



# «ENFERMÉS À CIEL OUVERT»

L'ÉTAT D'ARAKAN, AU MYANMAR, EST EN SITUATION D'APARTHEID

AMNESTY  
INTERNATIONAL



**Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus de sept millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.**

**La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.**

**Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.**

© Amnesty International 2017

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution-NonCommercial-NoDerivatives-International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site :

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

L'édition originale de ce document a été publiée en

2017 par

Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index : ASA 16/7484/2017

Version originale : anglais

**amnesty.org**

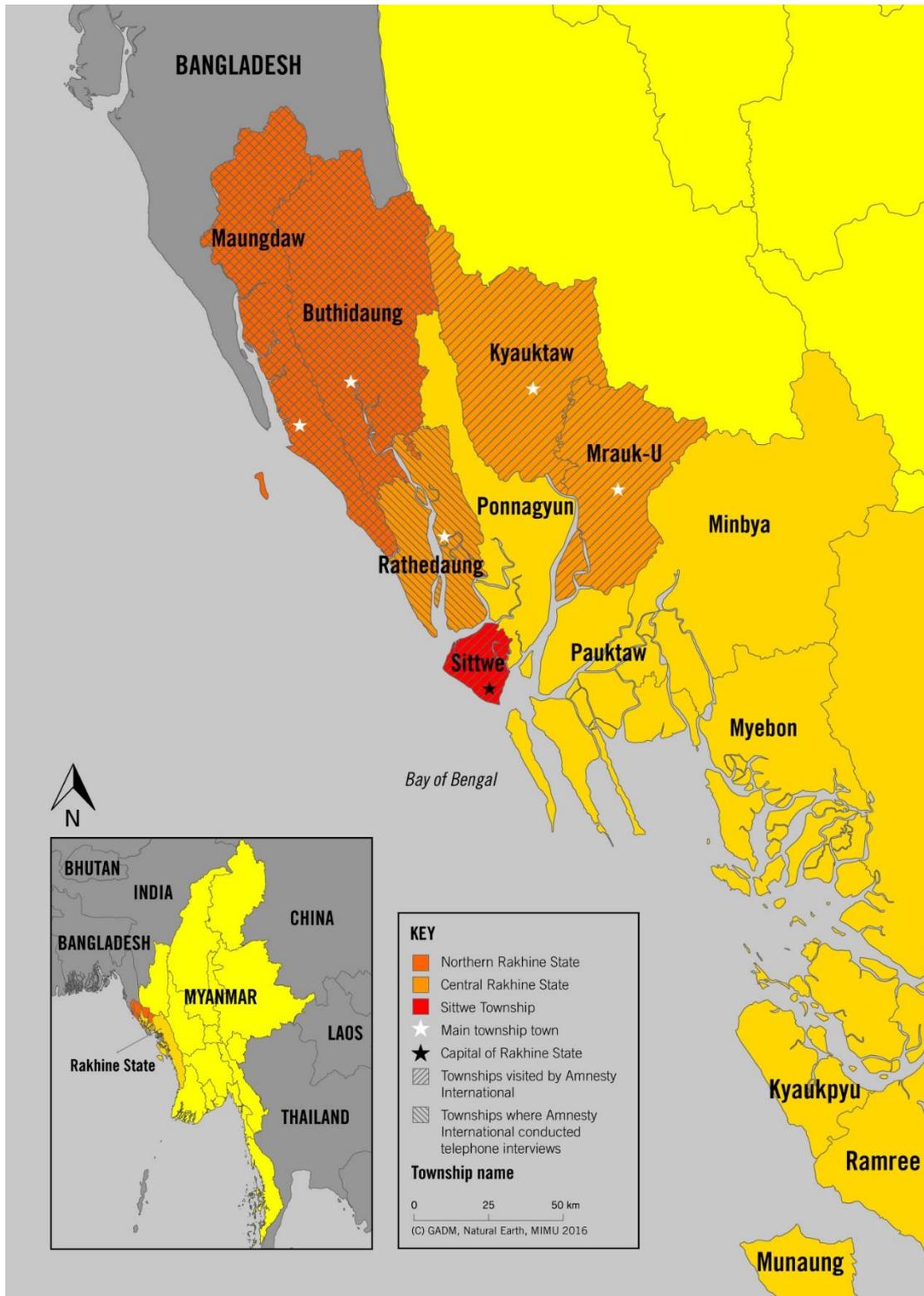


*Photo de couverture* : des enfants rohingyas dans un village de la municipalité de Buthidaung, dans le nord de l'État d'Arakan, mars 2016. © Amnesty International.

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**







# SYNTHÈSE

**« Je ne sais même pas par où commencer ni où m'arrêter... Depuis 2012, nous manquons de tout. Nous n'avons pas accès aux soins de santé ni à l'éducation et nos déplacements sont restreints. Nous ne pouvons pas emprunter les routes, car elles sont entrecoupées de postes de contrôle. Notre vie est extrêmement difficile, tout comme l'avenir qui attend nos enfants... C'est comme si nous étions enfermés à ciel ouvert. »**

Faisal (le prénom a été modifié), un Rohingya de 34 ans vivant dans un village de la municipalité de Mrauk-U

Au Myanmar, la situation de la minorité rohingya s'est gravement détériorée depuis août 2017, quand l'armée a entrepris une campagne de violence contre la population des zones du nord de l'État d'Arakan, où vivent en temps normal la majorité des Rohingyas. Cette campagne, lancée en réaction à des attaques coordonnées contre des postes de sécurité commises par le groupe armé Armée du salut des Rohingyas de l'Arakan (ARSA), était illégale et totalement disproportionnée. Au lieu de s'efforcer de traduire les assaillants en justice, elle visait l'ensemble de la population rohingya en raison de son identité.

