

Myanmar : coopérer avec l'ONU pour juger l'impunité et préserver le droit

Le projet de loi soumis au Sénat autorise l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale signée à Genève le 12 juin 2024 entre la France et l'Organisation des Nations unies, représentée par le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar. Adopté par l'Assemblée nationale selon la procédure accélérée et transmis au Sénat, ce texte pourrait, à première vue, apparaître comme une adaptation technique du droit de l'entraide pénale.

Il engage en réalité bien davantage. Il intervient dans un contexte où l'État birman est profondément fragilisé, où les institutions judiciaires internes sont neutralisées ou instrumentalisées, et où les violations graves du droit international se poursuivent sans perspective immédiate de poursuites nationales crédibles. Face à cette situation, la communauté internationale a choisi de préserver les preuves, dans la perspective d'une justice différée.

La convention soumise à ratification permet à la France de donner une traduction concrète à ses engagements constants en matière de lutte contre l'impunité. Elle articule l'action d'un mécanisme onusien chargé de documenter les crimes les plus graves avec la capacité des juridictions françaises, en particulier au titre de la compétence universelle, d'en connaître le moment venu. Elle s'inscrit ainsi à la croisée du droit pénal international, de la politique étrangère et de la crédibilité stratégique de notre pays.



I. Une réponse juridique à l'effondrement de l'État birman

A. Une désintégration progressive de l'État birman

Depuis 2011, le Myanmar est marqué par des violations massives des droits humains et du droit international humanitaire. La situation s'est profondément aggravée après le coup d'État militaire du 1er février 2021, qui a entraîné la rupture de l'ordre constitutionnel, la répression généralisée des oppositions et la fragmentation progressive du territoire.

Les faits documentés sont susceptibles de relever des qualifications de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre au sens du droit français. Toutefois, en l'absence d'un appareil judiciaire indépendant et opérationnel au Myanmar, aucune perspective de poursuites internes crédibles ne peut aujourd'hui être envisagée.

Ordre de grandeur de la crise

Depuis 2021 :

- Plusieurs milliers de civils tués,
- Des dizaines de milliers de personnes arrêtées,
- Plus de 2 millions de déplacés internes,
- Environ 1 million de Rohingyas réfugiés au Bangladesh.

Source : données ONU et organisations humanitaires

La Cour pénale internationale a autorisé en 2019 l'ouverture d'une enquête limitée aux faits présentant un lien territorial avec le Bangladesh. Cette compétence partielle ne couvre pas l'ensemble des crimes allégués. Dès lors, la préservation des éléments de preuve devient un enjeu central, car l'absence d'action immédiate ne saurait signifier l'abandon de toute perspective de justice.

Dates clés

2011 : Début de la période couverte par le mandat du Mécanisme

Août 2017 : Exactions massives contre la minorité rohingya

27 septembre 2018 : Création du Mécanisme par la résolution 39/2
(adoptée à une large majorité : 35 États pour, 3 contre, 7 abstentions)

30 août 2019 : Entrée en vigueur du Mécanisme du Myanmar

14 novembre 2019 : Autorisation d'enquête par la CPI

1er février 2021 : Coup d'État militaire

12 juin 2024 : Signature de la convention France–ONU

B. Le Mécanisme : préserver aujourd'hui pour juger demain

Le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar a été institué par le Conseil des droits de l'Homme afin de recueillir, d'analyser et de préserver les preuves des crimes internationaux les plus graves commis depuis 2011.

Ce dispositif repose sur un constat simple : lorsque l'État concerné est défaillant ou fermé, la communauté internationale doit organiser la conservation des preuves afin d'éviter leur disparition. Le modèle a déjà été mis en œuvre pour la Syrie et pour l'Irak, traduisant une évolution du multilatéralisme vers des mécanismes de justice différée.

Le Mécanisme ne disposant d'aucun accès au territoire birman, son efficacité dépend directement de la coopération des États. Sans cadre juridique formel, la France ne pouvait jusqu'à présent répondre à ses demandes.

Nature du mandat

Le mandat confié au Mécanisme est précis. Il consiste à recueillir, regrouper, préserver et analyser les éléments de preuve relatifs aux crimes internationaux les plus graves commis en Birmanie depuis 2011, afin de constituer des dossiers exploitables par des autorités judiciaires. Il ne s'agit pas d'une juridiction : **le Mécanisme ne juge pas. Il prépare la justice.**

II. Une convention au service du rayonnement juridique français

A. Rendre opérationnelle la compétence universelle française

Avant la signature de la convention du 12 juin 2024, le droit français ne permettait pas une coopération formalisée avec un mécanisme d'enquête onusien. Les articles 694 et suivants du code de procédure pénale réservent l'entraide judiciaire aux juridictions. Le Mécanisme n'étant pas une juridiction, un vide juridique empêchait toute transmission d'informations ou réalisation d'actes d'enquête à sa demande.

La convention vient combler cette lacune en organisant **un cadre précis de coopération**. Elle autorise la transmission d'éléments de preuve, la réalisation d'auditions de témoins présents sur le territoire français et l'échange d'informations utiles aux procédures judiciaires.

Cette coopération rend concrètement possible l'exercice de la compétence universelle française s'agissant des crimes internationaux les plus graves. La convention ne crée pas cette compétence, elle en assure l'effectivité dans le contexte birman.

Garanties prévues par la convention

Usage limité aux finalités judiciaires prévues

Confidentialité des échanges

Protection des données personnelles

Absence de transmission sans garanties contre la peine capitale

La convention encadre également les motifs de refus ou de différé de l'entraide, notamment en cas d'atteinte à la souveraineté, à l'ordre public ou en application du principe *ne bis in idem*. Elle s'inscrit ainsi dans la continuité des standards classiques de la coopération pénale internationale.

B. Affirmer l'influence normative de la France

Au-delà de sa portée procédurale, la convention participe du rayonnement international de la justice française. **En coopérant avec le Mécanisme, la France consolide la crédibilité des mécanismes onusiens qu'elle soutient depuis leur création et affirme la cohérence entre ses engagements diplomatiques et ses instruments juridiques internes.**

Dans un contexte international marqué par la remise en cause du multilatéralisme et par la persistance de conflits prolongés, la capacité d'un État à faire vivre le droit constitue un levier d'influence. La mise en œuvre de la compétence universelle ne relève pas seulement d'une technique pénale ; elle traduit une conception exigeante de la responsabilité internationale.

La convention permet ainsi à la France de valoriser son modèle judiciaire, d'affirmer sa place parmi les États engagés dans la lutte contre l'impunité et de démontrer que l'ordre international fondé sur le droit demeure un cadre structurant de son action extérieure.

En adoptant cette convention, la France affirme que **l'absence de justice immédiate ne saurait signifier l'oubli**. Elle inscrit son action dans une stratégie de long terme visant à préserver les preuves aujourd'hui afin de rendre possible la justice demain.

POUR EN SAVOIR PLUS

<https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/iimm/index>

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/birmanie/evenements/article/lutte-contre-l-impunite-signature-de-la-convention-de-cooperation-et-d-entraide>



Cédric PERRIN
Président
Territoire de Belfort
Les Républicains



Évelyne PERROT
Rapporteuse
Aube
Union Centriste

✉ secretariat-affetra@senat.fr

☎ 01.42.34.46.29

🌐 www.senat.fr

