



N° 2195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *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,*

(Procédure accélérée)

PAR M. LAURENT MAZAURY

Député

AVEC

**EN ANNEXE
LE TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION SÉCURITAIRE ET HUMANITAIRE EN BIRMANIE : DES VIOLATIONS MASSIVES ET RÉPÉTÉES DES DROITS HUMAINS QUI SUSCITENT DES RÉACTIONS INTERNATIONALES CONTRASTÉES	7
A. DES EXACTIONS DE GRANDE AMPLÉUR PRINCIPALEMENT COMMISSES PAR L'ARMÉE À L'ENCONTRE DES POPULATIONS CIVILES	7
1. La rupture de la transition démocratique provoquée par le coup d'État militaire survenu le 1 ^{er} février 2021	7
2. La multiplication des violations des droits humains perpétrées par les groupes armés au cours de la dernière décennie	9
B. LE VOLONTARISME MÂTINÉ D'IMPUSSANCE D'UNE PARTIE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE, SYMBOLE DES TENSIONS GÉOPOLITIQUES QUE SOULÈVE LA CRISE BIRMANE AUXQUELLES LE MÉCANISME D'ENQUÊTE TENTE D'APPORTER UNE RÉPONSE.....	10
1. La mobilisation de la France et des organisations régionales et internationales à l'épreuve du soutien qu'apportent la Chine et la Russie en faveur de la junte	10
a. La mobilisation de la France et de l'UE	10
b. L'action menée par l'ONU et devant les juridictions internationales	13
c. L'engagement inédit de l'ASEAN	14
d. Le soutien de la Chine et de la Russie en faveur de la junte	15
2. La création du Mécanisme d'enquête indépendant en 2018 : un outil utile, bien que modeste, visant à documenter les crimes les plus graves commis en Birmanie depuis 2011	16

II. LA CONVENTION DE COOPÉRATION JUDICIAIRE CONCLUE AVEC LE MÉCANISME : UN CADRE JURIDIQUE DESTINÉ À RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ DES AUTEURS DE CRIMES DE MASSE	19
A. UN ACCORD DONT LES STIPULATIONS S'INSCRIVENT DANS LE SILLAGE DE LA CONVENTION CONCLUE AVEC LE MÉCANISME D'ENQUÊTE ONUSIEN CRÉÉ POUR LA SYRIE	19
1. L'activité salutaire des deux mécanismes précédemment créés pour objectiver les crimes commis en Syrie et en Irak.....	19
2. Les stipulations d'un accord juridiquement nécessaire	20
B. UNE PORTÉE OPÉRATIONNELLE POTENTIELLEMENT LIMITÉE.....	23
1. Une activité juridictionnelle subséquente probablement faible	23
2. L'articulation de la convention avec l'exercice par les juridictions judiciaires françaises de leur compétence universelle	24
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	41
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	43

INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères est saisie du projet de loi n° 1664, déposé le 2 juillet 2025 sur le Bureau de l’Assemblée nationale, autorisant l’approbation de la convention de coopération judiciaire internationale conclue par la France avec l’Organisation des Nations unies (ONU) représentée par le Mécanisme d’enquête indépendant pour le Myanmar.

Signée à Genève le 12 juin 2024, la convention détermine le cadre juridique relatif à l’entraide pénale entre les autorités judiciaires françaises et le Mécanisme. Celui-ci n’étant pas une juridiction, les dispositions prévues par le code de procédure pénale régissant l’entraide ne sont donc pas applicables, ce qui rend nécessaire la mise en œuvre d’un accord international *ad hoc* afin de préciser les modalités d’échange d’informations dans le cadre d’éventuelles procédures judiciaires.

Le travail accompli par le Mécanisme créé par le Conseil des droits de l’Homme de l’ONU⁽¹⁾ vise à recueillir des éléments de preuve permettant de documenter les violations les plus graves du droit international constatées en Birmanie depuis 2011, dans un contexte marqué par la multiplication de crimes commis à l’encontre des populations civiles et la répression organisée par la junte militaire à la suite du coup d’État survenu le 1^{er} février 2021. Cette mission implique une coopération accrue avec les juridictions nationales et internationales, à l’instar de la Cour internationale de justice (CIJ) et de la Cour pénale internationale (CPI), dans le but de collecter les documents nécessaires à la judiciarisation des auteurs de ces crimes.

Si elle présente une portée modeste, cette convention reflète la détermination de la France à œuvrer en faveur des populations civiles birmanes affectées par la persistance d’une crise sécuritaire et humanitaire de grande envergure. Elle s’inscrit aussi dans un objectif de lutte contre l’impunité des auteurs d’atrocités de masse, dans le sillage des précédents mécanismes d’enquête onusiens compétents sur la zone irako-syrienne.

(1) Résolution 39/2 du Conseil des droits de l’Homme de l’ONU adoptée le 27 septembre 2018.

I. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION SÉCURITAIRE ET HUMANITAIRE EN BIRMANIE : DES VIOLATIONS MASSIVES ET RÉPÉTÉES DES DROITS HUMAINS QUI SUSCITENT DES RÉACTIONS INTERNATIONALES CONTRASTÉES

Brutalement interrompue par le coup d'État militaire opéré par la junte le 1^{er} février 2021, la transition démocratique du régime birman depuis 2011 s'est conjuguée à la multiplication de crimes de grande ampleur dont les populations civiles sont victimes, s'agissant notamment des minorités ethniques et religieuses. Si la création du Mécanisme en 2018 par le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU puis les sanctions prises à l'encontre de la junte concrétisent la réaction de la communauté internationale, leurs effets demeurent limités au regard des enjeux géopolitiques qui entourent la résolution de la crise birmane.

A. DES EXACTIONS DE GRANDE AMPLÉUR PRINCIPALEMENT COMMISSES PAR L'ARMÉE À L'ENCONTRE DES POPULATIONS CIVILES

À l'issue d'une décennie de transition démocratique fragile mais porteuse d'espoir, la Birmanie s'est enfoncée dans une nouvelle ère d'autoritarisme militaire depuis le coup d'État survenu le 1^{er} février 2021. La rupture opérée par les forces armées n'a pas seulement mis fin au processus politique engagé depuis 2011, mais elle a également déclenché une spirale de violences structurelles, dans laquelle les populations civiles sont devenues les premières cibles d'une stratégie de contrôle fondée sur la terreur, la répression et l'impunité.

1. La rupture de la transition démocratique provoquée par le coup d'État militaire survenu le 1^{er} février 2021

Depuis 2011, la Birmanie a opéré une transition politique entamée après plusieurs décennies de régime militaire⁽¹⁾. Ce processus a été marqué par la victoire électorale de la Ligue nationale pour la démocratie (LND) en 2015 et en 2020, bien que 25 % des sièges parlementaires demeurent réservés aux militaires selon la Constitution de 2008. Le 1er février 2021, l'armée birmane a mis un terme à cette évolution démocratique fragile en opérant un coup d'État qui a conduit à l'établissement d'une dictature militaire et à l'arrestation d'Aung San Suu Kyi, titulaire du prix Nobel de la paix en 1991, du président Win Myint ainsi que d'autres responsables civils élus. L'état d'urgence a été proclamé pour un an sous prétexte de fraudes électorales non démontrées lors du scrutin du 8 novembre 2020.

Conformément à l'article 417 de la Constitution, le vice-président Myint Swe a transféré le pouvoir au général Min Aung Hlaing, chef de l'armée, qui a pris la tête de la junte.

(1) Avant 2011, la Birmanie était dirigée par une junte militaire issue du putsch de 1962, exerçant un pouvoir autoritaire très centralisé.

En quelques jours, le Parlement a été dissous et remplacé par un nouveau « Conseil d’administration d’État » (*State Administrative Council* – SAC) entièrement contrôlé par les militaires. La junte a annulé les résultats des dernières élections législatives remportées par le LND et interdit toute activité des partis d’opposition, y compris le Comité représentant le Parlement élu (CRPH) fondé par des députés entrés dans la clandestinité. La LND a été elle-même interdite et ses dirigeants poursuivis.

La réaction de la population a été immédiate. Des dizaines de milliers de Birmans ont lancé un mouvement de désobéissance civile, par l’intermédiaire de grèves et manifestations pour protester contre le putsch⁽¹⁾. La répression a été extrêmement violente : les forces de sécurité ont tiré à balles réelles sur les foules et ont fait usage de tirs aériens et de missiles contre des villages, provoquant plusieurs centaines de victimes parmi les civils⁽²⁾. Politiquement, la junte a réprimé l’ensemble des contre-pouvoirs : Amnesty International dénombre plus de vingt mille détentions politiques depuis le coup d’État⁽³⁾.

Depuis lors, une opposition civile s’est reformée clandestinement. Des députés élus en 2020 ont constitué, en mars 2021, le Comité représentant la Pyidaungsu Hluttaw (CRPH), qui s’est proclamé seul légitime héritier du Parlement et a désigné Aung San Suu Kyi et le président destitué comme responsables officiels du mouvement de résistance. Sur cette base, le CRPH a annoncé, en avril 2021, la création d’un Gouvernement d’unité nationale (NUG), rassemblant autour de lui divers opposants. Le NUG a officiellement lancé le 5 mai 2021 la mise sur pied de « forces de défense du peuple » (*People’s Defence Forces, PDF*), destinées à protéger les civils et à prendre les armes contre la junte⁽⁴⁾.