À ce jour, plus de 600 000 femmes, hommes et enfants ont fui vers le Bangladesh voisin, où ils ont pu témoigner d'homicides, de tortures, de viols et d'incendies de villages entiers par les forces de sécurité du Myanmar, souvent accompagnées de milices privées. Les Nations unies ont qualifié la situation d'« exemple classique de nettoyage ethnique », et Amnesty International a établi que les actions de l'armée s'apparentaient à des crimes contre l'humanité.

Ce rapport dénonce la crise des droits humains qui était, et reste encore aujourd'hui, en toile de fond de cette situation. Il recense en détail les violations, en particulier la discrimination et les restrictions fondées sur l'origine ethnique dans la loi, la politique et la pratique, auxquelles sont confrontées les Rohingyas vivant dans l'État d'Arakan depuis des décennies. Il montre aussi comment ces violations se sont intensifiées depuis 2012, après des vagues de violence entre musulmans et bouddhistes, souvent soutenues par les forces de sécurité.

En réaction, les autorités ont séparé les différentes communautés, principalement en isolant les musulmans du reste de la société de l'État d'Arakan. Depuis lors, comme en atteste le témoignage de Faisal, ils subissent des restrictions touchant presque tous les aspects de leur vie et, depuis cinq ans, leurs droits fondamentaux sont régulièrement bafoués – en particulier leur droit de circuler librement, leur droit à une nationalité ainsi qu'à des soins médicaux adaptés, à l'éducation, au travail et à la nourriture.

Ces violations des droits humains ne sont peut-être pas aussi visibles que celles qui ont fait les gros titres ces derniers mois, mais elles n'en sont pas moins graves. Dans l'État d'Arakan, Amnesty International a découvert un système institutionnalisé de ségrégation et de discrimination des populations musulmanes.

Dans le cas des Rohingyas, ce système est si contraignant et développé qu'il constitue une attaque systémique de grande ampleur contre une population civile, manifestement en lien avec son identité ethnique (ou « raciale »), et s'apparente juridiquement à un apartheid, qui est un crime contre l'humanité au regard du droit international.

Comprendre ce système d'apartheid, comment il se manifeste et comment il est appliqué, est essentiel pour identifier les causes profondes de la crise actuelle dans l'État d'Arakan, mais aussi pour trouver des solutions. Alors que les autorités du Myanmar se sont souvent empressées de présenter la situation dans l'État d'Arakan comme un problème de tensions interethniques ou, plus récemment, d'évoquer une menace « terroriste », l'État lui-même joue en réalité un rôle central dans la discrimination et la ségrégation systémiques dont sont victimes les Rohingyas et d'autres musulmans de l'État d'Arakan.

Cette situation doit cesser. En plus d'être inacceptable et illégale, elle va à l'encontre du bon sens. Le gouvernement et la communauté internationale ne peuvent espérer améliorer le sort des réfugiés rohingyas originaires de l'État d'Arakan sans s'attaquer aux causes profondes de leur situation, et en particulier aux violations systématiques qui sont commises depuis des années, et sont toujours d'actualité, au sein même de l'État.

S'ils ne le font pas, la discrimination sera confortée, les souffrances humaines se poursuivront et le conflit pourrait s'intensifier. Il est essentiel de démanteler ce système d'apartheid pour garantir le retour dans la dignité des centaines de milliers de Rohingyas qui ont fui la mort, la destruction et la pauvreté au Myanmar, mais il est tout aussi urgent de le faire pour les centaines de milliers de personnes qui vivent encore dans l'État d'Arakan, où elles sont toujours victimes de ce régime épouvantable.

## **COMPRENDRE LES CAUSES PROFONDES DU PROBLÈME : UNE NÉGATION SYSTÉMIQUE DES DROITS HUMAINS**

Depuis cinq ans, c'est-à-dire depuis les violences de 2012, le Myanmar applique une politique étatique de discrimination et de ségrégation institutionnalisée des Rohingyas et d'autres communautés musulmanes, qui sont isolés du reste de la société de l'État d'Arakan et, pour la plupart, de l'ensemble du Myanmar. Les restrictions imposées depuis longtemps à la population rohingya vivant dans le nord de l'État d'Arakan se sont intensifiées, tandis que les politiques de discrimination et de ségrégation ont pris de l'ampleur et touchent désormais des musulmans de tout l'État. Aujourd'hui, les Rohingyas et les autres musulmans subissent des restrictions dans presque tous les aspects de leur vie et leurs droits sont régulièrement bafoués.

### **VIOLATIONS DU DROIT À UNE NATIONALITÉ**

Les Rohingyas n'ont pas de statut juridique clair au Myanmar. Ils ne peuvent même pas être qualifiés de « citoyens de seconde zone », puisque la plupart d'entre eux ne sont même pas reconnus comme des citoyens. En effet, ils sont privés de nationalité à cause de lois, politiques et pratiques discriminatoires, et tout particulièrement de la Loi de 1982 relative à la citoyenneté. Cette loi prévoit une discrimination fondée sur des critères ethniques. Dans l'État d'Arakan, elle a été appliquée de telle sorte que les autorités du Myanmar ont pu priver massivement les Rohingyas de leurs droits à la citoyenneté et de leur statut de citoyen. Comme les Rohingyas ne sont pas considérés comme appartenant à l'une des « ethnies nationales » du Myanmar, notamment à l'une de celles reconnues par la loi, ils sont clairement perçus selon des critères « ethniques », qui font la distinction entre « nous et eux ».

