# N° 391

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2026

# RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'***approbation** *de la* **convention** *de* **coopération judiciaire internationale** *entre le* **Gouvernement** *de la* **République française** *et l'***Organisation** *des* **Nations unies** *représentée par le* **Mécanisme** *d'***enquête indépendant** *pour le* **Myanmar***,*

Par Mme Évelyne PERROT,

Sénatrice

*(1) Cette commission est composée de :* M. Cédric Perrin*, président ;* MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoyne, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal*, vice-présidents ;* M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure*, secrétaires ;* M. Étienne Blanc, Mme Valérie Boyer, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (**17**ème législ.) : **1664**, **2195** et T.A. **201**

**Sénat** : **239** et **392** (2025-2026)

# S O M M A I R E

Pages

**L'ESSENTIEL**
**MYANMAR : COOPÉRER AVEC L'ONU POUR JUGER L'IMPUNITÉ ET PRÉSERVER LE DROIT ..... 5**

**I. UNE RÉPONSE JURIDIQUE À L'EFFONDREMENT DE L'ÉTAT BIRMAN ..... 5**

A. UNE DÉSINTÉGRATION PROGRESSIVE DE L'ÉTAT BIRMAN ..... 5

B. LE MÉCANISME : PRÉSERVER AUJOURD'HUI POUR JUGER DEMAIN ..... 6

**II. UNE CONVENTION AU SERVICE DU RAYONNEMENT JURIDIQUE FRANÇAIS ..... 7**

A. RENDRE OPÉRATIONNELLE LA COMPÉTENCE UNIVERSELLE FRANÇAISE..... 7

B. AFFIRMER L'INFLUENCE NORMATIVE DE LA FRANCE..... 8

**EXAMEN EN COMMISSION..... 9**

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....15**

**ANNEXE 1 : CARTE DU MYANMAR / DE LA BIRMANIE.....17**

**ANNEXE 2 : MÉCANISME D'ENQUÊTE INDÉPENDANT POUR LE MYANMAR.....19**

# L'ESSENTIEL

# 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.

# EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 11 février, sous la présidence de Mme Catherine Dumas, vice-présidente, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Évelyne Perrot sur le projet de loi n° 239 (2025-2026), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies représentée par le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar.*

**Mme Catherine Dumas, présidente**. – Nous passons enfin à l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale signée le 12 juin 2024 entre le gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies représentée par le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar.

Je donne la parole à notre collègue Évelyne Perrot, rapporteure sur cette convention.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure**. – Nous sommes appelés à examiner, après l'Assemblée nationale, le projet de loi autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire entre le gouvernement de la République française et le Mécanisme d'enquête indépendant des Nations unies pour le Myanmar.

Ce texte ne relève pas uniquement de la technique juridique : il touche directement à la stabilité régionale, à l'ordre international fondé sur le droit et à la crédibilité de l'action extérieure de la France face aux crises ancrées dans la durée.

Pour comprendre le sens de cette convention, il faut d'abord revenir sur la situation de la Birmanie – autre nom du Myanmar – et l'analyser à hauteur de sa société. Depuis le coup d'État militaire du 1er février 2021, le Myanmar est plongé dans une crise profonde et durable. L'effondrement de l'ordre constitutionnel s'est accompagné d'un conflit armé interne généralisé, d'une répression massive et d'un isolement diplomatique croissant. Cette crise a des effets sécuritaires directs : fragmentation du territoire, militarisation de la société, circulation d'armes, déplacements massifs de populations, tensions accrues avec les pays voisins. Elle a aussi des effets stratégiques indirects en renforçant l'influence de puissances extérieures qui soutiennent la junte militaire et en affaiblissant les cadres multilatéraux régionaux.

Au-delà, l'effondrement progressif des structures étatiques civiles, qui privent la population de tout horizon de stabilité, est frappant. Lors de son audition, M. Christian Lechervy, ambassadeur de France en Birmanie de 2018

à 2023, nous a livré des éléments particulièrement éclairants sur cette dégradation. Il nous a en effet expliqué que les systèmes de scolarisation et de santé se sont effondrés. D'abord, parce que les priorités budgétaires ont été entièrement orientées vers l'effort de guerre ; ensuite, en raison d'une grève durable – quasi permanente – des fonctionnaires refusant de servir des institutions placées sous l'autorité de la junte militaire ; enfin, parce qu'à cela s'ajoute la défiance des familles, qui ne souhaitent plus exposer leurs enfants ou s'exposer elles-mêmes à des établissements perçus comme relevant du pouvoir militaire.

