de nombreux vestiges de ces politiques.

### C. Conflits armés, déplacements et pauvreté

12. Les gouvernements militaires qui se sont succédé ont certes réprimé et restreint les droits et libertés démocratiques de tous les habitants du pays, mais ce sont les minorités ethniques et religieuses qui ont subi les pires violations des droits de l'homme, en particulier au titre de la « lutte contre l'insurrection », dans le cadre de laquelle l'armée s'en prenait aux civils avec sa stratégie des « quatre blocages »<sup>13</sup>. Les conflits prolongés avec des groupes armés ethniques ont permis à l'armée – en l'absence de toute menace extérieure – de légitimer son propre rôle central et disproportionné dans la politique pendant plus d'un demi-siècle. Ces conflits ont également créé un contexte propice à la commission par l'armée et, dans une moindre mesure, par les organisations armées ethniques de graves violations des droits de l'homme à l'égard des minorités ethniques et religieuses, notamment d'exécutions extrajudiciaires, d'arrestations et de détentions arbitraires, d'actes de torture et de travail forcé. L'utilisation par l'armée de la violence sexuelle et fondée sur le genre, abondamment mise en évidence par les organisations de femmes depuis des décennies, et plus récemment par la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, fait partie de cette stratégie de lutte contre l'insurrection.

13. Les conflits au Myanmar sont également motivés par des intérêts économiques puisque l'armée et certains groupes armés et milices ethniques se disputent le contrôle des terres et des ressources naturelles<sup>14</sup>, ce qui a fait apparaître des économies et des concessions commerciales illégales très lucratives liées à l'exploitation forestière, aux pierres précieuses, aux minéraux, au trafic d'animaux sauvages et au trafic de drogue. La majeure partie des bénéfices a profité à l'élite militaire et politique, ainsi qu'à des groupes paramilitaires et à des sociétés étrangères (A/HRC/40/68, par. 7), ce qui a d'autant plus privé les groupes ethniques de possibilités économiques et affaibli la cohésion sociale au sein des communautés.

14. Il y a de graves inégalités horizontales entre les zones frontalières peuplées de minorités ethniques et la région centrale majoritairement habitée par les Birmans en ce qui concerne le taux de pauvreté et l'accès aux possibilités économiques et aux services publics. Les États peuplés de minorités ethniques, qui sont les zones géographiques où vivent les sept principaux groupes ethniques, ont toujours reçu les plus faibles allocations budgétaires du pays dans le domaine de l'éducation. De plus, les taux d'alphabétisation y sont tous inférieurs à la moyenne nationale ; c'est dans l'État shan, qui enregistre un taux de 65 % alors que la moyenne nationale est de 90 %<sup>15</sup>, que cet écart est le plus frappant. Le Gouvernement actuel a progressivement augmenté les dépenses sociales – par exemple en mettant en œuvre des programmes de transfert de fonds dans certaines des zones les plus pauvres où vivent des minorités ethniques, comme les États chin et rakhine – et a donné la priorité à l'électrification et à la connexion du réseau routier dans les zones rurales reculées. Une action est actuellement menée pour étendre la couverture sanitaire et faciliter l'enregistrement des naissances dans l'État rakhine, notamment grâce au déploiement d'équipes mobiles. Toutefois, dans de nombreuses régions, les « dividendes de la paix » que l'on espérait obtenir grâce à la prolongation de l'Accord de cessez-le-feu national signé en 2015 ne se sont pas

<sup>13</sup> La politique anti-insurrectionnelle des « quatre blocages », qui a été lancée dans les années 1960 et qui serait toujours appliquée, consiste notamment à mener des « opérations de nettoyage » au cours desquelles des civils sont tués et des villages entiers détruits, ce qui entraîne des déplacements massifs (A/HRC/39/64, par. 76).

<sup>14</sup> Voir A/HRC/42/CRP.3 (consultable à l'adresse [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx)).

<sup>15</sup> Myanmar, Ministère de l'immigration et de la population, *The 2014 Myanmar Population and Housing Census: The Union Report - Census Report Volume 2* (Nay Pyi Taw, 2015).

concrétisés car la population est prise au piège entre le contrôle exercé par le Gouvernement et celui exercé par des groupes armés ethniques, et les mesures dites provisoires de partage du pouvoir prévues dans l'accord restent largement inappliquées.

15. Depuis plusieurs décennies, les conflits provoquent également des vagues de déplacement de communautés ethniques minoritaires, tant au Myanmar que vers les pays voisins (où les personnes déplacées se trouvent souvent en situation irrégulière et vulnérable) ; de nombreuses régions où vivaient des minorités ethniques ont de ce fait été désertées. À cela s'ajoutent la pratique courante de l'accaparement des terres, les effets néfastes des industries extractives et des projets d'infrastructure, ainsi que les catastrophes naturelles récurrentes. Par exemple, conformément à la loi de 2012 sur la gestion des terres vacantes, en jachère ou vierges, l'État a le pouvoir de redistribuer à des tiers les terres qu'il qualifie de vacantes, en jachère ou vierges – mais qui sont souvent activement cultivées par des agriculteurs<sup>16</sup>. L'adoption de cette loi a suscité une crainte généralisée parmi les communautés traditionnelles des régions où vivent des minorités ethniques, qui ont peur qu'il en découle une usurpation des droits coutumiers d'utilisation des terres et des expulsions. On dénombre encore, dans les États kachin, shan, rakhine, chin et kayin, environ 241 000 personnes déplacées<sup>17</sup> vivant dans des camps, où leur accès aux services est limité. Les acteurs humanitaires ont du mal à accéder à la population déplacée à cause des restrictions imposées par les autorités. En plus des 914 998 Rohingyas qui se trouvaient au Bangladesh au 30 novembre 2019<sup>18</sup>, on dénombrait 93 206 réfugiés du Myanmar en Thaïlande<sup>19</sup>. En Chine, leur nombre était inconnu. Bien que les Gouvernements du Myanmar et de la Thaïlande aient pris des mesures en faveur du rapatriement, les organisations transfrontalières qui aident les réfugiés du Myanmar en Thaïlande ont constaté que les fonds alloués ces dernières années à l'aide à la survie et à d'autres formes d'assistance avaient considérablement diminué. Les taux de dépression et de suicide auraient augmenté dans les camps en Thaïlande, tout comme la violence domestique et la dépendance à la drogue et à l'alcool<sup>20</sup>.