L’appareil judiciaire a été entièrement réorganisé pour servir les intérêts des généraux au pouvoir. Parallèlement, l’armée a promulgué de nouvelles mesures de conscription obligatoire, provoquant la fuite de milliers de jeunes Birmans à l’étranger. De nouvelles lois répressives ont été votées pour prévenir les perturbations, notamment autour des futures élections générales que devrait organiser la junte à compter de décembre 2025. L’Union européenne (UE) et l’Association des Nations de l’Asie du Sud-Est (ASEAN) ont déjà annoncé leur intention de ne pas envoyer d’observateurs et de ne pas reconnaître les résultats du scrutin compte tenu de l’entièvre mainmise du régime sur le processus électoral.

Au-delà du coup d’État militaire et de la répression imposée par le régime depuis 2021, de multiples violations des droits humains ont été recensées sur le territoire birman au cours de la décennie précédente, principalement à l’encontre des minorités ethniques et religieuses.

(1) *Reuters*, « Timeline: The week since Myanmar’s coup », 7 février 2021.

(2) *Le Monde*, « Birmanie : tollé international après un bombardement meurtrier de la junte au pouvoir sur un village », 23 avril 2023.

(3) *Amnesty International*, « Myanmar: Four years after coup, world must demand accountability for atrocity crimes », janvier 2025.

(4) *Reuters*, « Myanmar’s anti-junta unity government forms ‘defence force’ », 5 mai 2021.

2. La multiplication des violations des droits humains perpétrées par les groupes armés au cours de la dernière décennie

Avant la prise de pouvoir par la junte, la minorité rohingya a historiquement fait l'objet de discriminations en Birmanie, notamment depuis l'entrée en vigueur de loi du 15 octobre 1982 qui ne l'inclut pas parmi les cent-trente-cinq groupes ethniques reconnus dans le pays. Cette minorité musulmane, dans un État à majorité bouddhiste, est largement stigmatisée et dispose d'un moindre accès aux ressources et aux institutions. Situés principalement dans la province du Rakhine, frontalière du Bangladesh, les Rohingyas sont pris en étau entre l'armée centrale et l'*Arakan Army*, un groupe armé majoritairement composé de bouddhistes.

En août 2017, les violences commises par les forces de sécurité à l'encontre de la minorité rohingya ont conduit près d'un million d'entre eux à se réfugier au Bangladesh. La multiplication de crimes de masse à leur encontre s'est amplifiée depuis 2021⁽¹⁾, dans un contexte de répression généralisée ciblant l'ensemble des opposants à la junte.

Selon le Haut-Commissariat de l'ONU aux droits de l'Homme, plus de 6 473 civils ont ainsi été tués entre 2021 et le premier semestre 2025 dont 1 487 femmes et 748 enfants⁽²⁾. Quelques trois millions et demi de Birmans ont été déplacés à l'intérieur du pays et plus d'un million ont fui à l'étranger. Plus de la moitié de la population vit désormais sous le seuil de pauvreté et près de dix-neuf millions de personnes, dont six millions d'enfants, doivent bénéficier d'une aide humanitaire d'urgence⁽³⁾.

L'accroissement de ces crimes de masse s'explique principalement par la contre-offensive menée par la junte pour réprimer la résistance des oppositions coalisées par le NUG. L'armée birmane multiplie les bombardements aériens et tirs d'artillerie, frappant régulièrement des zones habitées et des infrastructures civiles, telles que des écoles, hôpitaux, marchés ou encore des camps de déplacés. En octobre 2022, un raid aérien sur une zone rurale de Sagaing a incendié plus d'un millier de maisons et tué au moins 25 civils. Les organisations de défense des droits humains ont documenté des violations généralisées pouvant constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, à l'instar de l'usage de mines anti-personnel, d'exécutions sommaires et de violences sexuelles généralisées.

Face à la gravité de la situation humanitaire et sécuritaire birmane, la mobilisation des acteurs étatiques et internationaux vise essentiellement à isoler le régime de la junte tout en œuvrant en faveur de la protection des populations civiles.

(1) Selon le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le 5 août 2024, un raid combiné par drones et roquettes a tué près de 180 Rohingyas fuyant les combats dans le Nord du Rakhine : <https://www.unicef.fr/article/myanmar-les-attaques-meurtrieres-visant-les-enfants-se-poursuivent/>

(2) HCR, « Situation of human rights in Myanmar – Report of the UNHCR for Human Rights », mai 2025, p. 3.

(3) Amnesty International, « Myanmar: Four years after coup, world must demand accountability for atrocity crimes », janvier 2025.

B. LE VOLONTARISME MÂTINÉ D'IMPUISANCE D'UNE PARTIE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE, SYMBOLE DES TENSIONS GÉOPOLITIQUES QUE SOULÈVE LA CRISE BIRMANE AUXQUELLES LE MÉCANISME D'ENQUÊTE TENTE D'APPORTER UNE RÉPONSE

Si l'engagement de la France rejoint celui des Nations unies, de l'UE et de l'ASEAN afin de protéger les populations civiles et sanctionner la junte, ces efforts diplomatiques sont contrariés par le soutien tacite qu'apportent la Chine et la Russie au régime militaire birman. Dans ce contexte, le Mécanisme d'enquête indépendant créé en 2018 constitue un moyen ambitieux mais imparfait pour lutter contre les violations des droits humains les plus graves survenues en Birmanie.

1. La mobilisation de la France et des organisations régionales et internationales à l'épreuve du soutien qu'apportent la Chine et la Russie en faveur de la junte

L'engagement résolu de la France aux côtés des organisations régionales et multilatérales afin de résoudre la crise birmane et protéger l'ensemble des populations civiles présente des résultats contrastés et se heurte au soutien manifesté par la Chine et la Russie en faveur de la junte.

a. La mobilisation de la France et de l'UE

Si la France a encouragé le processus de transition démocratique initié depuis 2011, son action témoigne de façon constante de sa vive préoccupation quant aux exactions commises à l'encontre des minorités ethniques et religieuses au cours de la dernière décennie.

Dès septembre 2017, le président de la République a ainsi qualifié la situation en Birmanie de génocide et le représentant permanent de la France est intervenu au Conseil de sécurité le 28 septembre 2017 pour dénoncer une épuration ethnique ciblant les Rohingyas et des violations massives des droits humains susceptibles de constituer des crimes contre l'humanité⁽¹⁾. À la suite du coup d'État survenu le 1^{er} février 2021, la France a condamné les poursuites arbitraires à l'encontre d'Aung San Suu Kyi et du président Win Myint. Depuis, la France a appelé sans relâche à leur libération immédiate⁽²⁾, ainsi qu'à celle de l'ensemble des prisonniers politiques.

La rupture du processus démocratique a porté un coup d'arrêt au processus de libéralisation et d'ouverture économique enclenché depuis 2011. Selon les éléments communiqués au rapporteur par le ministère de l'Europe et des affaires

(1) *Le 14 mai 2025, la France a par exemple condamné le bombardement d'une école par les forces militaires du régime, qui a causé plusieurs dizaines de morts et de blessés, essentiellement des enfants, dans une zone pourtant touchée par le séisme du 28 mars et alors que la junte avait déclaré un cessez-le-feu jusqu'au 30 juin.*

(2) *Notamment dans le cadre de la déclaration du 19 juin 2025 à l'occasion des 80 ans d'Aung San Suu Kyi. Le 1^{er} octobre 2025, le président de la République lui a envoyé une lettre pour s'enquérir de la dégradation de son état de santé.*

étrangères (MEAE), le commerce bilatéral avait été multiplié par vingt entre 2011 et 2020 et représentait un volume d'échanges s'élevant à 465 millions d'euros en 2020. L'arrivée au pouvoir de la junte a provoqué un net recul des échanges ainsi que des investissements français⁽¹⁾ et interrompu les relations diplomatiques avec les nouvelles autorités au pouvoir.

En 2025, la France a accordé près de 8,8 millions d'euros d'aide humanitaire à la Birmanie à travers trois mécanismes principaux :

- l'aide alimentaire programmée, qui vise à répondre à l'insécurité alimentaire ;
- le Centre de crise et de soutien (CDCS), qui finance des projets d'urgence multisectoriels ;
- le soutien aux organisations internationales actives en Birmanie, en particulier le HCR et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ces outils de financement soutiennent des organisations non gouvernementales (ONG) et des agences onusiennes, principalement dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'eau et de l'hygiène, de la santé et de la prévention ainsi que de l'assistance aux victimes de mines anti-personnel.

La France a également récemment fourni une aide exceptionnelle à hauteur de 2 millions d'euros afin de venir en aide aux populations civiles touchées par le séisme survenu le 28 mars 2025.

