



## Myanmar. Le point sur la situation des droits humains

Index AI : ASA 16/003/2012  
AILRC-FR  
25 mai 2012

Amnesty International a achevé le 23 mai 2012 sa première visite officielle au Myanmar depuis 2003. Lors des deux missions effectuées cette année-là, nous avons passé la plupart de notre temps d'une part dans une succession de rencontres étroitement encadrées avec des responsables du gouvernement, d'autre part à nous entretenir en privé (et sans contrainte) avec 35 prisonniers politiques détenus dans les prisons d'Insein, de Bago et de Mawlamyine. Craignant de les mettre en danger, nous n'avons pas demandé à parler à des acteurs de la société civile ; il était de même très délicat d'entrer en contact avec des représentants des minorités ethniques.

Notre récente mission à Yangon et Naypyidaw s'est déroulée de manière bien différente. Durant deux semaines, nous avons mené 49 rencontres qui, bien que confidentielles, se sont tenues pour la plupart dans des lieux publics. Le temps nous a hélas manqué pour nous rendre dans un État ethnique. Nous avons pu nous entretenir avec des responsables publics, des représentants des partis politiques et des élus, des membres du corps diplomatique, des avocats et d'autres acteurs de la société civile, des militants issus des minorités ethniques, des anciens prisonniers politiques et des proches de prisonniers politiques toujours détenus, et un représentant de la Commission nationale des droits humains.

Dans un contexte marqué par les multiples changements intervenus au Myanmar depuis les élections nationales de la fin 2010, ces rencontres ont offert à Amnesty International une première occasion d'évaluer la situation actuelle des droits humains dans le pays. Quels ont été les progrès effectués depuis l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, il y a un peu plus d'un an ? Quelles sont les violations des droits humains qui se sont poursuivies, ou qui ont même empiré ? Et quels problèmes nouveaux les réformes entreprises récemment ont-elles fait apparaître ? Nous examinons ces questions et rassemblons nos impressions générales dans le présent document, organisé en cinq grands thèmes, qui se recoupent parfois. Ils correspondent aux principaux axes du travail effectué par Amnesty International sur le Myanmar ces 25 dernières années.

### **Prisonniers politiques**

Les autorités du Myanmar ont pris une mesure importante et remis en liberté plus de 650 prisonniers politiques entre mai 2011 et janvier 2012. Un grand nombre de peines ont en outre été réduites. Plusieurs anciens détenus politiques ont souligné qu'ils n'avaient bénéficié que d'une libération conditionnelle, aux termes des dispositions de l'article 401 du Code de procédure pénale. Beaucoup ont toutefois déclaré à Amnesty International avoir pu reprendre leurs activités politiques de manière relativement libre, sans faire l'objet d'actes de harcèlement ou d'intimidation.



Nous avons l'espoir que le cycle emprisonnement-remise en liberté-nouvelle arrestation soit terminé et que, pour reprendre les termes de l'une des personnes rencontrées, il en soit fini des « nuits sombres où nous redoutions que l'on vienne frapper à notre porte ».

Toutefois, Amnesty International pense qu'il reste des centaines de prisonniers politiques dans les prisons du Myanmar. Les chiffres exacts ne sont pas connus, en premier lieu à cause du manque de transparence des autorités nationales sur cette question. Nous considérons comme prisonniers politiques les personnes qui sont emprisonnées en raison de leurs activités politiques, même si elles se sont livrées à la violence ou ont prôné son usage. Ces personnes doivent être jugées sans délai et de manière équitable après avoir été inculpées d'une infraction reconnue au plan international, ou bien être remises en liberté.

Nous avons travaillé lors de notre mission sur le cas de Phyo Wai Aung, condamné deux jours avant notre arrivée dans le pays. Cet homme s'est vu infliger la peine capitale le 8 mai après avoir été déclaré coupable de participation à un attentat à la bombe perpétré en 2010. Toute la procédure n'a été qu'une succession de violations des droits humains : « aveux » arrachés sous la torture, procès inéquitable tenu dans la prison d'Insein et condamnation à la peine de mort. Phyo Wai Aung doit être remis en liberté, ne serait-ce que pour des raisons humanitaires. Il est en effet en phase terminale d'une maladie incurable et a été hospitalisé récemment.