#### **D. Systématisation de la discrimination à l'égard des minorités ethniques et religieuses**

16. Les gouvernements militaires du Myanmar ont mis en place un régime juridique qui systématisait la discrimination à l'égard des minorités. Parmi les lois qui sont encore en vigueur, la plus notable concerne la citoyenneté (A/HRC/32/18, par. 19, et A/HRC/40/37, par. 21 à 28). La loi de 1982 sur la citoyenneté établit une hiérarchie composée de trois classes de citoyenneté qui confère la pleine citoyenneté aux personnes appartenant à des « races nationales », catégorie principalement fondée sur l'appartenance ethnique, et attribue aux autres des formes de citoyenneté inférieures, à savoir la citoyenneté « associée » et la citoyenneté « naturalisée »<sup>21</sup>. Les citoyens « associés » et « naturalisés » ont moins de droits que les citoyens à part entière et peuvent notamment être déchus de leur nationalité pour des motifs vagues, par exemple s'il est constaté qu'ils font preuve de « désaffection » ou de « déloyauté » envers l'État (art. 35, al. d) et 58, al. d)). Les conséquences néfastes qu'ont eues le régime de citoyenneté et sa mise en œuvre discriminatoire pour les Rohingyas ont été largement mises en évidence, mais les autres musulmans ont, eux aussi, vu les droits liés à leur citoyenneté se dégrader progressivement au cours de la dernière génération. Ces musulmans ont donc migré en masse vers d'autres pays de la région où ils sont extrêmement vulnérables : n'ayant pas de documents d'identité et étant victimes de discrimination de la

<sup>16</sup> Transnational Institute, « Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma », mai 2013, p. 3.

<sup>17</sup> Voir [www.unocha.org/myanmar/about-ocha-myanmar](http://www.unocha.org/myanmar/about-ocha-myanmar) (page consultée le 23 janvier 2020).

<sup>18</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), « Rohingya refugee response: Bangladesh – operational dashboard: 2019 indicators monitoring », 30 novembre 2019.

<sup>19</sup> HCR, « RTG/MOI-UNHCR verified refugee population », 30 novembre 2019.

<sup>20</sup> Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home: A Report on Protracted Displacement Due to Armed Conflict in Burma/Myanmar* (2019), p. 130.

<sup>21</sup> Commission internationale de juristes, « Challenges to freedom of religion or belief in Myanmar: a briefing paper », septembre 2019 ; A/HRC/40/68.

part des autorités locales et des communautés d'accueil, ils sont privés d'accès à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé, et bon nombre d'entre eux ont sombré dans le dénuement<sup>22</sup>.

17. Parmi les autres lois ayant un effet discriminatoire sur les minorités ethniques ou religieuses figurent celles qui limitent la liberté de religion, en particulier des non-bouddhistes. L'article 354 de la Constitution, notamment, impose des limites qui peuvent être invoquées pour justifier une restriction arbitraire de la liberté de religion ou de conviction des minorités religieuses, pour des motifs comme l'atteinte à « l'ordre public et à la moralité », à « l'ordre public » et à « la sécurité syndicale »<sup>23</sup>. En outre, le Code pénal de 1861 (art. 295, 295A et 298) prévoit plusieurs infractions contre la religion datant de l'époque coloniale (« lois sur le blasphème »). Les quatre lois adoptées en 2015 pour « protéger la race et la religion » semblent viser précisément les non-bouddhistes, en particulier les musulmans, et contenir des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes (A/HRC/32/18, par. 20). Elles imposent des restrictions sur le mariage, la conversion religieuse et les relations extraconjugales et prévoient des mesures de contrôle de la population. Bien que ces lois ne soient généralement pas appliquées, aucune mesure n'a été prise en vue de leur abrogation.

## **E. Autoritarisme, impunité et déficit démocratique**

18. Parmi les causes fondamentales des violations dont sont victimes les minorités, on peut citer aussi le déficit démocratique structurel, la faiblesse de l'état de droit et la fragilité des institutions, notamment du système judiciaire, qui sont le résultat de plusieurs décennies de régime autoritaire.

19. L'impunité profondément enracinée dont jouissent les militaires, dont l'existence a été largement établie (A/69/398, par. 65), est garantie par la Constitution<sup>24</sup>, par la loi sur les services de défense (1959), par la loi sur la sécurité présidentielle (2016) et par la loi sur le maintien de la discipline au sein des forces de police du Myanmar (1995). Il est rare que des poursuites soient engagées contre des militaires pour des violations commises à l'égard de minorités ethniques, et les auteurs de tels faits se voient souvent infliger des peines réduites ou sont dispensés de purger l'intégralité de leur peine, tandis que les victimes ne bénéficient pas de mesures de réparation suffisantes. Les commissions nationales d'enquête successives établies à la suite d'allégations de violations des droits de l'homme présentaient d'importantes lacunes en matière d'indépendance et d'impartialité<sup>25</sup>. En l'absence de toute possibilité concrète que les auteurs de violations soient amenés à répondre de leurs actes devant les juridictions nationales, les efforts se sont intensifiés au plan international, devant la Cour internationale de Justice et la Cour pénale internationale et avec la mise en place du mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar.

<sup>22</sup> Burma Human Rights Network, « Existence denied », 2018.

<sup>23</sup> Christian Solidarity Worldwide, « Burma's identity crisis: how ethno-religious nationalism has led to religious intolerance, crimes against humanity and genocide », mai 2019, p. 28 et 29.

<sup>24</sup> Conformément à l'article 343 (al. b) de la Constitution, les décisions du commandant en chef en matière de justice militaire sont définitives et ne laissent donc aucune possibilité de recours.

<sup>25</sup> Commission internationale de juristes, « Achieving justice for gross human rights violations in Myanmar: baseline study », janvier 2018.

20. Les défaillances et le manque d'indépendance de l'appareil judiciaire continuent également de compromettre l'état de droit. Tant les minorités que la population majoritaire pâtissent de l'influence ouvertement exercée par les militaires sur les procédures judiciaires civiles, de la corruption généralisée, des violations du droit fondamental à un procès équitable et de la réticence du ministère public à accéder aux demandes des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme en engageant des poursuites pénales<sup>26</sup>. En outre, la plupart des victimes se trouvant dans une situation économique difficile, il est d'autant plus compliqué pour elles de se faire représenter en justice et d'avoir accès à des voies de recours, devant les juridictions tant pénales que civiles. Du fait des obstacles que rencontrent couramment les minorités, en particulier les femmes, dans le système judiciaire et de la méfiance généralisée à l'égard de l'État, la majorité des gens n'utilisent pas les mécanismes judiciaires officiels<sup>27</sup>. Bien souvent, les avocats – ainsi que les victimes et leur famille – subissent des tentatives d'intimidation et des représailles et font l'objet de mesures disciplinaires<sup>28</sup>. La discrimination à l'égard des avocats fondée sur l'appartenance ethnique et la religion est également un obstacle pour les membres des minorités qui cherchent à obtenir justice<sup>29</sup>.