Pire encore, les autorités de l'État d'Arakan se sont engagées dans une politique visant activement à priver les Rohingyas de leur pièce d'identité et de leur permis de résidence. Pour les familles rohingyas, il est extrêmement difficile, voire impossible dans certains cas, de déclarer la naissance de leurs nouveau-nés, tandis que dans le nord de l'État d'Arakan, les Rohingyas qui ne sont pas présents pendant les « inspections des foyers », obligatoires et organisées tous les ans, risquent d'être effacés des listes officielles de résidence. Sans preuve de résidence, il est particulièrement compliqué d'obtenir toute forme de citoyenneté par la suite et, pour ceux qui ont quitté le Myanmar, fuyant les violences ou à la recherche de perspectives d'éducation et de moyens de subsistance, il est presque impossible de retourner dans le pays.

Les tentatives du gouvernement de régler la question du statut des Rohingyas en établissant un processus de « vérification » de la citoyenneté sont profondément problématiques et le resteront aussi longtemps que ce processus sera fondé sur la Loi de 1982 relative à la citoyenneté. Cette loi est manifestement discriminatoire sur la base de critères ethniques et instaure différentes « classes » de citoyens, dont certains bénéficient de plus de droits que d'autres. Ce défaut de citoyenneté a toute une série de répercussions négatives pour les Rohingyas, qui subissent en conséquence de graves restrictions d'autres droits, comme leur droit de circuler librement, d'accéder à des soins de santé, de bénéficier d'une éducation et d'avoir des perspectives d'emploi.

### **RESTRICTIONS EXTRÊMES DU DROIT DE CIRCULER LIBREMENT**

Depuis 2012, les entraves à la liberté de mouvement, imposées de longue date par le gouvernement, ont été renforcées et ont pris de l'ampleur à bien des égards. Il s'agit notamment de restrictions officielles décidées par le gouvernement et mises en œuvre par l'État spécifiquement contre les Rohingyas et de restrictions informelles visant plus généralement les musulmans, qui sont transmises oralement par des représentants de l'État. Par crainte des violences interethniques, les communautés s'imposent aussi elles-mêmes des restrictions qui limitent leurs déplacements. Si les entraves à la liberté de mouvement se manifestent différemment dans les diverses parties de l'État, elles ciblent partout la population musulmane de manière discriminatoire, contrôlant et réglementant ses déplacements dans le but de l'isoler des autres communautés.

Tous les Rohingyas de l'État d'Arakan ont l'obligation d'obtenir une autorisation officielle pour se rendre dans une autre municipalité ou pour sortir de l'État afin d'aller dans d'autres régions du pays. Le seul moyen d'obtenir ces permis – quand ils sont délivrés – est de passer par des procédures excessivement longues et bureaucratiques. Dans les municipalités de Maungdaw et Buthidaung, dans le nord de l'État, où vivaient encore récemment la grande majorité des Rohingyas du Myanmar, les trajets entre les villages sont aussi étroitement contrôlés au moyen de permis et de postes de contrôle, et les Rohingyas sont exposés à des menaces, à des violences physiques s'apparentant à des tortures et à d'autres formes de mauvais traitements, ainsi qu'à du chantage. Les consignes permanentes de « couvre-feu », qui interdisent aux habitants de sortir de chez eux et de se déplacer pendant la nuit, sont appliquées de manière disproportionnée dans cette région et ne font qu'accentuer les restrictions de la liberté de mouvement.

Les Rohingyas et les autres musulmans qui vivent dans d'autres parties de l'État d'Arakan sont confinés soit dans leur village, soit dans des camps de personnes déplacées établis au lendemain des violences de 2012, et qui deviennent de façon inquiétante des installations permanentes au sein de l'État. Dans ces endroits, les Rohingyas et les autres musulmans ne peuvent pas se déplacer jusqu'à la ville la plus proche de chez eux et, dans les municipalités du centre de l'État d'Arakan, ils ne peuvent se rendre dans d'autres villages musulmans que par voie navigable.

Les tensions ethniques jouent également un rôle dans les restrictions de la liberté de mouvement. Les cinq années de ségrégation ont largement ébranlé la confiance entre les communautés, qui craignent de nouvelles éruptions de violence. La méfiance à l'égard des forces de sécurité de l'État et le fait que ce dernier n'ait jamais pris de mesures efficaces contre les menaces et la violence n'ont fait qu'empirer la situation. Toutes les communautés, mais tout particulièrement les Rohingyas et les autres musulmans, sont menacées par une politique étatique qui encourage la discrimination au lieu de s'y opposer.

### **NOMBREUSES VIOLATIONS DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

Les entraves à la liberté de mouvement et les autres politiques de ségrégation ont eu de graves conséquences sur l'exercice d'autres droits et empêchent les Rohingyas et les musulmans de l'État d'Arakan d'accéder à des soins de santé, à l'éducation et à des moyens de subsistance.

Les Rohingyas et les autres musulmans sont aussi confrontés à diverses restrictions arbitraires de leur accès à des soins de santé, y compris en cas d'urgence vitale. Dans les municipalités de Maungdaw et Buthidaung, dans le nord de l'État, les Rohingyas mettent plus de temps à se rendre dans les hôpitaux et centres de santé locaux à cause des autorisations de circulation et des postes de contrôle. Par ailleurs, le couvre-feu les empêche de se déplacer pour recevoir des soins médicaux en urgence pendant la nuit. Dans les municipalités du centre de l'État d'Arakan, les Rohingyas ne peuvent pas se rendre dans la ville la plus proche de chez eux, et donc dans les hôpitaux qui s'y trouvent. Les musulmans qui vivent dans tout l'État ne peuvent bénéficier des installations bien équipées de l'hôpital général de Sittwe qu'en cas d'urgence médicale grave, après avoir obtenu l'autorisation des autorités. Ceux qui y parviennent doivent rester dans des services isolés, où ils sont exposés à des tentatives de chantage.