Même lorsque des structures existent encore formellement, elles ne fonctionnent donc plus normalement. Autrement dit, ce n'est pas seulement un conflit armé, c'est une désintégration de l'État, avec des conséquences durables sur la stabilité du pays et de la région.

Dans ce contexte, il faut être lucide et admettre qu'il n'existe aujourd'hui aucune perspective de justice crédible à l'intérieur du Myanmar. Les institutions judiciaires sont soit neutralisées, soit instrumentalisées. L'impunité est devenue un élément central du système de pouvoir. C'est précisément pour répondre à ce type de situation que les Nations unies ont créé le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar. Sa mission est de collecter, de préserver et d'analyser les preuves des crimes internationaux les plus graves afin de préparer des poursuites futures.

Le Mécanisme n'est ni isolé ni expérimental. Un dispositif identique existe pour la Syrie ; il est toujours en activité aujourd'hui, contribuant à des procédures judiciaires en Europe et devant les juridictions internationales. Notre commission avait, du reste, auditionné sa responsable il y a quelques années. Un mécanisme plus ancien avait été mis en place pour l'Irak et son mandat est désormais achevé, précisément parce qu'il a rempli sa mission de collecte et de préservation des preuves. Enfin, un mécanisme du même type est en cours de mise en place pour l'Afghanistan, face à une situation qui présente, là encore, une absence totale de perspective judiciaire interne. Autrement dit, lorsque les États s'effondrent ou se ferment, la communauté internationale organise la préservation des preuves dans la perspective d'une justice différée.

Ces mécanismes n'ont de sens que s'ils peuvent s'articuler avec des juridictions capables d'agir. C'est ici qu'intervient un élément central pour la France : la compétence universelle de sa justice. La France reconnaît dans son droit interne la possibilité de poursuivre et de juger les auteurs de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, même lorsque ces crimes ont été commis à l'étranger par des ressortissants étrangers. Cette compétence universelle n'est pas seulement un outil juridique, c'est un instrument de crédibilité stratégique. Elle signifie que la France ne se contente pas de condamner politiquement les crimes internationaux, mais qu'elle se donne les moyens juridiques d'agir lorsque les conditions sont réunies. Elle

renforce ainsi la cohérence entre son discours diplomatique, ses engagements multilatéraux et son action judiciaire.

Le Mécanisme onusien collecte ; la justice française, lorsqu'elle est compétente, peut instruire et juger. Il faut toutefois que le cadre juridique de coopération existe. Or, jusqu'à présent, le droit français ne permettait pas une coopération judiciaire directe avec un mécanisme onusien, non par manque de volonté politique, mais en raison d'un vide juridique dans notre droit de l'entraide pénale internationale. La convention qui nous est soumise vient précisément combler ce vide. Elle permettra aux autorités judiciaires françaises, notamment au pôle crimes contre l'humanité du parquet national antiterroriste (Pnat), de coopérer concrètement avec le Mécanisme : transmission d'éléments de preuve, audition de témoins ou d'experts présents en France, exploitation judiciaire de ces informations, y compris dans le cadre de la compétence universelle.

Cette convention a une portée politique et symbolique forte, qui intéresse directement notre commission. En l'adoptant, la France confirmerait que l'ordre international fondé sur le droit ne disparaît pas lorsque la force s'impose sur le terrain. Elle affirmerait que la justice peut être différée, mais qu'elle ne doit jamais être abandonnée. Ce serait un message adressé aux victimes, à nos partenaires, mais aussi aux acteurs étatiques ou non étatiques qui pensent que le temps et le chaos suffisent à effacer les responsabilités. Dans un contexte de primat de la force sur le droit, rappeler ce cap, c'est prendre une position politique forte.

Cette convention ne réglera pas à elle seule la crise au Myanmar, mais elle s'inscrit dans une stratégie de long terme essentielle pour la stabilité internationale : préserver le droit lorsque la paix est absente. En matière de crimes internationaux, préparer la justice, c'est déjà refuser l'impunité et c'est aussi contribuer à la sécurité collective.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose d'adopter ce projet de loi.

**Mme Michelle Gréaume**. – Nous voterons ce projet de loi, car celui-ci contribue au respect du droit international et de la justice, que mon groupe défend sans relâche.