21. Les institutions susceptibles de promouvoir et de protéger les droits des minorités restent défaillantes. En 2016, un ministère des affaires ethniques a été expressément créé à la suite de la promulgation de la loi sur la protection des droits des minorités ethniques. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, le Ministère a lancé différentes initiatives visant à améliorer la situation des minorités ethniques, notamment dans les domaines de la langue, de l'éducation, de la culture et de la santé, et élabore actuellement une stratégie en faveur des droits de ces minorités<sup>30</sup>. Si la loi confie au Ministère la mission de protéger efficacement les droits des groupes ethniques<sup>31</sup> et établit un mécanisme permettant de signaler les violations de ces droits aux départements ministériels des affaires ethniques de l'État ou des régions, le Ministère semble néanmoins disposer de moyens limités ; en outre, ce recours est peu connu et rares sont ceux qui s'en prévalent. La Commission nationale des droits de l'homme du Myanmar n'est pas suffisamment indépendante du pouvoir exécutif et ne compte aucun membre issu des communautés minoritaires (A/71/361, par. 14)<sup>32</sup>. Bien que le Département de l'administration générale soit désormais rattaché à un ministère civil, le Ministère des affaires frontalières, placé sous l'autorité de l'armée, qui nomme elle-même le Ministre, joue un rôle clef dans l'administration des zones où vivent des minorités ethniques, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'éducation.

22. L'un des principaux objectifs du processus de paix actuel est de parvenir à une plus grande déconcentration des pouvoirs et à un véritable fédéralisme. Les parlements des États et des régions, qui devraient assurer une plus grande représentation des minorités ethniques, ont un quota de 25 % de militaires, tout comme le Parlement national, et ne disposent généralement pas de pouvoirs importants<sup>33</sup>. Dans certains États, le ministre principal n'est pas issu du parti ethnique qui a remporté la majorité des voix, mais a été nommé par l'administration centrale. En 2015, les Rohingya, qui avaient eu le droit de voter à toutes les élections depuis l'indépendance, ont été privés de leur droit de vote. Aucun musulman n'a été désigné candidat aux élections générales de 2015, et aucun n'a été nommé à un poste de direction au sein de l'administration actuelle<sup>34</sup>. En raison du manque de transparence, le scrutin a également été annulé dans certaines régions que la Commission électorale de

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home*, p. 148.

<sup>28</sup> Commission internationale de juristes, *Right to Counsel: The Independence of Lawyers in Myanmar* (Genève, 2013).

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Note verbale datée du 24 janvier 2020 adressée par la Mission permanente du Myanmar auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Voir également Association internationale du barreau, *The Rule of Law in Myanmar: Challenges and Prospects* (Londres, 2012).

<sup>33</sup> Constitution, art. 161 (al. d)).

<sup>34</sup> Burma Human Rights Network, « Existence denied », p. 17.



l'Union a jugées peu sûres ou touchées par des conflits, ce qui a privé les électeurs issus de minorités ethniques de leur droit de vote<sup>35</sup>.

## F. Inégalité des sexes

23. La situation des femmes et des filles issues de groupes minoritaires est en outre caractérisée par des inégalités entre les sexes et des attitudes patriarcales profondément ancrées dans la culture traditionnelle et les pratiques religieuses, ainsi que dans la législation, la politique et la pratique nationales (voir CEDAW/C/MMR/CO/4-5). La notion de supériorité masculine est très prégnante dans la société et dans de nombreux groupes minoritaires, dans lesquels les hommes sont considérés comme dotés de qualités innées inaccessibles aux femmes (selon le concept d'*hpon*) ; cela perpétue les attitudes patriarcales et les stéréotypes discriminatoires, fondés sur le genre qui continuent à façonner les relations familiales et la répartition des tâches selon les sexes et sont à l'origine de la sous-représentation des femmes dans la prise de décisions politiques. Cette situation a fait apparaître une culture d'acceptation sociale de la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes et des filles<sup>36</sup>. En outre, le conflit, qui n'a pas touché de la même manière les hommes et les femmes, a encore compromis la jouissance par les femmes et les filles de tout un éventail de droits humains, notamment les droits économiques et sociaux fondamentaux, et les déplacements induits par le conflit et le développement ont largement contribué à la féminisation de la pauvreté et des migrations, et au phénomène de la traite des femmes issues des minorités ethniques<sup>37</sup>.

24. Dans le contexte des conflits interethniques, la violence sexuelle et fondée sur le genre a été utilisée comme outil, principalement comme moyen de détruire le tissu social des communautés non birmanes. Depuis des dizaines d'années, les organisations de femmes ont amplement démontré que l'armée avait systématiquement recours à la violence sexuelle et fondée sur le genre (y compris au viol collectif, à l'esclavage sexuel et à la torture sexuelle) comme tactique de guerre dans le cadre d'une stratégie délibérée visant à intimider, à terroriser ou à punir les populations civiles, et que les auteurs de tels actes jouissaient de l'impunité (A/HRC/39/64, par. 79). Il ressort des témoignages recueillis, notamment tout récemment par la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, que les atteintes sexuelles d'une extrême violence commises à l'égard des femmes et des filles – ainsi que des hommes, des garçons et des transsexuels – visaient à détruire, tant physiquement que spirituellement, les personnes visées et leurs communautés. Pendant de nombreuses années, les femmes rohingya ont été privées de leurs droits en matière de procréation et de sexualité ; une politique stricte leur interdisait d'avoir plus de deux enfants et des peines étaient prévues par le Code pénal en cas de non-respect<sup>38</sup>.

## G. Facteurs contemporains de discrimination

25. S'ils peuvent être désignés comme les causes profondes des violations graves et généralisées des droits des minorités au Myanmar, les facteurs examinés précédemment n'expliquent pas à eux seuls la recrudescence récente des violences dans l'État rakhine ni la persécution des musulmans, en particulier des Rohingya. Pour comprendre celles-ci, il faut tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs contemporains.

<sup>35</sup> International Crisis Group, « Peace and electoral democracy in Myanmar », 6 août 2019, p. 12.

<sup>36</sup> Dans une étude réalisée en 2014, le Gender Equality Network (Réseau pour l'égalité entre les sexes), coalition d'une centaine d'organisations de la société civile du Myanmar, a constaté que près de la moitié des femmes interrogées avaient subi un viol commis par une autre personne que leur conjoint, une agression sexuelle ou des actes de harcèlement sexuel.

<sup>37</sup> Voir Kachin Women's Association Thailand, *Driven Away: Trafficking of Kachin Women on the China-Burma Border* (Chiang Mai, 2005).

<sup>38</sup> Human Rights Watch et Fortify Rights, « Submission to CEDAW regarding Myanmar's exceptional report on the situation of women and girls from northern Rakhine State », mai 2018, p. 7.

26. S'il y a eu par le passé des faits de violence à l'égard des musulmans, la vague d'islamophobie que l'on observe actuellement au Myanmar est alimentée par un ultranationalisme bouddhiste en plein essor qui trouve un écho favorable auprès d'une bonne partie de la population majoritaire depuis 2012. Le mouvement 969 et l'Organisation pour la protection de la race et de la religion (également appelée « MaBaTha ») contribuent grandement à alimenter les rumeurs et les préjugés antimusulmans, à semer la peur et à faire naître la haine au sein de la population bouddhiste.