Depuis 2012, en raison de la ségrégation et de la discrimination, de nombreux enfants musulmans des villages de l'État d'Arakan ne peuvent pas bénéficier de l'enseignement public officiel, soit parce qu'ils ne

sont pas autorisés à aller à l'école aux côtés d'enfants d'origine rakhine, soit parce que les professeurs de l'enseignement public refusent d'exercer leur métier dans des écoles de villages et groupes de villages musulmans. Le gouvernement n'ayant pas proposé de solutions de rechange adéquates, les élèves musulmans n'ont souvent pas d'autre choix que d'aller dans des écoles communautaires locales, où travaillent des enseignants bénévoles non formés. En raison des restrictions imposées par le gouvernement, les musulmans ne peuvent plus, depuis 2012, suivre un enseignement supérieur à l'université publique de Sittwe. Comme les Rohingyas ne peuvent pas sortir de l'État d'Arakan sans autorisation officielle, ils ne peuvent en fait pas aller à l'université. Sans accès total à l'éducation, il est difficile pour les Rohingyas et les autres musulmans de se construire une vie meilleure pour eux et pour leur famille.

Certes, l'État d'Arakan est extrêmement pauvre et toutes les communautés qui y vivent ont du mal à trouver du travail. Cependant, la situation des Rohingyas et des autres musulmans est encore plus critique, car les entraves à leur liberté de mouvement les empêchent d'accéder à des endroits dont ils ont besoin pour gagner leur vie, comme des terres agricoles, des zones de pêche et des marchés locaux. Inévitablement, la plupart des Rohingyas et des autres musulmans sont donc pauvres. La majorité des Rohingyas dépendent de l'aide humanitaire pour survivre et leur situation ainsi que leur sécurité alimentaire globale sont en outre menacées par des restrictions de l'accès à l'aide internationale imposées par le gouvernement. Selon des agences des Nations unies, le nord de l'État d'Arakan, où vivaient encore récemment la plupart des Rohingyas, présente des taux de malnutrition très préoccupants, en particulier chez les enfants.

## **EXCLUSION SOCIALE ET POLITIQUE SYSTÉMIQUE**

Dans l'État d'Arakan, les musulmans ne peuvent pas exercer librement leur religion. Dans les communautés rohingyas du nord de l'État, les rassemblements de plus de quatre personnes dans un même lieu sont interdits, ce qui, dans les faits, les empêche d'assister ensemble à l'office. Quand ils se rassemblent pour célébrer leur culte, ils le font souvent en secret, prenant le risque d'être arrêtés ou de faire l'objet de chantage. Dans tout l'État d'Arakan, et, en fait, partout au Myanmar, les musulmans rencontrent de grandes difficultés pour réparer et rénover des mosquées et d'autres édifices religieux. Dans les villes qui ne se trouvent pas dans le nord de l'État, des mosquées sont fermées et ont été abandonnées depuis les violences de 2012.

En raison des entraves à la liberté de mouvement et des politiques de ségrégation, il est presque impossible pour les Rohingyas et les musulmans de l'État d'Arakan de se rassembler, de se mobiliser et de défendre collectivement leurs droits. Presque totalement isolés du monde extérieur, ceux qui s'expriment risquent d'être arrêtés, placés en détention et soumis à des tortures et à d'autres mauvais traitements. En plus de leur isolation, les Rohingyas ont aussi été exclus de la participation aux élections de 2015 pour des motifs manifestement discriminatoires liés au fait qu'ils n'ont pas le statut de citoyen. Leur exclusion a été encore renforcée par la disqualification de tous les Rohingyas qui s'étaient portés candidats aux élections de 2015, en raison de leur statut de citoyenneté ou de celui de leurs parents. Par conséquent, des centaines de milliers de Rohingyas ont été totalement privés de leurs droits politiques.

Cette exclusion politique et sociale risque de s'aggraver encore à la suite des attaques d'août 2017. Dans l'Arakan et dans tout le Myanmar, les tensions sont vives, en particulier l'hostilité à l'égard des Rohingyas et des musulmans. Jusqu'à présent, le gouvernement civil n'a pas su désenvenimer la situation ou contrer la montée de la discrimination et des appels à la haine. Au contraire, il jette de l'huile sur le feu avec des propos désobligeants à l'égard des Rohingyas et des accusations profondément irresponsables visant les organismes internationaux humanitaires actifs dans l'État d'Arakan.

Dans le même temps, rien ne semble indiquer que le gouvernement amènera les auteurs des atroces violences commises contre les Rohingyas lors des récentes campagnes militaires à rendre des comptes. Mi-novembre, une enquête militaire interne a affirmé que les forces de sécurité n'avaient commis aucune violation des droits humains dans le nord de l'État d'Arakan.