Depuis le coup d'État du 1er février 2021, la Birmanie est plongée dans une guerre civile d'une violence extrême. La répression a coûté la vie à près de 3 500 civils et a entraîné le déplacement de 1,5 million de personnes. En outre, la junte militaire, qui contrôle la moitié du pays, a instauré la loi martiale, a recours à la torture, au viol comme arme de guerre, au recrutement d'enfants soldats, à la détention arbitraire de civils, dont des journalistes, et persécute des minorités – je songe ici aux Rohingyas. La Cour pénale internationale (CPI) a d'ailleurs émis un mandat d'arrêt à l'encontre du général Min Aung Hlaing, auteur du coup d'État de 2021, accusé de nettoyage ethnique envers cette minorité.

C'est dans ce contexte que le journal *Le Monde* et le rapport *Investir dans le cartel militaire birman : que finance votre banque ?,* publié par Info Birmanie, ont mis en lumière en 2023 que cinq groupes financiers français – le Crédit Agricole, le groupe BPCE, BNP Paribas, La Banque Postale, la Société Générale –, ainsi que le fonds de réserve pour les retraites (FRR), un organisme public, proposaient des placements dans vingt-deux entreprises vendant des armes à la junte. Ces entités françaises détenaient alors plus de 6 milliards de dollars d'investissements.

Certes, on nous a répondu qu'il s'agissait de gestion passive, de fonds indiciels, de responsabilités diluées. L'absence d'intention n'efface cependant pas les conséquences, puisque le devoir de vigilance impose aux grandes entreprises d'identifier et de prévenir les risques graves d'atteinte aux droits humains, y compris à travers leurs investissements. Ainsi, dès lors qu'un investissement contribue, même indirectement, à des crimes de masse, il engage une responsabilité.

Ce projet de loi est donc nécessaire pour le peuple birman et pour le respect du droit international, bien sûr, mais aussi pour établir les responsabilités, y compris chez nous, en France et en Europe. Les flux financiers ne peuvent alimenter la machine de guerre, et leurs responsables devront répondre de leurs actes. Nous demandons un retour à la procédure normale afin d'interpeller le ministre sur le lien indirect entre certaines entreprises françaises et la junte birmane.

**M. Étienne Blanc**. – La semaine dernière se tenait à Genève la réunion de la commission des droits de l'homme de l'Union interparlementaire (UIP).

Je voudrais attirer votre attention sur la situation de nos anciens collègues parlementaires du Myanmar. L'un d'eux fut exécuté après une décision judiciaire en 2022. Depuis, la junte a voulu arrêter un certain nombre de députés qui se trouvaient encore en Birmanie et, à l'occasion de leur arrestation, quinze ont été exécutés. La junte explique qu'ils ont tenté de fuir, qu'ils se sont défendus. En réalité, ils ont été exécutés froidement chez eux, souvent en présence de leur famille.

L'Union interparlementaire défend et protège des collègues comme nous, membres d'assemblées parlementaires. Je voulais apporter cet éclairage pour dire qu'il est extrêmement important que nous constituions des preuves, parce qu'un jour, cette junte tombera. Elle ne tient plus la Birmanie ; lorsque l'on regarde la carte, elle est en train de perdre du terrain. Un jour, certains auront rendez-vous avec la justice : nous honorerons ainsi la mémoire de nos collègues parlementaires qui ne sont plus de ce monde.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure**. – Merci pour vos interventions.

Nous avons auditionné M. Christian Lechervy. Je l'ai interrogé sur l'état réel du pays. Je lui ai dit que l'Ukraine était ma principale référence en matière de conflit en cours. Il m'a répondu que la situation prévalant en

Birmanie était la même que celle régnant en Ukraine : elle est terrible, m'a-t-il dit.

**M. Jean-Luc Ruelle**. – Je voudrais comprendre : fait-on de la France le bras judiciaire du Mécanisme d'enquête indépendant, ou bien cette convention a-t-elle été signée avec d'autres pays que le nôtre ?

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure**. – D'autres pays l'ont signée, puisque le Mécanisme s'inscrit dans le cadre de l'ONU.

### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

*L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.*

# LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

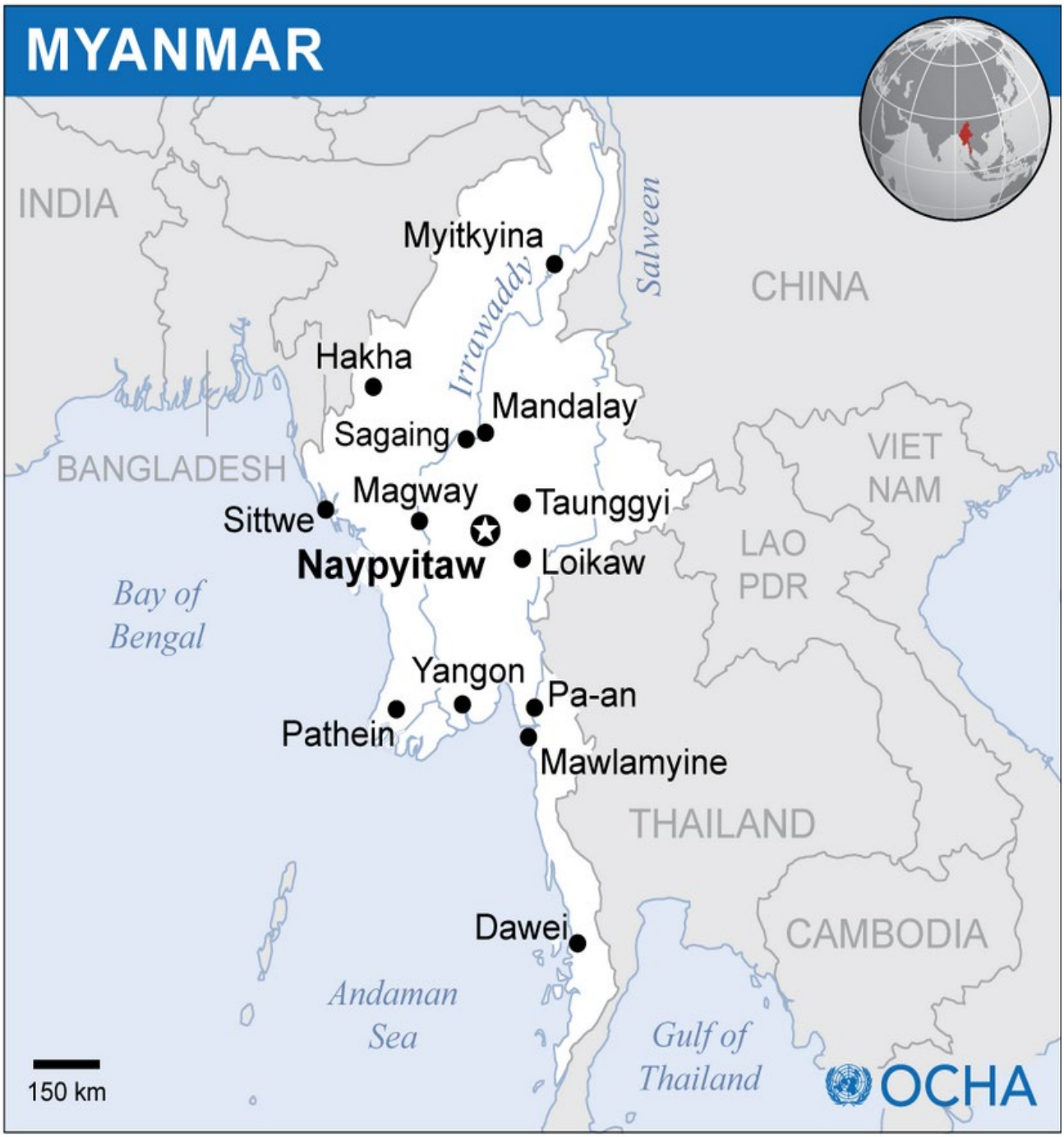
*Pour le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :*

- M. François MATTRET, Mission des Accords et Traités, Direction des affaires juridiques
- Mme Svetlana ZASOVA, Justice pénale internationale, Direction des affaires juridiques
- Monsieur Christian LECHERVY, ancien ambassadeur de la République française au Myanmar (2018-2023), Direction géographique
- Mme Maëliss POULAIN, Direction géographique
- Mme Marion JELLEY, Direction géographique
- Mme Léa CORNU, Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie

*Pour le Ministère de la justice :*

- Mme Alexia DE ROCQUIGNY

## ANNEXE 1 : CARTE DU MYANMAR / DE LA BIRMANIE




Map Sources: UNCS, ESRI.
*The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.* Map created in Sep 2013.

# ANNEXE 2 : MÉCANISME D'ENQUÊTE INDÉPENDANT POUR LE MYANMAR

Nicolas KOUJIAN

Chef du Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar chargé de recueillir, de préserver et d'analyser les éléments de preuve attestant la commission de crimes internationaux les plus graves et de violations du droit international au Myanmar depuis 2011