27. Ces mouvements sont dirigés par des moines ultranationalistes qui diffusent des stéréotypes et des préjugés défavorables à l'égard de l'islam et des musulmans, dépeints comme une menace existentielle pour la race birmane et la religion bouddhiste au Myanmar. Pour mieux semer la peur au sein de la population, ces moines reprennent la rhétorique internationale de la « guerre mondiale contre le terrorisme » et citent de prétendus exemples d'« islamisation » observée dans d'autres pays. Les Rohingya sont désignés, en des termes racistes, comme des immigrants « bengalis » vivant illégalement au Myanmar et font l'objet de propos islamophobes dans lesquels ils sont décrits comme la source d'un extrémisme musulman violent. Si les moyens de communication classiques, tels que les sermons et les tracts, ont contribué à propager la haine, les médias sociaux ont eu des effets démultiplicateurs en la matière.

28. En outre, du fait de l'influence qu'ils sont capables d'exercer sur les institutions publiques et sur la société dans son ensemble, les bouddhistes ultranationalistes ont réussi à faire adopter quatre lois « sur la race et la religion » après avoir plaidé énergiquement pour que l'on restreigne la liberté religieuse dans le droit afin de défendre le bouddhisme. Leur campagne antimusulmans a directement entraîné des violences collectives, des boycotts et des attaques visant des commerces musulmans, des actes ayant pour effet d'entraver la pratique de la religion musulmane, la démolition d'écoles islamiques et de logements habités par des musulmans, la proclamation de « zones interdites » aux musulmans, et des actes de discrimination de la part des autorités locales et des acteurs du système de justice<sup>39</sup>.

29. Ces faits ont eu lieu dans le contexte d'un élargissement soudain de l'espace public, qui a ouvert la voie à la liberté d'expression. L'absence historique de médias indépendants a influé sur la connaissance des médias par la population, notamment sur la capacité qu'a celle-ci de porter un regard critique sur la désinformation. En 2014, la population a commencé à avoir accès aux outils numériques, les téléphones mobiles étant rapidement devenus plus accessibles. Selon les estimations, Facebook comptait, à la mi-2018, environ 20 millions d'utilisateurs au Myanmar<sup>40</sup> sur une population de 54 millions d'habitants<sup>41</sup>. L'organisation Business for Social Responsibility a étudié l'incidence de Facebook sur la situation des droits de l'homme au Myanmar et constaté d'importantes lacunes dans les domaines de la connaissance des outils numériques et des questions liées au respect de la vie privée, ainsi qu'un manque d'esprit critique de la part d'un grand nombre d'internautes, qui n'ont pas le minimum de connaissances requis pour savoir comment surfer sur Internet et évaluer des contenus en ligne, notamment faire la différence entre l'actualité réelle et la désinformation. L'organisation a aussi constaté que les populations rurales, les populations à faible revenu et les personnes peu instruites étaient plus vulnérables aux propos haineux et à la désinformation<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Voir Christian Solidarity Worldwide, « Burma's identity crisis » ; Burma Human Rights Network, *Persecution of Muslims in Burma: BHRN Report* (Londres, 2017) ; rapports du Karen Human Rights Group (voir [www.khrg.org/reports](http://www.khrg.org/reports)).

<sup>40</sup> Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment: Facebook in Myanmar* (2018).

<sup>41</sup> Selon le site Web du Département de la population du Ministère du travail, de l'immigration et de la population ([www.dop.gov.mm/en](http://www.dop.gov.mm/en)).

<sup>42</sup> Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment*.

30. Après plusieurs décennies de régime militaire au cours desquelles toutes formes de dissension et de pluralisme étaient sévèrement réprimées au moyen d'opérations de surveillance publique de grande envergure et d'importantes restrictions apportées aux médias, à l'éducation, à la société civile et au milieu universitaire, la culture du discours public démocratique commence à peine à s'imposer. Il est désormais possible, de manière générale, de tenir un débat public ou d'organiser une action collective, les médias prolifèrent et les séances du Parlement sont retransmises. L'espace civique reste toutefois précaire : l'armée et le gouvernement se montrent de moins en moins tolérants à l'égard des critiques publiques et ont recours au harcèlement judiciaire pour limiter le rôle démocratique de la société civile et de la presse. Plus de 200 actions en « diffamation » ont été exercées par l'armée ou ses partisans contre leurs détracteurs, notamment des journalistes et des militants des droits de l'homme des minorités ethniques qui tentaient d'informer la population des violations des droits de l'homme commises par l'armée<sup>43</sup>. La liberté de réunion pacifique reste soumise à des restrictions excessives, ce qui a pour effet de réduire encore l'espace civique.

31. Le Gouvernement élabore actuellement un projet de loi sur les propos haineux et le Ministère de l'information a organisé des ateliers et des programmes de sensibilisation visant à prévenir cette pratique<sup>44</sup>. S'il a pris des mesures pour faire face aux bouddhistes ultranationalistes de concert avec le conseil du Sangha, soutenu par l'État – le mouvement MaBaTha a notamment été déclaré illégal et U Wirathu, moine ultranationaliste, a été interdit de prêcher pendant un an – le Gouvernement n'encourage pas activement la pluralité des opinions au sein de la société pour lutter contre les préjugés et les discours trompeurs à l'égard des musulmans et ne protège pas ceux qui s'élèvent contre cette tendance. Ce constat est d'autant plus évident dans un contexte où ceux qui calomnient les musulmans, notamment les Rohingya, sont bien organisés, protégés et dotés de ressources suffisantes, tandis que ceux qui expriment d'autres points de vue, notamment certains moines et militants bouddhistes qui œuvrent en faveur de la réconciliation religieuse, sont marginalisés et s'exposent à des risques considérables<sup>45</sup>. Des études comparatives ont montré les effets néfastes qu'avait l'endoctrinement des régimes autoritaires sur la culture politique des sociétés post-autoritaristes. Les décennies d'oppression et de stigmatisation délibérée visant certains groupes et communautés ont gravement fragilisé le tissu social, amoindri le sentiment identitaire et le sentiment d'appartenance et érodé la confiance de la population. À tout cela s'ajoute un système éducatif systématiquement affaibli sous le régime militaire, la population étant désormais conditionnée à accepter des informations en manifestant un esprit critique limité. Tous ces facteurs ont contribué à l'indifférence générale, à l'apathie et au manque de compassion de la population majoritaire et des autres minorités à l'égard du sort des Rohingya.