*Certains* responsables publics ont indiqué à notre délégation qu'il n'y avait jamais eu de prisonniers politiques au Myanmar, mais simplement des personnes qui avaient « violé les lois en vigueur ». Ils ont affirmé également que tous les noms figurant sur les diverses listes de prisonniers politiques actuellement derrière les barreaux ne correspondaient pas à des détenus, de quelque sorte que ce soit, mais qu'il s'agissait « simplement de noms ».

Le cas d'Aye Aung, sur lequel nous nous sommes également penchés lors de notre visite au Myanmar, donne toutefois à penser le contraire. Arrêté en 1998 pour avoir organisé des manifestations étudiantes pacifiques et distribué une déclaration d'un syndicat d'étudiants, cet homme est détenu à la prison de Kalay, dans la région de Sagaing. Il a été condamné à 59 ans d'emprisonnement, qui ont été ramenés à 30 ans par décret présidentiel en janvier 2012. Aye Aung est le seul étudiant arrêté lors de ces manifestations qui est encore détenu. Il souffre d'une lésion à la colonne vertébrale qui nécessite une intervention chirurgicale. Il a été brutalement frappé par des agents du service du renseignement militaire au tout début de sa détention.

De même, Khin Kyi a été arrêté en octobre 2008 alors qu'il distribuait un message portant le logo de Generation Wave, un groupe fondé après la « révolution de safran » de 2007. Lui aussi est l'un des derniers membres de son organisation encore derrière les barreaux. Il purge une peine de 15 années d'emprisonnement à la prison de Bago.



Ces personnes ne sont pas que des noms, ce sont des prisonniers d'opinion. Comme nous l'avons expliqué à tous les responsables concernés que nous avons rencontrés au Myanmar, les prisonniers d'opinion sont des personnes détenues en raison de leurs convictions politiques ou religieuses, de leur origine ethnique, de leur sexe, de la couleur de leur peau, de leur langue, de leur origine sociale ou nationale, de leur condition économique, de leur naissance, de leur orientation sexuelle ou de toute autre statut, qui n'ont pas eu recours à la violence ni prôné son usage. Aye Aung et Khin Kyi, comme tous les prisonniers d'opinion, doivent être libérés immédiatement et sans conditions.

Prenant acte des divergences quant au nombre de prisonniers politiques et à la réalité de ce que ce terme recouvre, la quasi-totalité des personnes avec lesquelles Amnesty International s'est entretenue au Myanmar, y compris les responsables publics, ont convenu que le gouvernement devait entamer un processus de révision. Avec l'aide des Nations unies et la participation d'acteurs non gouvernementaux, les autorités doivent mettre en place un mécanisme de réexamen de *tous* les cas de prisonniers politiques au Myanmar afin d'identifier la véritable raison de leur arrestation. Ce processus de révision doit même aller bien au-delà de la plus longue des listes existantes, car il existe de toute évidence dans le pays des prisonniers politiques dont le nom n'a été porté dans aucun registre.

Un représentant de la Commission nationale des droits humains du Myanmar a fait part de son intérêt pour cette proposition. Les capacités actuelles de la Commission – mandat, ressources, budget et personnel – sont toutefois insuffisantes et doivent être renforcées de toute urgence par les autorités. Par ailleurs, le gouvernement du Myanmar doit accorder au Comité international de la Croix-Rouge l'autorisation de se rendre dans les prisons du pays, de telle manière que celui-ci puisse travailler dans la pleine mesure de son mandat humanitaire.

Enfin, indépendamment des conditions politiques éventuellement imposées à leur remise en liberté, un grand nombre de prisonniers politiques ont beaucoup de mal à se réinsérer dans une société en pleine mutation. La détention prolongée a eu pour les anciens prisonniers des conséquences en matière d'éducation et d'emploi ; elle a aussi eu bien souvent un coût financier pour leur famille. Les problèmes de la formation et de la création de revenus se font de plus en plus aigus. « J'ai sept ans de retard sur mon avenir », nous a ainsi déclaré une jeune femme remise en liberté en janvier de cette année.