## **UN SYSTÈME, ET UN CRIME, D'APARTHEID**

Presque toutes les institutions de l'État, à l'échelle de la municipalité, du district, de l'État et même de tout le Myanmar, participent à la discrimination et à la ségrégation dont sont victimes les Rohingyas et, plus généralement, les musulmans, dans l'État d'Arakan. Le régime fondé sur la discrimination et l'exclusion décrit dans ce rapport a été instauré par le biais de nombreuses lois, réglementations, politiques et pratiques. Il est impossible que les responsables de l'État d'Arakan et du Myanmar en général puissent maintenir et appliquer un tel système sans avoir pleinement conscience, et donc être pleinement responsables, de ses terribles conséquences sur la vie de la population rohingya.

Après avoir soigneusement examiné les observations factuelles présentées dans ce rapport, Amnesty International a conclu que ces lois, politiques et pratiques faisaient partie d'une attaque systématique contre une population civile et que les crimes commis dans le contexte de cette attaque constituaient des crimes contre l'humanité selon la définition du droit international. En particulier, le fondement ethnique de la discrimination contre les Rohingyas et de la ségrégation qu'ils subissent, le fait qu'ils soient qualifiés d'« étrangers », ainsi que l'objectif de ces lois, politiques et pratiques, qui visent clairement à dominer et à isoler ces communautés, nous ont permis de conclure qu'elles s'apparentaient à un apartheid, qui est un crime contre l'humanité.

Dans la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), l'apartheid est défini comme un crime contre l'humanité qui englobe une série d'actes commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime. Les actes spécifiques commis dans ce cadre et considérés comme des crimes d'apartheid peuvent être des comportements ouvertement violents comme des meurtres, des viols et des tortures, mais aussi des mesures législatives, administratives et autres destinées à empêcher un groupe racial ou plusieurs groupes raciaux de participer à la vie politique, sociale, économique et culturelle du pays et à les priver de droits et libertés fondamentaux.

Par exemple, la façon dont les autorités de l'État d'Arakan ont contraint les Rohingyas à vivre comme dans un ghetto en limitant très fortement leur droit de circuler librement, qui constitue un crime de « privation grave de liberté physique » selon le Statut de Rome, montre bien comment les autorités ont eu recours à la fois à des mesures réglementaires et à des actions violentes.

Les crimes contre l'humanité commis par les forces de sécurité du Myanmar contre la population civile rohingya en octobre 2016 et août 2017, à savoir des crimes de meurtre, de torture, de viol, de déplacement ou transfert forcé de population, de persécution, de disparitions forcées et d'autres actes inhumains, étaient d'autres manifestations du crime contre l'humanité d'apartheid.

Les attitudes discriminatoires solidement ancrées au sein de l'État d'Arakan jouent aussi un rôle majeur dans la situation actuelle, tandis que les tensions et défiances ethniques n'ont cessé de croître ces cinq dernières années, même si cette hausse est elle aussi partiellement attribuable aux politiques et pratiques du gouvernement. L'État a souvent encouragé la discrimination au lieu de s'y opposer.

La situation dans l'État d'Arakan laisse entrevoir un autre problème complexe : le rôle persistant de l'armée dans la vie politique et sociale et Myanmar. En définitive, nombre des ministères et départements responsables des violations identifiées dans ce rapport, ou qui ne les ont pas empêchées, ne sont pas contrôlés par l'administration civile, mais par les autorités militaires. Le Département de l'administration générale (GAD), la police, la police des frontières et l'armée elle-même sont tous sous le contrôle du commandant en chef des forces armées, et non du gouvernement civil, qui, aux termes de la Constitution, n'a aucun pouvoir sur lui. Même si la conseillère d'État Aung San Suu Kyi et son gouvernement civil peuvent rechercher des solutions à cette situation, en réalité, sans le soutien ou au moins l'assentiment de l'armée, la situation a peu de chances de s'améliorer.

Pourtant, cette situation ne peut pas perdurer. Bien que l'émergence du groupe armé rohingya ait encore compliqué les choses dans l'État d'Arakan, la réaction des forces de sécurité est complètement démesurée et constitue un crime au regard du droit international. Au lieu de s'efforcer d'arrêter les auteurs présumés, les forces de sécurité semblent avoir utilisé la menace d'attentats « terroristes » pour cibler délibérément la population rohingya et lui faire endurer de nouvelles souffrances. Le gouvernement, tout comme la communauté internationale, ne peut espérer résoudre la situation dans l'État d'Arakan sans s'attaquer à ses causes profondes.

Le gouvernement dirigé par la NLD a déclaré à plusieurs reprises que pour trouver une solution, il estimait essentiel de donner la priorité à l'investissement et au développement dans l'État d'Arakan. Cependant, ces initiatives ne peuvent être planifiées sans essayer de lutter contre la discrimination structurelle dont sont victimes les Rohingyas au Myanmar, et en particulier dans l'État d'Arakan. Si le gouvernement ne s'emploie pas à résoudre le problème de la discrimination, le développement ne fera que consolider et amplifier les inégalités existantes, ce qui aggraverait le conflit et pérenniserait les atteintes aux droits humains.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

À la fin de ce rapport, Amnesty International fait de nombreuses recommandations de grande ampleur au gouvernement du Myanmar, aux Nations unies et à d'autres parties intéressées.

En priorité, le gouvernement du Myanmar doit démanteler le régime d'apartheid actuellement en place.