32. Il importe également de ne pas perdre de vue que, sous la surface, les incertitudes et les angoisses se sont accumulées au sujet des changements rapides survenus dans le pays depuis 2011 sur les plans politique, économique et social, ainsi que des perspectives d'avenir. Les changements radicaux qui ont eu lieu presque du jour au lendemain après un demi-siècle de régime militaire ont déstabilisé le tissu social et les normes en vigueur au sein de la société, et fait craindre la perte d'une identité collective. La population majoritaire a également des revendications en matière sociale et économique dans un contexte où les inégalités sont criantes et où le copinage et la corruption sont monnaie courante. Les élections de 2015 ont suscité l'attente d'un changement spectaculaire dans la vie des habitants du Myanmar, mais la réforme et les débouchés économiques se sont fait attendre et les frustrations causées par cette situation ont été un terrain fertile pour la désignation de boucs émissaires et l'extrémisme religieux et identitaire.

<sup>43</sup> San Yamin Aung, « Total number of defamation cases under Telecommunications Law hits 200 », Irrawaddy, 24 juin 2019.

<sup>44</sup> Note verbale datée du 24 janvier 2020 adressée par la Mission permanente du Myanmar.

<sup>45</sup> Christian Solidarity Worldwide, « Burma's identity crisis », p. 13.

33. Nombreux sont ceux qui se méfient du rôle que jouent, au Myanmar, des acteurs extérieurs tels que les Nations Unies et d'autres pays, et les investisseurs qui interviennent dans le cadre de projets de développement et d'infrastructures. C'est particulièrement manifeste dans l'État rakhine, où les Rakhine, ethnies non birmanes, sont eux aussi marginalisés et vivent dans le dénuement. C'est ainsi que, ces dernières années, la perception d'une partialité de la part de la communauté internationale en faveur des Rohingyas au détriment des Rakhine semble avoir exacerbé l'hostilité de ces derniers à l'égard des Rohingyas. Les recommandations formulées par la Commission consultative sur l'État rakhine composent une feuille de route complète permettant de répondre aux besoins de toutes les communautés de l'État rakhine en matière de sécurité et de développement, ainsi que sur le plan humanitaire<sup>46</sup>.

### III. S'attaquer aux causes profondes

34. Le Myanmar se trouve à un stade décisif de sa transition démocratique. Les élections générales de 2020, les efforts renouvelés en vue d'une réforme constitutionnelle et le processus de paix en cours offrent d'importantes possibilités de s'attaquer aux causes profondes des violations des droits de l'homme des minorités et de concevoir une vision commune de l'avenir. Pour ce faire, il faut avant tout faire cesser immédiatement les violations, mettre un terme à l'impunité systémique et entreprendre une réforme publique complète reposant sur une base démocratique et fédérale pour reprendre le contrôle du pays à l'armée et veiller à ce que celle-ci ait à répondre de ses actes auprès des autorités civiles élues. Afin que ce changement puisse s'opérer, il faut également prendre conscience des séquelles qu'ont laissées plusieurs décennies de violence, de discrimination et d'exclusion et remédier à ces séquelles, qui constituent le principal obstacle à la coexistence pacifique et à la matérialisation de la promesse d'une société pacifique et inclusive sans laissés pour compte, formulée dans le Programme 2030.

35. Le Myanmar a une occasion historique d'instaurer un régime solide de protection des droits des minorités et de non-discrimination qui reconnaisse et garantisse les droits de tous, et y donne effet. Pour garantir l'égalité pour tous sur les plans juridique et institutionnel, il faudra abolir les lois, les politiques et la pratique discriminatoires en vigueur et prendre des mesures concrètes pour promouvoir et protéger de façon effective l'égalité pour tous et les droits des minorités. Les principales normes internationales en la matière, énoncées notamment dans la Déclaration et le Programme d'action de Durban et le Plan d'action de Rabat, donnent des orientations sur la manière d'élaborer des stratégies, des politiques, des programmes et des cadres juridiques nationaux propres à promouvoir la tolérance, à encourager une communication interreligieuse et intercommunautaire positive et à permettre de lutter contre les appels à la haine qui constituent une incitation à la violence, à l'hostilité, à l'intolérance et à la discrimination.

36. Pour parvenir à l'égalité et à l'autodétermination des minorités religieuses et ethniques, le Myanmar doit également atteindre l'objectif du fédéralisme et de la déconcentration des pouvoirs que toutes les parties au processus de paix se sont engagées à réaliser. Compte tenu de la discrimination et des inégalités profondément ancrées qui subsistent au Myanmar, il faudra peut-être aussi adopter des mesures d'action positive pour garantir pleinement l'égalité en droit et dans la pratique, en particulier pour les populations les plus vulnérables et marginalisées. On pourra envisager d'adopter des mesures d'action positive ciblées dans le cadre des programmes de recrutement de la fonction publique, des forces de l'ordre et des établissements d'enseignement et de santé, de sorte que ces programmes tiennent compte de la diversité de la population du Myanmar. Pour mieux garantir l'inclusion, des attachés de liaison communautaires plurilingues pourraient être désignés dans les institutions publiques, notamment les administrations des États, la police et les centres d'enseignement et de santé, pour permettre de surmonter la barrière de la langue et de créer le lien entre les populations et les institutions publiques.

<sup>46</sup> Commission consultative sur l'État rakhine, *Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State* (août 2017).

37. Le fait que les minorités soient ou se sentent privées du bénéfice d'une répartition équitable des ressources est un sujet de revendication. Il s'agit là d'une question décisive dans le cadre du processus de paix, puisque les communautés ethniques demandent de longue date que soit instauré un système de gouvernement décentralisé qui leur permettrait d'exercer davantage de contrôle sur leurs terres et leurs ressources naturelles. Les projets de développement, notamment la concession de terrains aux fins de l'extraction de ressources naturelles, devraient être approuvés uniquement lorsque les garanties environnementales et sociales et les garanties en matière de droits de l'homme sont respectées, à l'issue d'une consultation et d'une participation effectives des populations concernées et conformément aux normes juridiques nationales et internationales applicables. Les droits coutumiers de propriété et de possession des terres devraient également être reconnus.

38. Le Gouvernement a entrepris de vastes réformes du système éducatif, réformes qui sont l'occasion de protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités. De nouvelles initiatives sont menées dans le cadre de ces réformes, le but étant d'élaborer des programmes d'enseignement en langues ethniques et de promouvoir un enseignement dans les langues de certaines ethnies dans les écoles publiques. Les enfants appartenant à des minorités devraient pouvoir exercer leur droit de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle en plus de l'enseignement général. Ces choix politiques devraient reposer sur une approche décentralisée et participative, et les enfants devraient pouvoir choisir dans quelle langue l'enseignement devrait leur être dispensé, puisque de nombreuses langues minoritaires sont parlées dans le pays. En outre, le Gouvernement devrait être encouragé à collaborer de façon constructive avec les acteurs non étatiques du secteur de l'enseignement, dont certains dispensent de nombreux services en langues ethniques en dehors du système d'enseignement public, en particulier aux enfants extrêmement vulnérables et marginalisés des zones touchées par le conflit armé. Les programmes d'enseignement nationaux et les manuels scolaires doivent être conçus comme des supports permettant de lutter contre les stéréotypes, les préjugés et la méfiance afin de faire accepter les différences et de célébrer celles-ci comme autant d'éléments de l'identité nationale. Le Gouvernement fait savoir qu'il a commencé à promouvoir la cohésion sociale en faisant en sorte que des cours d'éducation civique soient dispensés dans les écoles, initiative qu'il convient d'encourager. Il importe de donner à tous les enfants la possibilité de se familiariser avec l'histoire, la culture, la religion, l'identité et la contribution de toutes les communautés, afin de favoriser une meilleure compréhension des points communs et des valeurs communes et d'ouvrir ainsi la voie à une coexistence pacifique.