Il faut de même prendre en compte les problèmes psychosociaux, notamment le syndrome de stress post-traumatique chez les personnes ayant été soumises à la torture et à la détention à l'isolement, le rejet des proches ou le sentiment d'être mis à l'écart par ceux-ci. Il est urgent de mettre en œuvre des actions de réadaptation et de réinsertion des anciens prisonniers politiques.



## **L'état de droit**

La plupart des prisonniers politiques au Myanmar ont été condamnés aux termes de lois qui placent le pays résolument à l'écart des normes internationales relatives à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association. Il est plus que temps de mettre en œuvre une réforme de la législation au Myanmar. Le processus a débuté et a déjà permis des progrès.

Amnesty International a pu rencontrer sur place un certain nombre de personnes – représentant des intérêts très divers – impliquées de près dans la loi relative au règlement des conflits du travail, ou directement concernées par ce nouveau texte. Non seulement la loi en elle-même garantit et protège les droits des travailleurs, mais elle a en outre été préparée par les autorités en concertation avec des experts internationaux. Le texte comme le processus ayant conduit à son adoption constituent un modèle à suivre.

Il ne s'agit que d'un exemple parmi d'autres du processus de réforme législative en cours : une nouvelle loi sur la presse, que l'on attendait pour le mois de mai, devrait finalement voir le jour en juillet. Les autorités ont rencontré des experts internationaux ainsi que des journalistes locaux, et les différentes rubriques de la loi ont été annoncées, mais le texte en lui-même n'a pas encore été rendu public.

Selon des déclarations faites à Amnesty International, le Bureau de la censure et de la surveillance de la presse a considérablement réduit son champ d'action depuis l'année dernière, ce qui constitue un progrès indéniable pour le droit de recevoir et de diffuser librement des informations. On ne peut que regretter d'autant plus que la réforme de la loi sur la presse et d'autres dispositions législatives n'ait pas été conduite de manière plus transparente. On continue donc de craindre que la nouvelle loi ne vienne simplement remplacer le Bureau de la censure dans sa tâche de répression de la liberté d'expression.

Notre délégation n'a pas été en mesure d'examiner en détail les processus en cours pour d'autres lois, mais elle a recueilli des commentaires critiques concernant plusieurs textes récemment adoptés, sur les questions des terres, de l'agriculture et des forêts. La réforme législative doit faire en sorte d'éliminer les lois rédigées en des termes soit si flous qu'ils permettent une interprétation donnant lieu à des violations de la part du pouvoir politique, soit si précis qu'ils restreignent indument les droits des citoyens du Myanmar.

## **Minorités ethniques**

Cela fait plus de 25 ans qu'Amnesty International mène des recherches sur la situation des droits humains dans les régions du Myanmar où vivent des minorités ethniques. Notre délégation s'est par conséquent réjouie des déclarations de responsables venant confirmer la promesse du président Thein Sein qui, le 1<sup>er</sup> mai, s'est engagé à mettre un terme au travail forcé au Myanmar d'ici à 2015. Les représentants de l'organisation se sont également félicités des informations crédibles faisant état d'une diminution de cette pratique. Cela fait des dizaines d'années que le travail forcé est pratiqué dans les zones où vivent des minorités ethniques – encore qu'il soit également présent ailleurs.



Un grand nombre de ces régions ont connu – et dans certains cas connaissent encore – des insurrections ou des conflits armés opposant les forces du Myanmar à tel ou tel groupe armé issu d'une minorité ethnique. Amnesty International ne prend pas position sur les questions liées à la guerre et à la paix. Cependant, compte tenu du fait que la situation des droits humains est généralement meilleure dans les zones où un cessez-le-feu est en vigueur, elle considère que les cessez-le-feu récemment conclus par les autorités avec 10 des 11 groupes armés issus de minorités sont susceptibles de se traduire par une baisse des atteintes aux droits humains.