En outre, l'Agence française de développement (AFD) accompagnait le pays depuis 2012 pour que la croissance birmane s'articule avec un développement durable et solidaire, en intervenant dans les domaines du développement urbain, de l'énergie, de la santé et de la gestion durable des ressources naturelles. Depuis lors, l'AFD a ainsi engagé 172 millions d'euros en Birmanie contribuant au financement d'une vingtaine de projets. En réponse au coup d'État, les projets sont mis en œuvre par les entités étatiques birmanes, soit plus de 90 % des financements en cours, ont été suspendus. Les projets déployés par des ONG et institutions privées ont été restructurés afin de ne financer que des actions ciblant directement les populations civiles dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, de la préservation de la biodiversité, de l'accès aux énergies renouvelables et de l'approvisionnement en eau en milieu rural.

Auditionnée par le rapporteur, Mme Johanna Chardonnieras, coordinatrice de l'association *Info Birmanie*, a souligné le risque d'un détournement de certains financements humanitaires au profit de la junte, en raison du recours au système bancaire birman sur lequel celle-ci exerce un contrôle total. Il apparaît ainsi primordial de s'assurer que l'aide humanitaire bénéficie effectivement aux populations et ne contribue pas, même marginalement, au maintien du régime en place.

(1) Soit 5,5 milliards de dollars sur l'année fiscale 2019-2020.

La mobilisation de la France rejoint celle de l'UE qui a adopté, maintenu et renforcé un régime de sanctions territorialisées à l'encontre de la Birmanie depuis 2013. Ce dernier prévoit notamment la suspension de toute coopération dans le domaine militaire et un embargo sur les armes et biens à double usage, tout en ciblant les principaux chefs militaires et responsables du coup d'État du 1^{er} février 2021⁽¹⁾.

À la suite de la vague de violences survenues à l'été 2017, l'UE a mis en place de nouvelles mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie principalement dans le but :

- de prolonger l'embargo existant sur les armes et sur les équipements pouvant être utilisés à des fins de répression interne ;
- d'interdire l'exportation de biens à double usage destinés à être utilisés par les forces militaires ou la police des frontières ;
- d'instituer des restrictions à l'exportation pour les équipements permettant de surveiller les communications susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ;
- d'interdire les prestations de formation militaire aux forces armées ainsi que la coopération militaire avec celles-ci.

Aux côtés de l'UE, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni ont également adopté à plusieurs reprises des sanctions ciblant les responsables du coup d'État et les intérêts économiques de la junte. Par ailleurs, la Birmanie a été inscrite en octobre 2022 sur la liste noire du Groupe d'action financière (GAFI).

Si le rapporteur approuve le renforcement des sanctions économiques prises à l'encontre de la junte, il déplore les angles morts de notre arsenal juridique afin d'en assurer la pleine effectivité. Outre les risques d'un contournement des sanctions grâce au recours à des crypto-actifs susceptibles de faciliter des mouvements transfrontaliers de capitaux, l'absence de cadre légal réprimant la violation de sanctions internationales constitue un vide juridique regrettable qui affaiblit mécaniquement leur portée opérationnelle. À ce titre, il apparaît indispensable de poursuivre l'examen d'un projet de loi déposé dès février 2006 afin de remédier à cette carence, puis adopté en première lecture en 2013 par le Sénat et en 2016 par l'Assemblée nationale⁽²⁾. Près de vingt ans après le dépôt du texte, son adoption représenterait une avancée législative significative afin d'étoffer

(1) Cent-six individus et vingt-deux entités économiques, dont les principaux conglomérats militaires et entreprises publiques ou privées impliquées dans le secteur énergétique et soutenant la junte au pouvoir, ont ainsi été nommément désignés.

(2) https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/violation_embargos.asp

les leviers juridiques⁽¹⁾ permettant de garantir le respect des sanctions internationales.

b. L'action menée par l'ONU et devant les juridictions internationales

Le secrétaire général des Nations unies a, dès le 1er février 2021, condamné publiquement l'arrestation des dirigeants civils, notamment Aung San Suu Kyi et le président Win Myint, et a exprimé sa « *grave préoccupation* » quant au transfert du pouvoir au profit des forces armées⁽²⁾.

Face à l'absence d'un consensus sur le sujet au sein du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale a adopté en juin 2021 une résolution⁽³⁾ condamnant le recours à la violence, appelant au rétablissement de l'ordre constitutionnel et à la mise en œuvre d'actions concrètes telles que le blocage des flux d'armes vers la Birmanie et un accès humanitaire sans entrave afin de protéger les populations civiles.

Le Conseil de sécurité a finalement adopté le 21 décembre 2022 une résolution⁽⁴⁾, à l'initiative du Royaume-Uni, exigeant notamment la libération de tous les prisonniers politiques et réaffirmant la nécessité de restaurer l'État de droit et d'assurer le respect des droits humains. Il s'agit de la première résolution adoptée par le Conseil de sécurité sur la Birmanie depuis 1948, ce qui marque une étape importante dans la reconnaissance internationale de la gravité de la situation à l'issue du coup d'État, en dépit de l'abstention de la Chine, de la Russie et de l'Inde.

Plusieurs recours ont également été introduits devant les juridictions internationales afin d'engager la responsabilité des autorités birmanes.

D'une part, la Gambie a saisi la CIJ le 11 novembre 2019 en alléguant la violation par la Birmanie de ses obligations au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, à laquelle ces deux États sont parties. Dans une ordonnance rendue le 23 janvier 2020, la CIJ a prononcé plusieurs mesures conservatoires imposant aux autorités politiques et militaires birmanes de prévenir par tout moyen la commission d'un acte de génocide à l'encontre des Rohingyas, dont « *l'extrême vulnérabilité* » a été explicitement reconnue par la Cour. Confirmant par un arrêt du 22 juillet 2022 l'intérêt à agir de la Gambie – contesté par la Birmanie –, la CIJ devrait rendre un arrêt sur le fond de l'affaire au printemps 2026, à l'issue de la clôture de la procédure orale⁽⁵⁾.

Le rapporteur se félicite de l'intervention de la France en appui de la requête gambienne, aux côtés de l'Allemagne, du Canada, du Danemark, des Pays-Bas et

(1) Au-delà de l'existence du « *devoir de vigilance* » incomitant aux entreprises et de la possibilité de diligenter des poursuites pénales pour « *complicité de crimes* » à l'encontre d'acteurs économiques ou financiers qui contribuent, par leurs activités, à faciliter des violations graves du droit international ou des droits humains.

(2) <https://press.un.org/fr/2021/sgsm20562.doc.htm>

(3) Résolution A/RES/75/287 du 18 juin 2021.

(4) Résolution 2669 du 21 décembre 2022.

(5) La procédure écrite s'étant achevée le 30 décembre 2024.

du Royaume-Uni⁽¹⁾. Ainsi, le 15 novembre 2023, la France a déposé une déclaration d'intervention dans l'affaire opposant la Gambie à la Birmanie⁽²⁾, afin de soutenir les arguments juridiques développés par l'État requérant.

D'autre part, la CPI s'est reconnue compétente le 14 novembre 2019 pour procéder à une enquête sur les crimes susceptibles d'avoir été commis sur le territoire du Bangladesh, ce dernier étant – contrairement à la Birmanie – signataire du Statut de Rome. Le bureau du procureur de la CPI avait sollicité l'autorisation de poursuivre l'enquête sur les crimes qui auraient été commis depuis le 9 octobre 2016, dans le contexte des vagues de violence de 2016 et 2017 qui ont eu lieu dans la province birmane du Rakhine et sur tout autre crime suffisamment lié à ces événements, dont au moins un élément constitutif a été commis sur le territoire du Bangladesh. Dans sa décision d'ouverture de l'enquête, la Chambre préliminaire de la CPI a souligné que le champ d'investigation du procureur n'était pas limité aux incidents identifiés dans la demande ni aux crimes énoncés dans la décision. Par conséquent, le procureur de la CPI peut, sur la base des éléments de preuve recueillis au cours de son enquête, étendre celle-ci à d'autres crimes contre l'humanité ou à d'autres crimes visés par le Statut de Rome, pour autant qu'ils restent dans les limites de l'enquête autorisée.

Le 27 novembre 2024, le procureur de la CPI a déposé une requête aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt contre le général Min Aung Hlaing qui dirige *de facto* la Birmanie depuis le 1^{er} février 2021, pour les crimes contre l'humanité de déportation et de persécution commis à l'encontre des Rohingyas⁽³⁾.

c. L'engagement inédit de l'ASEAN

Membre de l'ASEAN depuis 1997, la Birmanie en a assuré la présidence en 2014, actant la normalisation de son statut au sein de l'organisation régionale. En réponse au coup d'État, l'ASEAN a organisé un sommet extraordinaire à Jakarta le 24 avril 2021 qui a donné lieu à l'adoption d'une position commune intitulée « *Consensus en cinq points* ». Alors qu'elle s'est longtemps refusée à statuer sur les affaires intérieures de l'un de ses États membres, l'ASEAN s'est engagée autour de cinq axes afin de contribuer à résoudre la crise en Birmanie :

- appeler à la cessation des violences ;
- procéder à la nomination d'un envoyé spécial ;
- permettre la visite de l'envoyé spécial en Birmanie ;
- mettre en place un dialogue constructif inclusif de toutes les parties ;
- fournir une aide humanitaire aux populations civiles.

(1) En 2025, les Maldives, l'Irlande, la République démocratique du Congo, la Slovénie et la Belgique ont également été admises à intervenir dans la procédure opposant la Gambie à la Birmanie.