39. Les responsables politiques et les dignitaires religieux jouent un rôle de première importance en ce qu'il leur incombe de dénoncer fermement et sans délai l'intolérance, les stéréotypes discriminatoires et les propos haineux<sup>47</sup>. La Déclaration de Beyrouth sur la foi pour les droits et les engagements qui l'accompagnent (A/HRC/40/58, annexes I et II)<sup>48</sup>, ainsi que les exemples positifs observés dans d'autres pays<sup>49</sup>, peuvent dicter la marche à suivre en la matière. Dans le cadre de l'élaboration de stratégies visant à pallier les incidences des propos haineux, il convient d'encourager les initiatives menées par la société civile, telles que la campagne *Panzagar* (discours fleur). Le Centre pour la réconciliation nationale et la

<sup>47</sup> Plan d'action de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4, appendice), par. 36.

<sup>48</sup> La Déclaration de Beyrouth et les 18 engagements sont des orientations qui ont été élaborées en collaboration avec les Nations Unies, les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme et les acteurs religieux, et qui visent à donner à ces derniers les moyens d'avoir le plus d'influence possible en tant que défenseurs des droits de l'homme et de lutter contre l'incitation à la haine. La boîte à outils #Faith4Rights (« La foi pour les droits »), qui traduit cette vision en 18 modules pratiques d'apprentissage par les pairs, à l'intention des acteurs religieux, des établissements universitaires et des experts de la formation, est une ressource utile à cette fin.

<sup>49</sup> La base de données du HCDH relative à la lutte contre la discrimination, par exemple, est une ressource permettant de prendre connaissance des mesures prises aux plans international, régional et national pour lutter contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Les rapports du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction sont également des ressources utiles dans ce domaine.

paix mène également des programmes visant à promouvoir la paix et le règlement des différends auprès des étudiants et des jeunes.

40. Il est essentiel de susciter, au sein de la population majoritaire, une plus grande prise de conscience et un plus grand respect de la diversité pour pouvoir créer un espace d'unité et d'égalité au Myanmar. Pour ce faire, il faut qu'à tous les niveaux, les autorités s'efforcent de contrer les effets de décennies d'un ethnonationalisme délétère et qu'elles donnent au peuple du Myanmar l'espace nécessaire pour se créer une identité nationale qui rassemble l'ensemble de la population. Ce processus serait grandement facilité si des mesures globales, adaptées au contexte, étaient prises aux fins de la réconciliation collective, de l'apaisement individuel et du renforcement de la confiance, sous l'impulsion de la population et avec sa pleine adhésion. Les politiques de justice transitionnelle visant à établir stratégiquement la vérité, à rechercher la justice, à accorder une réparation et à instaurer des garanties de non-répétition ont permis à de nombreuses sociétés profondément divisées de progresser sur la voie de la consolidation de la paix et de la réconciliation selon une approche centrée sur les victimes. Au Myanmar, un tel processus pourrait permettre d'opérer la transformation sociale nécessaire pour briser la spirale de la violence et des atteintes systémiques aux droits de l'homme et jeter les fondements d'une paix et d'un développement durables. En plus de permettre l'établissement des responsabilités, ce processus devrait reposer sur la concertation nationale, la guérison des traumatismes, le travail de mémoire, la révision des programmes d'enseignement (notamment des programmes d'histoire), les initiatives de recherche de la vérité, les programmes de réparation, les initiatives locales de réconciliation et les réformes institutionnelles. Il est essentiel que les victimes, les populations touchées et la société dans son ensemble puissent participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette stratégie et de ce processus.

41. On ne saurait trop insister sur l'importance d'un programme de réparation adapté, efficace et complet ; il s'agit là d'un moyen tangible permettant à l'État non seulement de réparer le préjudice subi par les victimes, mais aussi de reconnaître sa responsabilité et d'adresser un message fort qui montre sa volonté d'opérer un changement positif. De manière générale, les programmes de réparation sont considérés comme plus efficaces lorsqu'ils prévoient différents types de mesures, notamment des mesures de réparation matérielle (par exemple, une indemnisation et des dispositions en matière d'éducation, de santé et de logement) et une réparation symbolique (par exemple, des excuses officielles, des initiatives de commémoration et des mesures de réadaptation). Ces programmes peuvent prévoir la mise en place de mesures individuelles et collectives, qui profitent à des communautés entières. En attendant qu'un programme complet de cette nature soit mis au point, il convient d'envisager de prendre des mesures d'aide d'urgence pour répondre aux besoins immédiats des victimes et éviter d'exposer celles-ci à d'autres préjudices. En outre, il est essentiel d'assurer la participation et la consultation effectives des victimes dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces programmes, compte tenu de la nécessité d'adopter une approche plurielle pour surmonter l'exclusion.

42. Pour garantir pleinement le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et des principes démocratiques, il faut procéder à des réformes structurelles de fond qui permettront d'éviter que des violations systématiques des droits de l'homme ne se reproduisent. Sans un changement des conditions structurelles sous-jacentes qui, sur les plans politique, économique et sociétal, ont favorisé la commission d'atteintes systémiques aux droits de l'homme, les efforts faits en faveur du développement et de la consolidation de la paix resteront vains.

43. Outre les réformes constitutionnelles, il est impératif de procéder à des réformes du secteur de la sécurité et de l'appareil judiciaire, de façon à réunir les conditions nécessaires à l'existence d'une société civile libre, dynamique et prospère. Le degré de réussite des réformes constitutionnelles, du processus de paix et de la réconciliation nationale sera mesuré à l'aune de la confiance et de l'adhésion de toutes les parties prenantes, en particulier des communautés minoritaires, et de la légitimité que celles-ci leur conféreront. Il importe donc par-dessus tout que ces processus reposent fermement sur une approche participative axée sur la tenue de consultations publiques constructives, transparentes et institutionnalisées avec l'éventail le plus large possible d'acteurs, de façon à favoriser la cohésion sociale au-delà des

divers marqueurs identitaires, tels l'appartenance ethnique, la religion et le genre<sup>50</sup>. Les coalitions ou les réseaux d'organisations de la société civile qui transcendent les clivages identitaires traditionnels, ethniques et religieux, notamment les associations de femmes, jouent un rôle de poids en ce qu'ils s'efforcent de déconstruire la rhétorique dominante et de développer la compréhension intercommunautaire.