Amnesty International continue néanmoins d'exercer sa vigilance vis-à-vis du respect par l'armée et les groupes armés du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits humains, en particulier en ce qui concerne la protection des civils. Si la plupart des personnes que nous avons rencontrées au Myanmar s'accordent sur le fait que les civils sont les principales victimes des affrontements en cours dans les États chan et kachin, dans le nord du pays, presque tous les responsables publics ont nié catégoriquement toute responsabilité de l'armée dans les violations systématiques subies par ces populations.

Cette position est en parfaite contradiction avec des informations crédibles reçues par notre délégation et émanant de Kachins qui vivent et travaillent dans des zones où un cessez-le-feu en vigueur depuis 17 ans a été rompu en juin dernier. Bien que la présidence ait donné l'ordre à deux reprises à l'armée du Myanmar de stopper les attaques et de ne s'engager que dans des actions défensives, nous avons recueilli des informations faisant état non seulement de mouvements de troupes de grande ampleur en direction de cette zone, mais aussi de cas récents de torture, d'exécutions extrajudiciaire et de violences sexuelles contre des civils. Des cas d'atteintes aux droits humains perpétrés par l'Armée pour l'indépendance kachin ont également été signalés. *Toutes* les attaques prenant pour cible des civils et toutes celles qui sont aveugles, par nature ou par la manière dont elles sont conduites, doivent cesser immédiatement.

Par ailleurs, la situation humanitaire est très tendue dans cette zone où 60 000 personnes au moins ont dû récemment quitter leur foyer. Selon les informations recueillies par Amnesty International, la question de l'accès à la nourriture, en particulier pour les enfants, est le problème le plus urgent. De même qu'il doit pouvoir accéder sans restriction aux prisons du pays, le Comité international de la Croix-Rouge doit bénéficier d'un accès sans entrave à l'intégralité de ces zones.

En dehors des zones de conflit, enfin, les Rohingyas, une minorité ethnique de confession musulmane vivant essentiellement dans l'état d'Arakan (nord du pays), n'ont guère vu leur situation s'améliorer en matière de respect des droits humains. Ils ne sont toujours pas reconnus en tant que citoyens à part entière et font l'objet de discriminations systématiques dans les domaines de l'emploi, du mariage et des déplacements. « Tous les changements qui ont lieu actuellement sont pour les autres », a déclaré l'un des Rohingyas avec lesquels notre délégation s'est entretenue. Amnesty International est particulièrement préoccupée par le fait que le Myanmar, bien que partie à la Convention relative aux droits de l'enfant, continue à bafouer le droit à la nationalité des enfants rohingyas.



## Obligation de rendre des comptes

Amnesty International regrette de ne pouvoir faire état que de très modestes avancées sur un problème persistant au Myanmar : celui de l'impunité dont jouissent les responsables publics pour des violations graves des droits humains, y compris pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis dans le passé. À des époques diverses et dans des contextes différents – par exemple lors de l'offensive militaire menée de 2006 à 2008 dans l'État kayin, une situation sur laquelle Amnesty International a recueilli un certain nombre d'informations –, l'armée du Myanmar a violé les Conventions de Genève de 1949 ou perpétré des violations massives ou systématiques des droits humains.

Dans les zones qui ne sont pas en proie à un conflit, par ailleurs, les forces de sécurité et des groupes soutenus par le gouvernement se sont livrés au fil de nombreuses années à de multiples atteintes aux droits humains. Souvenons-nous par exemple de la répression violente des manifestations en faveur de la démocratie de 1988, qui ont fait, estime-t-on, quelque 3 000 victimes ; du déplacement forcé de dizaines de milliers de Rohingyas en 1991 et 1992 ; de l'attaque meurtrière perpétrée contre le convoi dans lequel se trouvait Aung San Suu Kyi à Depayin, en 2003 ; et de la répression violente de la « révolution de safran » en 2007. À la connaissance d'Amnesty International, personne n'a été amené à rendre des comptes pour ces faits ou pour d'autres violations de même ampleur.