Amnesty International demande aux autorités :

- d'adopter de toute urgence un plan d'action complet pour lutter contre la discrimination et la ségrégation, en consultant et en faisant coopérer activement toutes les parties intéressées. Ce plan doit inclure un calendrier défini et des cibles spécifiques, identifier les ressources financières, humaines et techniques nécessaires et désigner les organismes responsables de sa mise en œuvre et de son contrôle, tout en prévoyant un mécanisme de rapports annuels publics sur son état d'avancement. Des efforts particuliers doivent être faits pour consulter les femmes et prendre en compte les conséquences en matière de genre de la discrimination et de la ségrégation ;
- de procéder à un examen de toutes les lois, réglementations, politiques et pratiques discriminatoires sur la base de critères ethniques ou religieux et les mettre en conformité avec le droit international relatif aux droits humains et les normes associées. Il convient d'apporter une attention particulière aux réglementations locales édictées dans le nord de l'État d'Arakan, discriminatoires à l'égard des Rohingyas et des autres musulmans soit de manière explicite, soit en raison de leur mise en œuvre ou de leurs conséquences ;
- de faire en sorte que les auteurs de crimes contre l'humanité et d'autres atteintes graves aux droits humains soient tenus de rendre des comptes. Dès lors qu'il existe suffisamment de preuves recevables, les personnes pouvant raisonnablement être soupçonnées d'infractions pénales, y compris au titre de leurs responsabilités hiérarchiques, doivent être traduites en justice dans le cadre de procédures conformes aux normes internationales d'équité et excluant la peine de mort. Les victimes et leur famille doivent recevoir réparation. Si les autorités ne parviennent pas à garantir l'obligation de rendre des comptes dans leur pays, elles doivent pleinement coopérer avec toutes les initiatives internationales visant à amener les responsables à rendre des comptes, notamment par le biais d'enquêtes et de poursuites engagées par des tribunaux internationaux ou des juridictions étrangères.

Pour résoudre la situation dans l'État d'Arakan et créer un environnement dans lequel chacun puisse exercer ses droits humains, des ressources et des investissements importants seront nécessaires. Le Myanmar aura donc besoin d'une aide internationale. Il est essentiel que les donateurs, partenaires et autres acteurs internationaux veillent à ce que ces mesures soient prises de telle sorte que toutes les communautés sans distinction puissent en bénéficier et que le respect et la protection des droits humains soient garantis.

Amnesty International demande à la communauté internationale :

- de veiller à ce que toute aide internationale, tout projet de développement ou toute aide financière en faveur de l'État d'Arakan soit explicitement accompagné de conditions de non-discrimination, de non-ségrégation et d'égalité ;
- de mener des évaluations rigoureuses et constantes de tous les projets et opérations d'assistance pour veiller à ce que leur mise en œuvre ne permette pas d'enraciner, de soutenir ou de perpétuer, directement ou indirectement, la discrimination et la ségrégation ;
- de garantir l'obligation de rendre des comptes pour les violations des droits humains et les crimes contre l'humanité, soit en soutenant et en contrôlant les enquêtes et les poursuites émanant du Myanmar, soit en menant ces enquêtes et en engageant ces poursuites au titre de la compétence universelle.

Amnesty International appelle également les Nations unies :

- à faire en sorte que, pour toutes les opérations des Nations unies relatives au Myanmar, suffisamment d'importance soit accordée aux droits humains, avec les ressources nécessaires, et développer un plan global pour appliquer l'initiative « Les droits humains avant tout ». Il doit inclure des échéances de mise en œuvre détaillées, des indicateurs de réussite clairement identifiés et un mécanisme d'alerte rapide destiné à empêcher les violations graves des droits humains et à y répondre.

# MÉTHODOLOGIE

Pour ce rapport, des recherches ont été menées entre novembre 2015 et septembre 2017, avec quatre missions sur le terrain dans l'État d'Arakan, plus de 200 entretiens, une étude approfondie de textes législatifs, universitaires et autres, ainsi que l'analyse de photos, vidéos et autres documents.

Les déléguées d'Amnesty International se sont entretenues avec 166 personnes vivant dans l'État d'Arakan. La plupart des entretiens ont été menés en personne lors de recherches sur le terrain en novembre 2015, ainsi qu'en février, mars et septembre 2016. Les personnes rencontrées ont indiqué être d'origine rohingya, rakhine, kaman, maramagi ou mro, et être de confession musulmane, bouddhiste, chrétienne ou hindoue. D'autres entretiens ont été réalisés à Yangon en mars et septembre 2016, puis en mai 2017. Certaines personnes ont été interrogées plusieurs fois et sont restées en contact étroit avec Amnesty International jusqu'au moment de la publication du rapport. Pour des raisons de sécurité et à cause de restrictions d'accès, 15 entretiens ont été menés par téléphone.

L'État d'Arakan se compose de 17 municipalités au total, regroupées en cinq zones administratives appelées « districts ». Les déléguées d'Amnesty International se sont rendues dans cinq municipalités situées dans trois districts différents : les municipalités de Maungdaw et Buthidaung dans le district de Maungdaw ; les municipalités de Kyauktaw et Mrauk-U dans le district de Mrauk-U ; ainsi que la municipalité de Sittwe dans le district de Sittwe. Elles se sont déplacées dans 38 lieux au total, notamment : 31 villages, dont certains ont été directement touchés par les violences de 2012 et d'autres ont été épargnés ; le quartier musulman Aung Mingalar à Sittwe ; et quatre camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, ainsi que deux sites de réinstallation de personnes déplacées dans la municipalité de Sittwe. Certains lieux ont été visités plusieurs fois. Grâce aux entretiens par téléphone, les chercheuses ont pu recueillir des informations venant de cinq autres endroits, dont trois villages de la municipalité de Rathedaung. Ces lieux ont été choisis parce qu'ils regroupent les plus fortes populations de musulmans, en dehors des camps de personnes déplacées.