44. La communauté internationale a pour mission d'aider et d'encourager, de mettre à disposition les ressources nécessaires, et de transmettre des connaissances et des données d'expérience susceptibles d'avoir un intérêt compte tenu de la situation au Myanmar, tout en adoptant une position de principe rigoureuse consistant à accorder la priorité à la mise en œuvre d'une approche qui soit axée sur les droits de l'homme et centrée sur les victimes, et qui tienne compte des conséquences du conflit. En définitive, c'est le peuple du Myanmar, dans toute sa diversité, qui doit guider les réformes et les faire siennes.

#### IV. Conclusions et recommandations

45. La Haute-Commissaire réitère les recommandations formulées dans les précédents rapports établis par elle-même et par d'autres mécanismes des droits de l'homme, notamment 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. Elle demande en particulier au Gouvernement et aux groupes ethniques armés de cesser immédiatement les hostilités et les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et prie le Gouvernement de faire en sorte que des enquêtes indépendantes, impartiales et approfondies soient menées sans délai sur toutes les allégations de violation des droits de l'homme, de coopérer avec les mécanismes judiciaires internationaux et de veiller à ce que les auteurs de violations soient punis. La Haute-Commissaire souligne qu'il importe d'accélérer la réforme constitutionnelle pour mettre un terme à l'impunité dont jouit l'armée, accroître le contrôle civil exercé sur les dispositifs de sécurité et progresser concrètement vers l'instauration d'un modèle de gouvernance fédéral assorti d'une véritable déconcentration des pouvoirs.

46. Les recommandations ci-après concernent tout spécialement la promotion et la protection des droits des Rohingya et d'autres minorités du Myanmar. Le HCDH reste disposé à apporter, selon que de besoin, une assistance technique aux fins de la mise en œuvre de ces recommandations, notamment en établissant une présence dans le pays.

47. La Haute-Commissaire recommande aux autorités du Myanmar :

a) De ratifier tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui ne l'ont pas encore été, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail ;

b) De réviser et d'abolir les lois et les politiques qui perpétuent la discrimination fondée sur l'identité ethnique, religieuse, linguistique ou culturelle, notamment les lois sur la citoyenneté, les quatre lois « sur la race et la religion », et les lois qui perpétuent l'exclusion économique des minorités, pour ce qui est notamment des terres et des ressources naturelles. La notion de « races nationales » devrait être abolie, le but étant de permettre l'autodétermination selon des critères ethniques, religieux et linguistiques à toutes fins officielles et légales ;

<sup>50</sup> À ce propos, il importe de s'appuyer sur la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, et sur la recommandation générale n° 30 (2013) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit. On pourra aussi consulter utilement le document intitulé « Analyzing the principles of gender equality: adopted by Union Peace Conference », publié par la Women's League of Burma (octobre 2018).

c) D'adopter une loi d'ensemble sur la lutte contre la discrimination, ainsi que des politiques et programmes en la matière ;

d) De veiller à ce qu'une attention particulière soit portée, entre autres par les institutions, à la protection des droits des minorités, et notamment à ce qu'un plan d'action national soit adopté aux fins de la mise en application de la loi de 2015 sur la protection des droits des minorités ethniques, conformément au droit international des droits de l'homme et aux normes relatives aux droits des minorités ; de faire en sorte que le Ministère des affaires ethniques soit investi d'un mandat solide et doté des ressources nécessaires, et qu'il dispose d'un personnel divers comprenant des représentants des communautés minoritaires, en particulier des femmes ;

e) De procéder aux réformes nécessaires pour garantir l'indépendance de la Commission nationale des droits de l'homme du Myanmar, dans le strict respect des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), et notamment d'ouvrir dans les zones où vivent des minorités ethniques des bureaux régionaux dotés des ressources voulues, et de moyens spéciaux permettant la prise en charge des questions de genre ;

f) D'adopter des politiques et des mesures visant à garantir la représentation équitable des minorités dans le milieu politique et les institutions publiques, en particulier aux postes décisionnels ; on pourra par exemple prendre des mesures d'action positive, visant tout particulièrement les personnes qui subissent des formes de discrimination multiples et croisées, notamment les femmes appartenant à des minorités, ainsi que les groupes qui ne sont pas représentés dans la vie politique, tels que les Rohingya et les autres musulmans ;

g) D'envisager de lancer un système pilote d'attachés de liaison (notamment de femmes) communautaires plurilingues, en étroite consultation avec les représentants des collectivités locales, et d'y consacrer les ressources nécessaires ;

h) De veiller à ce qu'il soit procédé à l'appropriation de terres conformément au principe selon lequel il faut au préalable obtenir le consentement libre et éclairé des populations concernées, et à ce que ces populations soient dûment indemnisées ; de veiller à ce que les régimes de droits fonciers partagés ou collectifs et les régimes fonciers et droits de propriété coutumiers, tout particulièrement les droits des femmes en la matière, soient reconnus et protégés par le système de justice national ; de faire en sorte que les litiges fonciers et les cas signalés de harcèlement judiciaire et autre donnent lieu à une enquête transparente, et d'assurer la sécurité des militants des droits fonciers ; de faire en sorte que les contestations liées à l'appropriation de terres puissent être traitées dans le cadre d'une procédure judiciaire transparente et impartiale, notamment en adoptant une nouvelle loi foncière après avoir amplement consulté la société civile ;

i) De veiller à ce que les projets d'investissement et d'infrastructures soient soumis à un examen transparent et indépendant visant à vérifier qu'ils respectent les garanties environnementales et sociales et les garanties relatives aux droits de l'homme, et de faire en sorte que, dans le cadre de ces projets, les populations locales soient associées et participent de façon constructive et systématique à la prise de décisions à toutes les étapes, notamment pendant les phases de planification et d'exécution, le but étant d'assurer la répartition équitable des revenus ;

j) D'en faire davantage pour lutter contre la traite interne et transfrontalière des êtres humains à toutes fins, en s'intéressant particulièrement à la situation des victimes ; de veiller à ce que des ressources suffisantes soient consacrées aux mesures de réparation et de réadaptation, et à l'insertion sociale des victimes de la traite ; de prendre des mesures pour poursuivre les personnes responsables de la traite et d'autres violations des droits de l'homme, conformément aux normes internationales ;



k) D'élaborer une politique nationale, à laquelle le Gouvernement fédéral consacrerait des fonds suffisants et qui viserait à promouvoir l'enseignement en langue maternelle, en conférant des pouvoirs décisionnels aux gouvernements des États et en donnant aux enfants appartenant à des minorités la possibilité de choisir entre plusieurs langues<sup>51</sup> ;