Nous reconnaissons qu'il faut bien réfléchir à la nature d'un processus visant à amener les responsables à rendre compte de leurs actes, et qu'il faut veiller à le mettre en place au bon moment. Mais il est tout aussi important de tout faire pour que la justice passe, au bout du compte, et pour que chacun la voie à l'œuvre. Si son indépendance et son impartialité sont garanties, un processus national *pourrait* convenir aussi bien qu'un mécanisme international – et notamment une commission d'enquête mise en place par l'ONU, comme le réclamait Amnesty International en 2010 et 2011. Un membre de la société civile a déclaré à notre délégation : « Il n'est pas nécessaire de tenir des procès, il faut juste que les responsables reconnaissent publiquement ce qu'ils ont fait. » Un autre s'est montré toutefois plus exigeant : « Le peuple birman veut la justice. »

La Commission nationale des droits humains du Myanmar, un organe dont la création l'an dernier a constitué un pas en avant, n'est pas la structure adéquate pour mener à bien cette tâche. Comme l'a expliqué à Amnesty International l'un de ses représentants, la Commission est uniquement habilitée à examiner les plaintes concernant des actes commis après sa mise en place, le 5 septembre 2011. Elle a été saisie de dossiers de violations des droits humains perpétrés dans l'État kachin depuis cette date, mais fait face à un manque de volonté politique de la part d'acteurs clés du pays d'amener les responsables de violations graves des droits humains à rendre compte de leurs actes.

Ceci est également le cas au niveau international. Il faut certes bien examiner les questions de forme et de calendrier – sans parler de tous les autres enjeux légitimes –, mais il reste que cette question doit revenir au cœur des priorités des décideurs au Myanmar.



## **Droits économiques, sociaux et culturels**

La question des droits civils et politiques domine depuis des années le débat sur la situation des droits humains au Myanmar. Il reste certes un certain nombre de problèmes dans ce domaine, mais il faut aujourd'hui accorder davantage d'attention et de moyens à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels dans le pays.

Notre délégation s'est réjouie d'entendre un certain nombre de responsables reprendre l'engagement explicite du président en faveur du développement rural et de la réduction de la pauvreté. Lors des 49 rencontres que nous avons tenues – qui, comme nous l'avons déjà souligné, ont porté sur des sujets très divers et concerné tout un éventail d'acteurs –, la plupart de nos interlocuteurs ont en outre largement évoqué les droits économiques, sociaux et culturels.

Le gouvernement a autorisé le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme à reprendre ses programmes au Myanmar. Il a augmenté de manière substantielle les allocations de retraite versées par l'État – une mesure qui concernait près d'un million de personnes, très modestes pour la plupart. Il a en outre pris des mesures pour que les paysans pauvres puissent accéder au microcrédit. Ces initiatives sont extrêmement positives. Le gouvernement a par ailleurs baissé de 80 % le montant de la taxe à l'exportation des produits agricoles, ce qui a accru la marge des agriculteurs. En mars 2012, il a permis un accès plus large aux zones confrontées à des problèmes humanitaires, notamment l'État kachin, en proie au conflit. Le 1<sup>er</sup> avril, il a instauré un système de taux de change flottant pour la monnaie nationale.

Aux côtés du gouvernement, les donateurs internationaux doivent continuer à accroître leur réponse à l'« impératif humanitaire » au Myanmar, dans la mesure où ils constatent que la distribution de l'aide est menée de manière transparente, pour les objectifs fixés d'un commun accord et uniquement dans le but de répondre à un besoin. Les institutions financières internationales, qui ont déjà renoué le dialogue, ont elles aussi un rôle essentiel à jouer en faveur d'un développement durable dans lequel les droits humains et l'environnement seront des aspects non négociables.