(2) Conformément l'article 63 du Statut de la CIJ, en tant que partie à la convention sur le génocide.

(3) Cette requête demeure en cours d'examen à ce jour.

Le chef militaire de la junte et le ministre des affaires étrangères birman ne sont plus conviés aux réunions de l'ASEAN depuis quatre ans et demi.

La présidence malaisienne de l'ASEAN, en 2025, s'est fortement investie sur le dossier birman en organisant des réunions avec un grand nombre de parties prenantes au conflit. Elle a également conforté le rôle de l'envoyé spécial pour la Birmanie, dont le mandat devrait être pérennisé. Cet engagement peine néanmoins à porter ses fruits : le dernier Sommet de l'ASEAN à Kuala-Lumpur en octobre dernier n'a pas entraîné de véritables progrès, comme en témoigne le refus de l'ASEAN de dépêcher des observateurs chargés de vérifier le déroulement des futures élections générales, qui devraient se tenir à compter de ce mois de décembre.

La présidence de l'ASEAN en 2026 a été confiée aux Philippines alors qu'elle devait initialement revenir à la Birmanie, ce qui illustre l'exclusion du pays des enceintes de décision politique régionales. Cependant, selon les informations communiquées par le MEAE au rapporteur, la future présidence philippine pourrait reléguer la gestion de la crise birmane au second plan, derrière d'autres enjeux jugés prioritaires tels que la sécurité en mer de Chine méridionale.

d. Le soutien de la Chine et de la Russie en faveur de la junte

Les sanctions imposées à la junte par la plupart des États occidentaux et des organisations supranationales se heurtent au soutien militaire, économique et diplomatique apporté par plusieurs puissances, dont la Chine et la Russie, ce qui relativise l'isolement de la Birmanie sur la scène internationale. Au-delà d'une nouvelle ligne de fracture géopolitique entre le « Nord » et « le Sud global », la crise birmane affecte directement les intérêts de la République populaire chinoise qui poursuit, en l'espèce, des objectifs multiples :

- éviter l'émergence d'un potentiel concurrent économique inféodé aux États-Unis ou aux États européens à ses frontières immédiates, notamment au regard des ressources en terres rares dont dispose la Birmanie ;

- empêcher que le territoire birman ne serve de base arrière à des activités d'espionnage ou à des dispositifs militaires dirigés contre elle, susceptibles de favoriser des activités subversives dans sa zone d'influence ;

- limiter l'implantation de cellules prosélytes religieuses potentiellement déstabilisatrices pour ses propres provinces frontalières ;

- prévenir l'essor d'activités militaires ou criminelles incontrôlées à ses marges territoriales.

La Chine demeure le premier partenaire économique de la Birmanie. Ses investissements dans le pays⁽¹⁾ se concentrent principalement dans les infrastructures et le secteur énergétique. Elle cherche à y développer une série de

(1) Soit un stock d'environ 21 milliards de dollars.

grands projets le long d'un axe reliant Kunming ⁽¹⁾ à Mandalay, dans le cadre de la construction d'infrastructures de transport intégrées aux Nouvelles routes de la soie. Depuis le coup d'État, la Chine maintient son appui en faveur de la junte tout en exerçant une pression afin d'obtenir l'arrêt des combats et des activités criminelles susceptibles de porter préjudice à ses intérêts.

La Russie affiche également un soutien explicite à la junte au pouvoir. Elle constitue l'un des principaux fournisseurs de l'armée birmane ⁽²⁾, qui entretient des contacts réguliers avec son homologue russe ⁽³⁾. Les partenariats entre les deux États se sont notamment développés dans le secteur énergétique, s'agissant en particulier du nucléaire civil.

En outre, l'Inde développe une politique d'ouverture avec la Birmanie au nom de sa *Neighbourhood First Policy* qui vise à renforcer ses liens avec ses partenaires asiatiques notamment membres de l'ASEAN. L'Inde s'est ainsi abstenue de toute condamnation de la junte et poursuit sa fourniture d'équipements militaires en faveur du régime. Cependant, face aux violences accrues constatées à sa frontière, New Delhi a annoncé en janvier 2024 restreindre les mesures de facilitation pour le passage de la frontière indo-birmane, et vouloir parvenir à clôturer la totalité de sa frontière d'ici 2034. L'Inde conduit sporadiquement des opérations militaires contre des groupes d'insurgés présents sur le territoire birman et doit composer avec d'autres belligérants opposés à la junte qui contrôlent les territoires adjacents à ses frontières. Par ailleurs, l'arrivée sur le sol indien de plus de 60 000 Birmans au cours des dernières années a suscité des tensions intercommunautaires dans l'État du Manipur.

Afin de mettre un terme aux exactions commises en Birmanie depuis les années 2010 et malgré la mobilisation d'une part importante de la communauté internationale, le Mécanisme d'enquête indépendant créé en 2018 sous l'égide de l'ONU ouvre désormais la voie à une perspective de « sortie de crise », dans un souci partagé de protection des victimes civiles.

2. La création du Mécanisme d'enquête indépendant en 2018 : un outil utile, bien que modeste, visant à documenter les crimes les plus graves commis en Birmanie depuis 2011

Créé par la résolution adoptée le 27 septembre 2018 par le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU ⁽⁴⁾ et opérationnel depuis août 2019 ⁽⁵⁾, le Mécanisme

(1) Situé dans la province chinoise du Yunnan.

(2) Grâce à la vente d'armements tels que les drones, aéronefs ou missiles balistiques.

(3) Le commandant-en-chef des forces armées birmanes a effectué en Russie sept visites depuis le coup d'État, dont trois en 2025, lui offrant ainsi la possibilité de s'entretenir régulièrement avec Vladimir Poutine.

(4) À la suite de la mise en place en 2017 par l'ONU d'une mission d'établissement des faits sur la Birmanie qui a présenté un rapport en août 2018 demandant à ce que les principaux généraux du pays soient traduits devant la justice internationale pour leur participation dans des atrocités de masse.

(5) Depuis lors, le mandat du Mécanisme a été réaffirmé dans douze résolutions du Conseil des droits de l'Homme et cinq résolutions de l'Assemblée générale.

d'enquête indépendant pour le Myanmar, dont le siège est situé à Genève, poursuit deux objectifs :

- recueillir, rassembler, préserver et analyser les éléments de preuve attestant de crimes de masse, c'est-à-dire les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis en Birmanie depuis 2011, quels que soient leurs auteurs présumés ;
- constituer des dossiers susceptibles d'aboutir à des poursuites judiciaires devant les juridictions pénales nationales, régionales ou internationales compétentes⁽¹⁾.

Initialement centrée sur la documentation des atrocités perpétrées à l'encontre de la minorité rohingya, l'activité du Mécanisme s'est élargie aux nombreuses autres violations des droits humains imputables à la junte militaire et à sa politique de répression des opposants à la suite du coup d'État survenu le 1^{er} février 2021. Le Mécanisme n'est pas une juridiction : son travail consiste donc à obtenir et traiter des informations afin de déterminer, par ses rapports et analyses⁽²⁾, la responsabilité des auteurs des atrocités dont sont victimes les populations civiles.

Selon les informations communiquées par le MEAE au rapporteur, les équipes du Mécanisme ont obtenu des informations émanant de plus de mille trois cents sources qui ont fourni des éléments de preuve, dont plus de six cents témoignages.

Les enquêtes sont priorisées selon plusieurs critères :

- la gravité des crimes concernés, y compris leur ampleur, leur nature⁽³⁾, la manière dont ils ont été commis et leur impact sur les victimes ;
- le degré de responsabilité des auteurs présumés ;
- la force probante des éléments recueillis ;
- la probabilité qu'une juridiction nationale ou internationale exerce sa compétence.

Compte tenu de la nature de son mandat, le Mécanisme s'appuie nécessairement sur la coopération volontaire de divers acteurs institutionnels et non gouvernementaux. Le Mécanisme entretient des contacts réguliers avec les entités des Nations unies travaillant sur la crise au Myanmar, tels que le Haut-Commissariat

(1) Dans sa résolution 43/26 adoptée en juin 2020, le Conseil des droits de l'Homme a également chargé le Mécanisme d'engager une coopération étroite et rapide sur toutes les enquêtes futures, y compris celles menées par la CPI et la CIJ.

(2) Au-delà de ses rapports annuels examinés par les diverses instances onusiennes, le Mécanisme a également produit un rapport sur l'utilisation de la désinformation et des réseaux sociaux pour attiser la haine contre les Rohingyas, ainsi qu'un autre sur les violences sexuelles.

(3) Le Mécanisme porte notamment son attention sur les crimes sexuels commis contre les enfants.

aux droits de l'Homme ou des équipes du Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie s'agissant de l'achat de systèmes de gestion de l'information. La collaboration avec les organisations non-gouvernementales de défense des droits humains et la diaspora birmane à l'étranger facilitent également le recueil de témoignages, provenant notamment de réfugiés Rohingyas au Bangladesh ou d'opposants en exil. Les dépositions de témoins constituent, en effet, une dimension essentielle des enquêtes du Mécanisme, afin d'objectiver au mieux la réalité des crimes allégués ⁽¹⁾.