l) De créer une équipe spéciale multiethnique et pluriethnique chargée de réviser le programme d'enseignement officiel et les manuels scolaires pour veiller à ce qu'ils tiennent pleinement compte de la diversité ethnique et religieuse au Myanmar, notamment pour ce qui a trait à l'enseignement de l'histoire<sup>52</sup> ;

m) D'inscrire l'enseignement des droits de l'homme, notamment des droits des minorités et de l'égalité des sexes, dans le programme d'enseignement officiel, à tous les niveaux, ainsi que dans les programmes de formation des enseignants et les programmes d'enseignement des écoles de police et des écoles militaires ;

n) D'introduire dans tout accord de paix et toute loi applicable des dispositions autorisant expressément l'utilisation des langues des ethnies dans les écoles, les hôpitaux, les institutions publiques et les tribunaux ;

o) D'assurer pleinement la protection de tous les lieux de culte des minorités et de tous les sites appartenant au patrimoine des minorités, et notamment de veiller à ce qu'aucune politique ni aucun obstacle juridique n'empêchent leur enregistrement, leur rénovation, leur reconstruction ou leur construction ; d'élaborer un cadre stratégique clair visant à lutter contre l'intolérance religieuse, notamment les propos haineux, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, et de faire en sorte que ce cadre définisse clairement les rôles des responsables politiques, religieux et locaux, des médias classiques et des médias numériques, des femmes, des jeunes et des acteurs de la société civile ;

p) De mettre un terme à la répression exercée contre les acteurs de la société civile qui usent légitimement et pacifiquement de leur droit à la liberté d'expression et d'opinion, et de réviser l'ensemble des lois qui limitent sans justification la liberté d'activité des organisations de la société civile et des médias indépendants ; de concevoir un processus qui fasse intervenir diverses parties prenantes, et comprenne des mesures judiciaires et non judiciaires, pour établir les responsabilités et faire en sorte que les personnes qui ont été, sont ou seront victimes de violations des droits de l'homme et d'atteintes à ces droits obtiennent réparation ; d'entamer, en parallèle, une réconciliation nationale participative, en ayant pour objectif de concevoir une vision commune d'une société juste et inclusive, d'établir des relations positives entre les communautés et les personnes, de déconstruire le soupçon, la peur et la méfiance, et de s'attaquer aux causes profondes de la violence sur les plans social, économique et politique ; d'envisager, à cet égard, de mettre sur pied une équipe spéciale multipartite diverse, qui représente les différentes communautés et identités du Myanmar, et qui soit chargée de superviser la conception d'un plan d'action et d'un processus de réconciliation de grande envergure ;

q) De 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, notamment en prenant des mesures pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et réformer le secteur de la sécurité en vue d'accroître le contrôle civil ;

<sup>51</sup> On pourra consulter utilement, à ce sujet : Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, « Droits linguistiques des minorités linguistiques : guide pratique pour leur mise en œuvre » (HCDH, mars 2017).

<sup>52</sup> On pourra consulter utilement, à ce sujet, le rapport soumis par la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels à l'Assemblée générale à sa soixante-huitième session, sur l'écriture et l'enseignement de l'histoire (A/68/296).

r) D'inviter le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition à se rendre dans le pays ; et de recommencer à collaborer avec la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Myanmar.

48. La Haute-Commissaire recommande aux dignitaires religieux et aux communautés religieuses :

a) De condamner systématiquement, immédiatement et fermement tout fait d'incitation à la haine religieuse à l'égard des Rohingya, d'autres musulmans et d'autres minorités religieuses en s'élevant contre l'intolérance, les stéréotypes discriminatoires et les propos haineux ; de ne pas inciter à la violence, à l'hostilité ni à la discrimination ;

b) De défendre l'égalité pour tous au Myanmar, en toutes circonstances, et les droits des personnes appartenant à des minorités, en défendant le droit de ces personnes de participer de façon effective et dans des conditions d'égalité à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique, et leur droit à la liberté de religion ou de conviction<sup>53</sup>.

49. La Haute-Commissaire recommande aux médias sociaux présents au Myanmar :

a) De redoubler d'efforts pour surveiller les faits d'incitation à la violence, en particulier à l'égard des Rohingya et d'autres minorités religieuses, et y réagir, tout en protégeant la liberté d'expression et d'accès à l'information, notamment en augmentant considérablement le nombre de modérateurs capables de réviser du contenu en birman et dans d'autres langues ethniques et formés dans le domaine des droits de l'homme ;

b) De favoriser la diffusion, par les voies numériques, au Myanmar et ailleurs auprès des personnes qui parlent le birman, des outils et des documents d'orientation élaborés par l'Organisation des Nations Unies aux fins de la lutte contre l'incitation à la haine, à l'intolérance religieuse et à la discrimination.

50. La Haute-Commissaire recommande à la communauté internationale :

a) De continuer de soutenir les efforts faits pour établir les responsabilités au plan international, notamment devant la Cour pénale internationale et par l'intermédiaire du mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar ;

b) De continuer de soutenir les organisations de la société civile, en particulier en apportant une aide d'urgence aux victimes et aux témoins qui participent aux efforts faits au plan international aux fins de l'établissement des responsabilités et peuvent avoir besoin d'une protection, d'un accompagnement psychosocial et d'une assistance juridique ;

c) Pour ce qui concerne les pays qui accueillent des personnes originaires du Myanmar, de garantir, sans discrimination, le droit de ces personnes à la santé, à l'éducation et à un travail décent ; de respecter scrupuleusement le principe fondamental du non-refoulement ; de s'efforcer de trouver rapidement des solutions durables, fondées sur les droits de l'homme, pour les personnes qui ne peuvent pas retourner au Myanmar, notamment de donner à ces personnes la possibilité de s'intégrer sur place ou de se réinstaller dans un pays tiers ;

<sup>53</sup> Déclaration de Beyrouth sur la foi pour les droits (A/HRC/40/58, annexe I), par. 17, et engagement VI (ibid., annexe II).

d) De fournir aux acteurs humanitaires, en particulier à la société civile et aux associations locales qui apportent une assistance vitale et d'autres aides à long terme (notamment une aide psychosociale) aux communautés déplacées à l'intérieur du pays et au-delà des frontières, les ressources dont ils ont besoin pour poursuivre leurs activités, notamment au Bangladesh et en Thaïlande ;

e) De veiller à ce que toutes les activités commerciales et les activités d'investissement étrangères menées au Myanmar soient pleinement transparentes et conformes aux normes internationales les plus rigoureuses, notamment aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ;

f) De soutenir davantage les initiatives menées à l'échelle locale en faveur de la réconciliation nationale et de la cohésion sociale, notamment celles qui rassemblent les communautés et les groupes pour jeter les fondements de la coexistence pacifique ; les donateurs devraient encourager activement les initiatives qui tiennent compte du contexte, recueillent l'adhésion de la population locale, sont pilotées par la collectivité, permettent l'expression de différents points de vue et représentent diverses identités.

---