L'accès aux communautés rohingyas dans l'État d'Arakan est extrêmement restreint et les étrangers doivent demander une autorisation pour se rendre dans les municipalités de Maungdaw et Buthidaung, dans le nord de l'État ; dans les villages rohingyas de tout l'État d'Arakan ; dans l'enclave musulmane Aung Mingalar, située dans la municipalité de Sittwe ; ainsi que dans les camps de personnes déplacées, qui hébergent des dizaines de milliers de Rohingyas et d'autres musulmans. Amnesty International remercie le gouvernement de l'État d'Arakan, qui a autorisé ses chercheuses à se rendre dans ces zones.

← © Affiche à l'aéroport de Sittwe, qui indique clairement que les étrangers ont besoin d'une autorisation officielle pour se rendre dans les zones rohingyas (appelées « bengali » au Myanmar), mars 2016. © Amnesty International

Les chercheuses d'Amnesty International ont rencontré des représentants du gouvernement dans l'État d'Arakan, à l'échelon des municipalités ou de l'État ; d'anciens membres et des membres actuels des forces de sécurité ; des membres du personnel de l'hôpital général d'État à Sittwe ; des militants rohingyas et rakhines, ainsi que des dignitaires religieux ; des représentants des Nations unies et d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI), des universitaires, des journalistes et d'autres parties intéressées.

Toutes les personnes interrogées ont été informées de la nature et de l'objectif des recherches, ainsi que de la façon dont les informations fournies seraient utilisées. Chacune a donné son consentement oral avant le début de l'entretien, puis l'a confirmé à la fin. Aucune contrepartie n'a été offerte à ces personnes en échange de leur témoignage.

Mener des recherches sur les violations des droits humains dans l'État d'Arakan est une tâche difficile, notamment à cause de la surveillance et du contrôle systématiques exercés par les forces de sécurité de l'État. Les personnes interrogées tenaient à fournir des informations à Amnesty International, mais elles ont exprimé leurs craintes de représailles de la part des autorités gouvernementales si elles découvraient qu'elles avaient parlé à l'organisation. Le risque de représailles et l'hostilité de la part de groupes nationalistes radicaux compliquent aussi les recherches sur les violations contre les communautés musulmanes dans l'État d'Arakan. Les Rohingyas et les autres musulmans ne sont pas les seuls à être exposés à ces risques. Des membres d'autres groupes ethniques et religieux, par exemple les bouddhistes et les personnes d'origine rakhine, ainsi que des membres de la société civile et des communautés, y sont également confrontés. Par conséquent, des pseudonymes ont été utilisés dans la plupart des cas, et toutes les informations susceptibles de permettre d'identifier les personnes interrogées ont été supprimées pour des raisons de sécurité.

Les organisations humanitaires internationales et d'autres agences qui travaillent dans l'État d'Arakan craignent aussi des représailles du gouvernement ou de membres de groupes nationalistes radicaux si elles dénoncent la situation dans l'État d'Arakan. La plupart des organisations qu'Amnesty International a rencontrées au cours de ces recherches ont demandé à ne pas être identifiées, et certaines ont même exprimé leur inquiétude à l'idée même de rencontrer les déléguées d'Amnesty International dans le pays, craignant que leur personnel ou leurs bénéficiaires ne soient exposés à des dangers ou que l'accès à leurs sites d'opérations ne soit affecté.

Amnesty International tient à remercier toutes les personnes et organisations qui ont accepté de rencontrer ses déléguées et de fournir des informations pour ce rapport. L'organisation souhaite en particulier faire part de sa profonde gratitude à l'égard des victimes, de leur famille et de leurs représentants, qui ont partagé leur histoire, en prenant souvent des risques personnels importants, et fait confiance à Amnesty International pour relayer leurs expériences et leurs préoccupations.

Amnesty International a tout fait pour prendre contact avec les autorités du Myanmar au sujet de nos conclusions et s'est rendue à Nay Pyi Taw en juillet et septembre 2017 pour rencontrer des représentants du gouvernement et recueillir leur avis et leurs réactions concernant certaines des conclusions de ce rapport. Les déléguées de l'organisation ont rencontré des fonctionnaires du ministère des Affaires sociales, des Secours et de la Réinstallation et du ministère de l'Éducation, et les informations fournies lors de ces réunions figurent dans ce rapport. En octobre 2017, l'organisation a rencontré la Conseillère d'État pour débattre de certaines de nos conclusions et recommandations. Amnesty International lui a aussi envoyé un exemplaire du rapport une semaine avant sa publication<sup>1</sup>.

En plus de ses recherches sur le terrain, Amnesty International a analysé des textes de lois, règlements et autres documents officiels pertinents – notamment 16 décisions locales prises par les autorités dans le nord de l'État d'Arakan, dont la plus récente date d'août 2017. L'organisation a aussi examiné des rapports d'agences des Nations unies, d'ONG locales et internationales et d'organisations humanitaires, ainsi que de groupes de contrôles locaux et des médias. Elle a également consulté des photos et des vidéos liées à des cas spécifiques de violations des droits humains, qui sont toujours conservées dans les archives.

## TERMINOLOGIE ET LIEUX

Le terme « Rohingya » est extrêmement sensible au Myanmar et il est de plus en plus connoté politiquement. Les gouvernements successifs ont refusé d'employer ce terme, comme de nombreuses personnes dans le pays, qui affirment que ce groupe n'existe pas au Myanmar. À la place, les Rohingyas sont souvent qualifiés de « Bengalis », un terme controversé qui laisse entendre que les Rohingyas seraient

---

<sup>1</sup> TG ASA 16/2017.036.

des migrants originaires du Bangladesh, ou sont désignés par le mot péjoratif « kalar<sup>2</sup> ». Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement dirigé par la NLD en mars 2016, Aung San Suu Kyi a demandé aux diplomates de « s'abstenir » d'utiliser le mot Rohingya et de les appeler plutôt « musulmans vivant dans l'État d'Arakan<sup>3</sup> ».