Les équipes d'enquête du Mécanisme n'étant pas autorisées à accéder au territoire birman, le recueil d'informations implique l'exploitation de nombreuses données en source ouverte ⁽²⁾ ou obtenues grâce aux contacts établis auprès d'administrations étatiques et internationales.

Compte tenu des difficultés budgétaires croissantes auxquelles les Nations unies sont actuellement confrontées, les moyens financiers et humains dévolus au Mécanisme sont en diminution depuis 2024. Selon les informations communiquées par le MEAE au rapporteur, le budget de fonctionnement ordinaire du Mécanisme pour 2025 a été ramené à 11,4 millions de dollars – soit 27 % de moins que le montant du budget initialement approuvé par l'Assemblée générale ⁽³⁾ –, au point d'atteindre un niveau de ressources inférieur à celui dont le Mécanisme bénéficiait lors de sa création. Dans le cadre de l'initiative dite « ONU 80 », la suppression de 11 postes a également été envisagée pour 2026 ⁽⁴⁾, soit une diminution de 20 % du nombre de ses personnels. En outre, les contributions volontaires versées par les États et les donateurs extérieurs ont fortement diminué : à titre d'exemple, si la France a versé, pour la première fois en 2024, une telle contribution à hauteur de 130 000 euros, le MEAE a indiqué au rapporteur ne pas avoir été en mesure de renouveler ce versement en 2025.

En conséquence, le Mécanisme court un risque élevé de perdre jusqu'à 16 agents supplémentaires du fait d'un manque de ressources budgétaires et extra-budgétaires, ce qui représenterait potentiellement une contraction d'un tiers de ses effectifs dès l'année prochaine.

Bien que ces perspectives financières défavorables compromettent directement la réalisation de ses missions, la nécessité de soutenir l'action menée par le Mécanisme, tant sur le plan diplomatique que judiciaire, reste prégnante.

(1) *Les équipes d'enquête procèdent ainsi à des auditions non-coercitives croisées portant sur un même incident afin d'évaluer avec précision l'exactitude et la crédibilité des informations recueillies.*

(2) *Telles que des articles de presse, des images géospatiales démontrant la destruction de villages par des frappes aériennes ou des contenus audiovisuels diffusés sur les réseaux sociaux.*

(3) *Soit 15,6 millions de dollars.*

(4) *Soit 47 agents au lieu de 58.*

II. LA CONVENTION DE COOPÉRATION JUDICIAIRE CONCLUE AVEC LE MÉCANISME : UN CADRE JURIDIQUE DESTINÉ À RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ DES AUTEURS DE CRIMES DE MASSE

S'inscrivant dans le prolongement des deux mécanismes d'enquêtes créés pour la Syrie⁽¹⁾ et l'Irak⁽²⁾, le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar accomplit un travail de documentation des crimes qui suppose la conclusion d'accords avec les autorités judiciaires nationales afin d'être véritablement efficace. La convention dont le projet de loi autorise l'approbation prévoit les modalités de la coopération pénale entre le Mécanisme et les autorités judiciaires françaises. Sa portée opérationnelle s'avère cependant limitée et doit être appréhendée au regard de la compétence universelle susceptible d'être exercée par les tribunaux afin de réprimer les auteurs d'atrocités de masse.

A. UN ACCORD DONT LES STIPULATIONS S'INSCRIVENT DANS LE SILLAGE DE LA CONVENTION CONCLUE AVEC LE MÉCANISME D'ENQUÊTE ONUSIEN CRÉÉ POUR LA SYRIE

Juridiquement nécessaire compte tenu des règles prévues par le code de procédure pénale en matière d'entraide judiciaire, la convention contribue à lutter contre l'impunité des auteurs de crimes internationaux, dans le prolongement des précédents mécanismes onusiens créés au cours de la dernière décennie pour la Syrie et l'Irak.

1. L'activité salutaire des deux mécanismes précédemment créés pour objectiver les crimes commis en Syrie et en Irak

Respectivement créés en 2016 et 2017 grâce à des résolutions adoptées par deux organes principaux de l'ONU – l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité –, les mécanismes d'enquête pour la Syrie (MIII) et l'Irak (UNITAD) ont pour mission de faciliter le déclenchement et l'aboutissement de procédures judiciaires à l'encontre des auteurs d'atrocités de masse, s'agissant aussi bien des violations des droits humains commises par le régime de Bachar el-Assad que de celles imputables à l'État islamique au Levant. Les travaux de l'UNITAD⁽³⁾ se sont achevés en septembre 2024 lors de l'échéance de son mandat, conformément au souhait émis par le gouvernement irakien⁽⁴⁾.

(1) Résolution 71/248 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 21 décembre 2016 créant le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie (MIII).

(2) Résolution 2379 adoptée par le Conseil de sécurité le 21 septembre 2017 créant l'Équipe d'enquête des Nations unies chargée de concourir à amener Daech à répondre de ses crimes au Levant (UNITAD).

(3) Contrairement au MIII, les équipes de l'UNITAD avaient accès au territoire irakien, leur siège étant d'ailleurs situé à Bagdad.

(4) Selon le MEAE, la gestion des archives de l'UNITAD soulève désormais des enjeux sensibles : environ 39 téraoctets de données brutes, recueillies en l'état, et 27 téraoctets de données traitées dans son système de stockage des documents ont été déposés au département des affaires juridiques des Nations unies, sans que l'exploitation de l'ensemble de ces données ne soit pleinement garantie.

Ces deux mécanismes représentent des « pourvoyeurs » d’informations à destination des juridictions nationales susceptibles d’exercer leur compétence universelle en matière de crimes internationaux, à l’instar du pôle « crimes contre l’humanité, crimes et délits de guerre » du Parquet national anti-terroriste (PNAT).

Le recueil et la mise à disposition de preuves par ces deux mécanismes permettent d’apporter une aide essentielle aux enquêteurs nationaux afin de déterminer la responsabilité pénale des personnes suspectées d’avoir commis des crimes de masse. Ainsi, les mesures d’entraide pénale sollicitées ou exécutées par les juridictions répondent à un besoin de coopération particulièrement important, ce qui a justifié la signature d’une convention d’entraide judiciaire le 29 juin 2021 entre les autorités françaises et l’ONU, ultérieurement approuvée par la loi n° 2022-1054 du 29 juillet 2022⁽¹⁾.

Selon les éléments communiqués par le MEAE au rapporteur, les dossiers relatifs aux crimes internationaux commis sur la zone irako-syrienne représentent désormais près d’un quart des procédures suivies par le pôle « crimes contre l’humanité, crimes et délits de guerre » du PNAT, soit un total de quarante-quatre procédures se décomposant en vingt-six enquêtes préliminaires et dix-huit informations judiciaires à ce jour⁽²⁾. Cette coopération présente un intérêt majeur en ce que les démonstrations factuelles et juridiques développées dans des ordonnances de mise en accusation devant les juridictions judiciaires se sont très largement appuyées sur les conclusions dégagées dans les rapports du MIII.

À la lumière de ces exemples, la conclusion d’une convention bilatérale avec le Mécanisme d’enquête indépendant pour le Myanmar apparaît donc pertinente afin de déterminer le cadre juridique applicable à la coopération entre celui-ci et les autorités judiciaires françaises.

2. Les stipulations d’un accord juridiquement nécessaire

Le code de procédure pénale⁽³⁾ limite le champ de l’entraide judiciaire à des juridictions nationales ou internationales, ce qui n’est pas le cas du Mécanisme d’enquête indépendant pour le Myanmar. La nécessité de recourir à un accord international a donc justifié l’ouverture de négociations en juillet 2023 avec les représentants du Mécanisme, leur conclusion ayant abouti à la signature de la convention de coopération judiciaire le 12 juin 2024 à Genève. À date, le Mécanisme a conclu treize accords de coopération⁽⁴⁾ avec des États, la moitié d’entre eux concernant des États membres de l’UE.

(1) *La conclusion d’une convention bilatérale avec UNITAD avait été envisagée avant la fermeture de l’UNITAD, opérée en septembre 2024.*

(2) *Le MEAE précise que sur les trente-cinq demandes d’entraide pénale internationales sortantes adressée par le PNAT au MIII entre 2019 et 2024, trente d’entre elles ont été satisfaites et cinq sont toujours en cours d’exécution. Depuis 2021, le PNAT a reçu trois demandes d’entraide émanant du MII, dont deux sont toujours en cours d’exécution.*

(3) *Articles 694 et suivants du code de procédure pénale.*

(4) *Ces accords revêtent diverses formes : accord formel, échange de lettres, mémorandum d’entente...*

Conforme aux stipulations des conventions européennes régissant les modalités d'entraide pénale⁽¹⁾, la convention conclue avec le Mécanisme pour le Myanmar présente de nombreuses similitudes avec celle signée en 2021 avec le Mécanisme pour le Syrie. Composée de quatorze articles, elle partage un objectif identique mentionné dans son préambule : régir la coopération bilatérale afin de faciliter les poursuites pénales à l'encontre des personnes suspectées d'avoir commis des atrocités de masse en Birmanie. Son champ d'application est également similaire puisqu'il concerne la transmission d'informations, de documents ou de pièces de procédure s'agissant des « crimes les plus graves du droit international » commis depuis 2011, ce qui correspond concrètement aux crimes de génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre. Enfin, les mesures susceptibles d'être sollicitées par le Mécanisme ou les juridictions judiciaires françaises concernent essentiellement l'audition de témoins et présentent des exclusions comparables.