Il reste que le gouvernement du Myanmar doit – et peut – prendre d'autres initiatives de son côté. Il doit accroître encore l'espace dans lequel les agences humanitaires peuvent intervenir dans les zones de conflit. Le taux de change flottant permettant la transparence des comptes publics, et donc une distribution plus ciblée et plus efficace des ressources nationales, le gouvernement doit allouer davantage de moyens au secteur social, à l'éducation et à la santé publique, qui ne reçoivent pour l'instant à eux trois que 5 % environ du produit intérieur brut (PIB). Il doit enfin utiliser les quelque 7 milliards de dollars des États-Unis (montant estimé) en réserves de change qu'il a accumulés au fil des années – pour l'essentiel sur le produit de la vente des ressources naturelles – pour faire progresser les droits économiques, sociaux et culturels de la population du Myanmar.



Au moment où l'économie du Myanmar s'ouvre à la fois aux entrepreneurs nationaux et aux investissements étrangers, Amnesty International unit sa voix à celle des défenseurs des droits des paysans, des pêcheurs et des habitants des forêts du pays – qui diminuent très rapidement. Deux tiers de la population du Myanmar tire ses moyens de subsistance de ces zones, mais Amnesty International a reçu des informations indiquant que deux nouvelles lois foncières ne garantissaient guère les droits de ces personnes. Aucun accès à la justice n'est prévu et les droits coutumiers sur la terre ne sont plus pris en compte lors de l'enregistrement des terres et de l'établissement de titres fonciers.

De même, de grands projets industriels, d'infrastructure ou d'extraction – par exemple le port industriel de Dawei ou le gazoduc de Shwe – ont déjà donné lieu, selon des informations crédibles, à des saisies de terres et des expulsions forcées. Le gouvernement du Myanmar a le devoir de sanctionner ces abus et de prévenir de nouvelles violations. Par ailleurs, dans les régions habitées par des minorités ethniques et en proie au conflit armé, « les gens vivent des armes depuis bien trop longtemps, il faut leur donner la possibilité de s'en sortir autrement », comme l'a dit l'une des personnes que nous avons rencontrées.

Amnesty International n'a jamais pris position sur l'imposition de sanctions économiques ou d'autres mesures punitives à l'encontre du Myanmar. Notre délégation a toutefois écouté avec attention le message transmis par un grand nombre de personnes concernées, selon lesquelles « les sanctions n'ont pas fait fléchir l'économie du Myanmar, mais entravent la reprise ». Dans la mesure où une économie viable est un facteur nécessaire, encore qu'insuffisant à lui seul, pour un meilleur respect et une meilleure protection des droits économiques, sociaux et culturels, Amnesty International considère que les États doivent continuer à examiner d'un œil critique leurs politiques actuelles vis-à-vis du Myanmar.

Enfin, l'éducation aux droits humains apparaît comme un enjeu de plus en plus important au Myanmar. Il n'est plus interdit aujourd'hui d'évoquer la question des droits humains dans le pays. Mais beaucoup parmi les habitants – en particulier dans les zones rurales – ont besoin de mieux comprendre ce que cette réalité recouvre et surtout de savoir comment faire valoir leurs droits. La communauté internationale doit travailler aux côtés du gouvernement du Myanmar sur cet investissement éducatif à long terme.

« Rome ne s'est pas faite en un jour », rappelle-t-on parfois à Amnesty International. Nous voulons bien entendre ce rappel, si tant est qu'il soit encore moins souhaitable d'avoir une mauvaise réforme législative que pas de réforme du tout. De toute évidence la mise en place d'un mécanisme de réexamen des cas des prisonniers, le lancement d'un processus permettant que les responsables de violations des droits humains rendent compte de leurs actes et la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des habitants doivent s'inscrire dans des calendriers différents. Les capacités sont limitées et il est souhaitable de mettre en place des « infrastructures de droits humains » pour procéder à certains changements concrets.





Mais étant donné que les prisonniers d'opinion peuvent être aisément identifiés et remis en liberté, et que les attaques contre les civils peuvent cesser dès lors qu'on en donne l'ordre clair, un certain nombre de changements majeurs en matière de droits humains peuvent intervenir en moins de 24 heures.

Le Myanmar doit continuer sur le chemin d'un meilleur respect des droits humains.