Cette demande a été critiquée à l'échelle internationale, même si on évoque moins souvent le fait qu'Aung San Suu Kyi a aussi ordonné aux représentants du gouvernement de cesser d'utiliser le terme « Bengali » pour désigner la communauté, même si, souvent, cette demande n'est pas prise en compte<sup>4</sup>.

Tout en prenant note de ces sensibilités, Amnesty International reconnaît le droit de chacun à revendiquer sa propre identité, un droit prévu par le droit international relatif aux droits humains et les normes associées<sup>5</sup>. Amnesty International a demandé à toutes les personnes qu'elle a rencontrées dans l'État d'Arakan de décrire leur origine ethnique et leur religion et, dans ce rapport, elles sont désignées selon l'origine ethnique et la religion qu'elles ont elles-mêmes mentionnées.

Les lieux de l'État d'Arakan sont désignés sous des termes différents par diverses organisations et entités. Pour les besoins de ce rapport, « le nord de l'État d'Arakan » désigne les deux municipalités de Maungdaw et Buthidaung, qui dépendent toutes les deux administrativement du district de Maungdaw. Le nord de l'État d'Arakan accueille la grande majorité des Rohingyas du Myanmar, dont la population est estimée à un million de personnes. Le terme « centre de l'État d'Arakan » est utilisé pour parler des municipalités de Mrauk-U, Kyauktaw et Rathedaung. Bien que la municipalité de Sittwe fasse partie du centre de l'État d'Arakan, pour les besoins de ce rapport, elle est désignée séparément sous le nom de municipalité de Sittwe, et, pour les lieux qui s'y trouvent, on parle de la ville de Sittwe, des villages environnants ou des camps de personnes déplacées.

Comme indiqué précédemment, l'État d'Arakan se compose de cinq districts, qui contiennent chacun plusieurs municipalités. À l'intérieur des municipalités, on trouve des villes et des groupes de villages. Les villes sont subdivisées en circonscriptions et quartiers, tandis que les groupes de villages comprennent plusieurs villages et hameaux. Dans chaque municipalité de l'État d'Arakan, la ville principale porte le nom de la municipalité à laquelle elle appartient. Ainsi, la ville de Maungdaw se situe dans la municipalité de Maungdaw.

Chaque ville est le centre administratif de la municipalité, et héberge la plupart des institutions et bureaux de l'état, notamment le GAD, qui supervise tous les aspects de l'administration locale, le siège de la police de la municipalité, les bureaux de l'immigration, les hôpitaux et les tribunaux. Chaque groupe de village, circonscription et quartier est surveillé par un administrateur (administrateur du village, administrateur de la circonscription ou administrateur du quartier), qui est un employé officiel du gouvernement. Comme l'indique leur titre, les administrateurs de village, circonscription et quartier sont responsables de l'administration de leur groupe de village, circonscription ou quartier respectif, et en particulier du recensement des naissances et des décès. Chaque village ou hameau est en général administré officiellement par des dirigeants locaux<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Terme péjoratif, dérivé du mot sanskrit signifiant « noir », utilisé au Myanmar pour désigner les musulmans, les Indiens ou d'autres personnes d'origine sud-asiatique.

<sup>3</sup> Richard C. Paddock, « Aung San Suu Kyi Asks U.S. Not to Refer to 'Rohingya' », *The New York Times*, 6 mai 2016, [www.nytimes.com/2016/05/07/world/asia/myanmar-rohingya-aung-san-suu-kyi.html](http://www.nytimes.com/2016/05/07/world/asia/myanmar-rohingya-aung-san-suu-kyi.html).

<sup>4</sup> Lun Min Maung, « State counsellor urges avoidance of words 'Rohingya' and 'Bengali' », *The Myanmar Times*, 26 mai 2016, [www.mmmtimes.com/index.php/national-news/yangon/20438-state-counsellor-urges-avoidance-of-words-rohingya-and-bengali.html](http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/yangon/20438-state-counsellor-urges-avoidance-of-words-rohingya-and-bengali.html).

<sup>5</sup> Voir l'encadré : International law and the right to self-identify (Le droit international et le droit à revendiquer sa propre identité).

<sup>6</sup> Pour plus d'informations sur la façon dont le Département de l'administration générale (GAD) gère le Myanmar de l'échelon national jusqu'à l'échelon des villages, voir Kyi Pyar Chit Saw et Matthew Arnold, *Administering the State in Myanmar*, Asia Foundation, octobre 2014, [asiafoundation.org/resources/pdfs/GADEnglish.pdf](http://asiafoundation.org/resources/pdfs/GADEnglish.pdf).

**AMNESTY INTERNATIONAL  
EST UN MOUVEMENT  
MONDIAL DE DÉFENSE DES  
DROITS HUMAINS.  
LORSQU'UNE INJUSTICE  
TOUCHE UNE PERSONNE,  
NOUS SOMMES TOUS ET  
TOUTES CONCERNÉ-E-S.**

#### CONTACT US



[info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)



+44 (0)20 7413 5500

#### JOIN THE CONVERSATION



[www.facebook.com/AmnestyGlobal](http://www.facebook.com/AmnestyGlobal)



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

INDEX: ASA 16/7484/2017  
NOVEMBER 2017  
LANGUAGE: ENGLISH

**amnesty.org**