L'article 1^{er} prévoit ainsi la transmission d'informations permettant d'attester la commission de crimes de masse en Birmanie, ainsi que la mise en œuvre de mesures d'investigation telles que la réalisation d'auditions, d'interrogatoires et d'expertises. Le rapporteur souligne que les éléments de preuve susceptibles d'être collectés par le Mécanisme sont revêtus d'une force probante dans le cadre de procédures pénales diligentées par l'autorité judiciaire française⁽²⁾, conformément au principe de la liberté de preuve garanti par l'article 427 du code de procédure pénale.

Outre les informations ne relevant pas de la compétence du Mécanisme, plusieurs mesures sont expressément exclues du champ d'application de la convention, telles que les interceptions téléphoniques, les autopsies, les mesures de gel ou de saisie d'avoirs, l'exécution des décisions d'arrestation provisoire et d'extradition, l'exécution des condamnations pénales et les infractions militaires⁽³⁾.

Si ces exclusions se conforment aux stipulations que contiennent habituellement les conventions bilatérales en matière d'entraide pénale, le rapporteur souligne qu'elles limitent nécessairement l'efficacité de la coopération judiciaire. À ce titre, il rappelle avoir déposé une proposition de loi transpartisane⁽⁴⁾ instituant un mécanisme de saisie des avoirs souverains étrangers gelés en réponse aux violations du droit international, notamment dans le but de renforcer l'effectivité des sanctions financières appliquées à des régimes étrangers responsables de crimes internationaux.

(1) Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et protocoles additionnels du 17 mars 1978 et 8 novembre 2001, convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE et protocole additionnel du 16 octobre 2001.

(2) Les juridictions nationales demeurent chargées d'évaluer leur intérêt dans la résolution des enquêtes pénales.

(3) Ne constituant pas des infractions.

(4) Proposition de loi n° 1706 déposée le 11 juillet 2025.

L’article 2 définit les restrictions qui peuvent être apportées à l’entraide, telles que le caractère politique des infractions motivant les demandes⁽¹⁾, le fait que celles-ci portent atteinte à la souveraineté, la sécurité, l’ordre public ou tout autre intérêt essentiel de la France⁽²⁾ ou encore qu’elles aboutissent à poursuivre une personne déjà jugée pour des faits identiques.

Les **articles 3** et **4** identifient le ministère de la justice et le chef du Mécanisme en tant qu’autorités désignées pour recevoir les demandes et les pièces d’exécution transmises par voie diplomatique.

L’article 5 prévoit les exigences formelles auxquelles sont soumises les demandes d’entraide : elles doivent être écrites, ou transmises par tout moyen permettant d’en obtenir une trace écrite, rédigées ou traduites en langue française, contenir la désignation de l’autorité dont émane la demande, l’objet et le motif de la demande, les délais d’exécution, les dispositions du droit français applicables aux infractions concernées et, si possible, l’identité et la nationalité de la personne visée par la procédure. Les demandes d’audition ou d’interrogatoire adressées par le Mécanisme à la France doivent contenir l’identité et la localisation de la personne concernée, les noms et fonctions des personnes présentes lors de l’audition si celle-ci est accordée, ainsi que toute autre pièce permettant de faciliter l’audition, notamment une liste de questions.

L’article 6 régit les modalités d’exécution des demandes et de conservation des pièces qui en résultent.

L’article 7 ouvre la possibilité de procéder à des échanges spontanés d’informations, s’agissant notamment de procédures en cours qui pourraient intéresser la France ou le Mécanisme.

L’article 8 précise les règles de confidentialité des demandes dès lors que la partie qui les émet souhaite, par exemple, qu’une information faisant l’objet d’une demande ne soit pas divulguée.

L’article 9 fixe les conditions dans lesquelles les données à caractère personnel peuvent être échangées entre le Mécanisme et la France, conformément aux règles relatives à la protection des données qui leur sont applicables⁽³⁾.

(1) *Les infractions politiques n’ont jamais été définies par une convention internationale ni par la législation française. Privilégiant une conception objective de l’infraction politique, la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation a dégagé un critère de reconnaissance tenant à la nature de l’intérêt protégé. Elle inclut ainsi dans le champ des délits politiques ceux tendant à préserver les libertés publiques ou en relation avec l’exercice de ces libertés ainsi que ceux assurant la protection des intérêts supérieurs du pays. Sollicités par le rapporteur, les services du MEAE précisent que les infractions de crimes graves du droit international tels que les crimes contre l’humanité, les génocides et les crimes de guerre ne sont pas qualifiées par la jurisprudence française de « politiques », cette restriction ne semblant donc pas de nature à faire obstacle en elle-même aux demandes d’entraide susceptibles d’être présentées.*

(2) *Ou si la demande est incompatible avec les principes fondamentaux de sa législation ou avec ses engagements internationaux.*

(3) *Directive UE 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes*

Contrairement à la convention conclue en 2021 avec Mécanisme pour la Syrie, les principes de limitation des finalités et de spécialité, de conservation limitée, d'intégrité et de confidentialité, de droit d'accès, de rectification et d'effacement des données à caractère personnel et de droit au recours en cas de violation de ces garanties sont expressément mentionnés.

L’article 10 énonce que l’exécution des demandes d’entraide ne donne lieu à aucun remboursement des frais engagés.

Les articles 11 et 12 précisent que les questions liées à l’application et l’interprétation de la convention ainsi que d’éventuelles divergences en la matière sont réglées par la voie diplomatique.

L’article 13 prévoit que les modifications susceptibles d’être apportées à la convention sont décidées d’un commun accord entre la France et le Mécanisme.

Enfin, l’article 14 énonce que l’entrée en vigueur de la convention s’effectue le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la seconde notification d’accomplissement de la procédure d’approbation interne. Aucune procédure spécifique au sein de l’ONU n’étant requise afin d’approuver la convention, son entrée en vigueur dépend donc exclusivement de l’échéance du processus parlementaire au terme duquel sera adopté le projet de loi autorisant l’approbation de celle-ci.

B. UNE PORTÉE OPÉRATIONNELLE POTENTIELLEMENT LIMITÉE

L’entrée en vigueur de la convention de coopération n’aura qu’un impact modeste sur l’activité future des juridictions judiciaires françaises s’agissant d’éventuelles procédures pénales diligentées, au titre de leur compétence universelle, à l’encontre des auteurs des crimes de masse commis en Birmanie.

1. Une activité juridictionnelle subséquente probablement faible

Si la conclusion de la convention répond à une demande exprimée par les représentants du Mécanisme afin de rendre possible la convocation à des auditions de personnes susceptibles de se trouver sur le territoire national, elle symbolise aussi l’engagement constant de la France à soutenir la société civile birmane et à la lutter contre l’impunité des auteurs de crimes de masse.

Lors de son audition, M. René Consolo, chargé d’affaires à l’ambassade de France en Birmanie, a souligné le caractère durable et structurel de ce nouvel outil de coopération judiciaire. La convention constitue, en effet, un cadre juridique clair et utile à la répression des auteurs d’atrocités de masse survenues en Birmanie, indépendamment de l’évolution future de la situation politique et des relations diplomatiques.

à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d’enquêtes et de poursuites en la matière ou d’exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données dite « Police-justice ».

Pour autant, selon les éléments transmis par le MEAE au rapporteur, l'entrée en vigueur de la convention ne devrait pas entraîner un surcroît d'activité notable pour la justice française : à ce jour, aucune procédure ni condamnation relative à des crimes de masse perpétrés en Birmanie n'a été recensée. En outre, les services du MEAE et du ministère de la justice ont indiqué ne pas avoir connaissance de condamnations judiciaires prononcées par des tribunaux étrangers en la matière.

Cependant, plusieurs enquêtes ont déjà été diligentées à l'étranger, en collaboration avec les services du Mécanisme⁽¹⁾. D'une part, le bureau du procureur fédéral argentin a ouvert une enquête sur les crimes commis contre les Rohingyas lors des opérations de déminage entre 2016 et 2017. Bien que l'enquête judiciaire soit en cours et présente un caractère confidentiel, il a été publiquement indiqué que le juge d'instruction chargé de l'affaire avait demandé la comparution de vingt-cinq suspects. D'autre part, une enquête a également été diligentée par une juridiction étrangère⁽²⁾ sur la fourniture, par des particuliers et des entreprises d'armes, de matériels susceptibles d'avoir été utilisés pour commettre des crimes de masse en Birmanie.

Le rapporteur estime que ces exemples témoignent d'une prise de conscience de la nécessité d'enclencher des procédures judiciaires à l'encontre des auteurs et complices des atrocités commises en Birmanie, au regard de la gravité extrême des faits reprochés. En ce sens, l'entrée en vigueur de la convention s'inscrit dans le cadre de l'exercice, par les juridictions françaises, de leur compétence universelle dans le but de lutter plus efficacement contre l'impunité des personnes responsables de violations majeures et répétées du droit international.

2. L'articulation de la convention avec l'exercice par les juridictions judiciaires françaises de leur compétence universelle

Bien qu'elle n'ait jamais été définie à l'échelle conventionnelle, la compétence universelle correspond au pouvoir d'un juge national de poursuivre et juger certains crimes commis hors du territoire national, par des ressortissants étrangers et contre des ressortissants étrangers. Régie par l'article 689 du code de procédure pénale, la compétence universelle déroge, par principe, aux critères de compétence territoriale et personnelle des juridictions pénales fondés sur le lieu de commission de l'infraction et la nationalité de l'auteur des faits ou de la victime.

L'article 689-1 du code de procédure pénale autorise l'autorité judiciaire à poursuivre et juger des ressortissants qui se trouvent sur le territoire national dès lors qu'ils sont mis en cause pour des infractions criminelles réprimées par des conventions internationales ratifiées par la France. La loi n° 2010-930 du 9 août 2010 a instauré un régime particulier applicable aux crimes de génocide, aux

(1) Selon le MEAE, le Mécanisme a reçu quatre-vingt-seize demandes d'entraide. À la fois en réponse à ces demandes et de sa propre initiative, le Mécanisme a partagé cent vingt-sept ensembles d'informations et d'analyses.

(2) Son identité n'a pas été révélée.

crimes contre l’humanité et aux crimes et délit de guerre relevant de la compétence de la CPI. L’article 689-11 du code de procédure pénale prévoit plusieurs conditions cumulatives permettant le déclenchement des poursuites en la matière⁽¹⁾ :

– le mis en cause réside habituellement sur le territoire français selon l’appréciation d’un faisceau d’indices permettant d’établir un lien de rattachement suffisant avec la France⁽²⁾ ;

– l’action publique ne peut être exercée qu’à la requête du procureur de la République antiterroriste ;

– aucune demande de remise ou d’extradition ne doit avoir été formulée par une autre juridiction nationale ou internationale ;

Les articles 689-2 à 689-10 et 689-12 à 689-14 du code de procédure pénale énumèrent les conventions internationales et européennes qui définissent les infractions pouvant donner lieu à des poursuites devant les juridictions françaises au titre de leur compétence universelle.

CONVENTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES SUR LA BASE DESQUELLES LES JURIDICTIONS FRANÇAISES PEUVENT EXERCER LEUR COMPÉTENCE UNIVERSELLE

Fondement législatif (code de procédure pénale)	Conventions internationales et européennes
Article 689-2	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984.
Article 689-3	Convention européenne pour la répression du terrorisme signée à Strasbourg le 27 janvier 1977 et accord entre les États membres des Communautés européennes concernant l’application de la convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin le 4 décembre 1979.
Article 689-4	Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York le 3 mars 1980.
Article 689-5	Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, faits à Rome le 10 mars 1988.
Article 689-6	Convention sur la répression de la capture illicite d’aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970, et convention pour la répression d’actes illicites dirigés contre la sécurité de l’aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971.

(1) La France a également signé la convention de Ljubljana-La Haye du 14 février 2024 actuellement en cours de ratification. Celle-ci renforce la coopération internationale en matière d’enquête et de poursuite du crime de génocide, des crimes contre l’humanité, des crimes de guerre et autres crimes internationaux. La convention prévoit l’obligation pour les États parties d’exercer une compétence extraterritoriale, qui s’exercera en France dans le cadre prévu à l’article 689-11 du code de procédure pénale.

(2) Il peut résulter notamment de la durée, actuelle ou prévisible, des conditions et des raisons de la présence de l’intéressé sur le territoire français, de la volonté manifestée par celui-ci de s’y installer ou de s’y maintenir, ou de ses liens familiaux, sociaux, matériels ou professionnels.

Article 689-7	Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 24 février 1988.
Article 689-8	Protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, fait à Dublin le 27 septembre 1996, et convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'UE, faite à Bruxelles le 26 mai 1997.
Article 689-9	Convention internationale pour la répression des attentats terroristes, ouverte à la signature à New York le 12 janvier 1998.
Article 689-10	Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York le 10 janvier 2000.
Article 689-12	Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route.
Article 689-13	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée à New York, signée le 20 décembre 2006.
Article 689-14	Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, faite à La Haye le 14 mai 1954, et le deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, fait à La Haye le 26 mars 1999.

En outre, les deux lois n° 95-1 du 2 janvier 1995 et n° 96-432 du 22 mai 1996 ont spécifiquement reconnu la compétence universelle *ad hoc* des tribunaux français pour poursuivre et juger les auteurs des crimes de masse commis en ex-Yougoslavie⁽¹⁾ et au Rwanda⁽²⁾ présents sur le territoire national.

Selon les éléments communiqués au rapporteur par le MEAE et le ministère de la justice, onze procès ont été tenus depuis le début des années 2000 sur le fondement de la compétence universelle, entraînant plusieurs condamnations pénales pour crimes de génocide et crimes contre l'humanité, principalement à l'encontre de ressortissants rwandais.

Deux décisions respectivement rendues par la chambre criminelle et l'Assemblée plénière de la Cour de cassation les 24 novembre 2021⁽³⁾

(1) Résolution 827 adoptée par le Conseil de sécurité le 25 mai 1993 instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991.

(2) Résolution 955 adoptée par le Conseil de sécurité le 8 novembre 1994 instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda, ainsi que les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994.

(3) La Cour de cassation a rejeté la compétence des juridictions françaises afin d'engager des poursuites sur le fondement de la compétence universelle à raison de crimes contre l'humanité commis en Syrie, en considérant

et 12 mai 2023⁽¹⁾ ont eu pour effet de complexifier l'exercice de la compétence universelle, en rappelant qu'elle demeurait conditionnée au respect de l'exigence légale d'une double incrimination des faits ayant motivé les poursuites pénales, à la fois en France et dans la législation de l'État sur le territoire duquel ils ont été commis.

La loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 a supprimé cette condition de double incrimination jusqu'alors exigée par l'article 689-11 du code de procédure pénale. Cette évolution permet utilement de desserrer les contraintes procédurales susceptibles de freiner la mise en œuvre par l'autorité judiciaire de sa compétence universelle afin de poursuivre et juger les auteurs de crimes de masse.

En facilitant l'échange d'informations entre le Mécanisme et la France, la convention de coopération judiciaire renforce directement les moyens dont disposent les juridictions compétentes afin d'exercer, le cas échéant, leur compétence universelle s'agissant des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis en Birmanie. En ce sens, la convention constitue donc un outil juridique supplémentaire afin de lever les obstacles susceptibles d'entraver la répression des auteurs d'atrocités de masse, en mettant fin à une forme d'impunité de fait contraire à l'idéal de justice.

que la condition de double incrimination prévue à l'article 689-11 du code de procédure pénale n'était pas satisfaite puisque le droit syrien n'incriminait pas spécifiquement les actes en cause comme des crimes contre l'humanité.

(1) La Cour de cassation précise que la double incrimination précitée n'implique pas que la qualification pénale des faits soit identique dans les deux législations, mais requiert seulement qu'ils soient incriminés par l'une ou l'autre. La condition d'incrimination par la loi étrangère peut par exemple être remplie au travers d'une simple infraction de droit commun.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 3 décembre 2025, à 11 heures 30, la commission examine le projet de loi autorisant l'approbation de la 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 Constance Le Grip, présidente. Mes chers collègues, l'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies (ONU) représentée par le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar. Ce Mécanisme a été créé par une résolution du Conseil des droits de l'homme (CDH) des Nations unies en septembre 2018.

L'objectif de cette instance est de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en Birmanie depuis 2011 et d'aider à en juger les responsables. Le Mécanisme d'enquête a pour mandat de recueillir des informations et des preuves afin de constituer des dossiers destinés à permettre la mise en œuvre de procédures pénales devant des juridictions nationales ou internationales, menées en vertu de leur compétence universelle.

Faute de pouvoir se rendre en Birmanie pour collecter les informations et les données, les personnels des Nations unies dépendent de la coopération des organisations non gouvernementales (ONG) présentes sur place et des États soutenant le Mécanisme d'enquête. Telle est la pertinence de la convention de coopération judiciaire dont il nous est proposé d'autoriser l'approbation. Elle a vocation à permettre aux juridictions françaises d'être pleinement à même de coopérer avec le Mécanisme d'enquête, s'agissant potentiellement de faits aussi graves et tragiques que des crimes contre l'humanité, ainsi que des crimes et des délits de guerre.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. La convention de coopération judiciaire internationale que nous examinons a été signée à Genève le 12 juin 2024. Elle détermine le cadre juridique relatif à l'entraide pénale entre les autorités judiciaires françaises et le Mécanisme d'enquête créé en septembre 2018 par une résolution du CDH de l'ONU.

Sa mission consiste à recueillir des éléments de preuve permettant de documenter les violations les plus graves du droit international commises en Birmanie depuis 2011. Son but est de faciliter l'ouverture de poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs de ces crimes devant des juridictions nationales ou internationales. Ce travail essentiel intervient dans un contexte marqué par la

multiplication d'atrocités de masse ciblant les populations civiles, notamment les minorités ethniques et religieuses, et par la répression organisée par la junte militaire à la suite du coup d'État survenu le 1^{er} février 2021.

Je ne reviendrai pas en détail sur les questions géopolitiques que soulève la crise birmane ni sur chacune des stipulations de la convention, que j'ai eu l'occasion d'analyser dans le projet de rapport qui vous a été transmis avant-hier. J'insisterai sur trois points qu'il me semble important de développer afin de défendre la nécessité d'approuver le texte dont notre commission est saisie. Sa dimension modeste et technique ne doit pas en occulter les réels enjeux de fond.

Le premier point est la dégradation de la situation sécuritaire et humanitaire en Birmanie au cours des dernières années. La spirale de violence que connaît le pays procède d'un double phénomène.

D'une part, la minorité musulmane des Rohingyas fait l'objet d'une répression brutale par les forces armées depuis le milieu des années 2010, ce qui a entraîné l'exil de près de 1 million d'entre eux au Bangladesh, afin de fuir les persécutions dont ils sont victimes. D'autre part, le coup d'État militaire survenu le 1^{er} février 2021 a mis un terme au très fragile processus de transition démocratique initié en 2011.

La junte au pouvoir enferme, voire élimine ses opposants en multipliant les exactions. Plus de 6 000 civils ont été tués au cours des cinq dernières années, dont près de 750 enfants. Selon les ONG, plus de la moitié de la population birmane vit sous le seuil de pauvreté et près de 19 millions de personnes devraient bénéficier d'une aide humanitaire d'urgence.

La France se mobilise pleinement afin de soutenir la population birmane. Elle a versé près de 8,8 millions d'euros d'aide humanitaire au titre de l'année 2025. Il s'agit de respecter un juste équilibre entre l'aide apportée aux civils et la condamnation de la junte par le biais d'un embargo sur les armes et de la mise en œuvre de sanctions visant directement les chefs militaires birmans.

Toutefois, l'effectivité des régimes de sanctions décidés à l'échelle internationale n'est pas véritablement garantie par notre droit pénal. En effet, hormis la notion de devoir de vigilance, aucun cadre légal ne réprime spécifiquement la violation de sanctions internationales. Ce vide juridique, nous, législateurs, devrions le combler, d'autant qu'un projet de loi a été déposé à cet effet il y a presque vingt ans.

Ce texte a été successivement adopté en 2013 par le Sénat puis en 2016 par notre Assemblée ; depuis près de dix ans, la navette parlementaire est interrompue. Il me semble nécessaire de faire enfin aboutir ce projet de loi pour améliorer l'efficacité de notre arsenal législatif en la matière.

Le deuxième point est l'activité du Mécanisme d'enquête créé par l'ONU en 2018 et opérationnel depuis 2019. Cet outil institutionnel a été déjà mis en œuvre

en 2016 et en 2017, afin de documenter les massacres commis par le régime de Bachar al-Assad et par l'État islamique en Syrie et en Irak.

Ce n'est pas un tribunal ; il ne poursuit, ne juge ni ne condamne personne. Il permet, grâce à son travail d'enquête, d'objectiver les faits pour éclaircir les responsabilités de crimes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité qui ont pu être commis sur le territoire birman.

Le Mécanisme d'enquête travaille en étroite collaboration avec les États, les ONG et les juridictions, aux échelles nationale et internationale. Plusieurs recours aux fins d'engager la responsabilité des autorités birmanes ont été introduits depuis 2019 devant la Cour internationale de justice (CIJ) et devant la Cour pénale internationale (CPI). Ces affaires sont en cours d'instruction et dans l'attente de leur jugement.

Le travail minutieux qu'accomplissent les agents du Mécanisme d'enquête depuis Genève, faute d'avoir accès au territoire birman, est presque titanique compte tenu des centaines de témoignages qu'ils ont déjà recueillis et de l'analyse de plusieurs milliers de documents déjà portés à leur connaissance. Hélas, leurs missions sont également confrontées à des difficultés majeures en raison des restrictions budgétaires affectant tous les organes des Nations unies depuis plusieurs mois – je vous laisse deviner à qui l'on doit cette brillante réduction de budget –, dont les répercussions sur la capacité du Mécanisme d'enquête à accomplir sa tâche à court terme seront sans doute lourdes. Très concrètement, la suppression de 11 postes, soit près de 20 % du personnel, est envisagée dès 2026.

Le troisième point est le contenu de la convention de coopération judiciaire dont le projet de loi vise à autoriser l'approbation et les raisons qui doivent amener notre commission à, je l'espère, l'adopter.

La conclusion de cette convention répond tout d'abord à un impératif juridique. Le Mécanisme d'enquête n'est pas une juridiction judiciaire. Or notre code de procédure pénale réserve le bénéfice des dispositifs d'entraide pénale aux seules juridictions étrangères. Un accord international est donc indispensable pour déterminer les règles applicables aux mesures d'entraide que pourront réciproquement solliciter l'autorité judiciaire française et le Mécanisme d'enquête, lequel a déjà conclu treize accords bilatéraux avec des États, dont la moitié sont membres de l'Union européenne.

Composé de quatorze articles, l'accord comporte des stipulations conformes aux conventions européennes régissant les modalités d'entraide pénale. Il offre aux tribunaux français, au premier rang desquels le pôle crimes contre l'humanité, génocides, crimes et délits de guerre du Parquet national antiterroriste (PNAT), la possibilité de solliciter des auditions de témoins auprès du Mécanisme d'enquête ou d'être sollicité par celui-ci afin d'en mener.

Conformément aux conventions bilatérales en matière d'entraide, plusieurs mesures sont expressément exclues du champ d'application de la convention,

s’agissant par exemple des interceptions téléphoniques, des mesures privatives de liberté ou – sujet particulièrement cher à mon cœur – du gel et de la saisie des avoirs. La convention détermine également les règles relatives à la transmission d’informations entre le Mécanisme d’enquête et l’autorité judiciaire conformément aux exigences procédurales du droit en vigueur.

L’entrée en vigueur de la convention n’aura qu’un impact très modeste sur l’activité des juridictions françaises. Les services du ministère de l’Europe et des affaires étrangères (MEAE) et du ministère de la justice que j’ai auditionnés m’ont indiqué que, à ce jour, aucune procédure n’a été diligentée en France au sujet des crimes de masse commis en Birmanie au titre de la compétence universelle que peuvent exercer les tribunaux français s’agissant des crimes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l’humanité.

La convention n’en mérite pas moins d’être approuvée. Sur le plan juridique, le texte envoie un signal fort d’opposition à l’impunité judiciaire dont bénéficient trop souvent les auteurs d’exactions de masse. La France doit réaffirmer que la loi du plus fort, d’où qu’elle vienne, est contraire aux principes mêmes qui fondent le droit international, que nous devons inlassablement défendre à l’heure où ils sont, hélas, gravement remis en cause, à l’heure même où nous parlons.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Chiche !

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Je l’assume.

Sur le plan politique, la convention est aussi un moyen de soutenir le travail essentiel des équipes du Mécanisme d’enquête et de réitérer notre soutien constant et déterminé aux populations civiles birmanes victimes de la répression.

L’intensification des violences commises par la junte militaire, alors même que son contrôle sur des pans entiers du territoire birman s’affaiblit, montre que la situation n’est pas figée. Dans ce contexte, les élections qu’elle devrait organiser dans les semaines à venir ont pour seul but de légitimer la poursuite de sa mainmise sur le pays, comme l’a dénoncé vendredi dernier le Haut-Commissariat aux droits de l’homme (HCDH) des Nations unies, en déplorant « *un climat de menaces et de violence qui mettra en danger la vie des civils* ».

Face à la perspective d’une nouvelle amplification des exactions en Birmanie, le projet de loi qui nous est soumis s’inscrit dans le sillage de celui que notre commission a adopté en 2022 s’agissant de la Syrie. Il ne s’agit pas d’une solution miracle ni d’une grande avancée géopolitique mais d’un moyen utile de contribuer, hélas modestement, à lutter contre la barbarie.

Mme Constance Le Grip, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes politiques.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Nous voterons pour le projet de loi. Il s’inscrit dans un esprit de justice et de respect du droit international, que je défends

en permanence car il doit être notre boussole. Je constate, monsieur le rapporteur, qu'il est la vôtre. Il doit être, à l'exclusion de tout « deux poids, deux mesures », partout respecté.

Au Myanmar, la junte militaire contrôle près de la moitié du pays. Elle y a instauré la loi martiale dans plus d'une soixantaine de communes. Elle a restreint les accès à internet et aux communications téléphoniques.

Elle a recours aux exécutions extrajudiciaires. Elle pratique la torture, le viol comme arme de guerre, la détention arbitraire de civils, de personnes identifiées en droit humanitaire et de journalistes. Elle a prononcé des condamnations à mort, le système de justice n'ayant plus rien d'indépendant.

Elle a recours à des destructions ciblées de logements par le feu : près de 100 000 logements ont été ainsi détruits de 2021 à 2024. Elle recrute des enfants. Elle coexiste avec d'autres groupes armés formés sur une base ethnique.

Les civils sont au milieu de tout cela. Il n'y a pas de chiffres officiels, et pour cause, du suivi de l'évolution des maladies et des problèmes de nutrition. Les accès aux hôpitaux et aux soins, et jusqu'à l'aide humanitaire de base, sont souvent coupés, à tel point que l'ONG Médecins sans frontières (MSF) a été contrainte de suspendre temporairement son activité.

Il y a aussi les persécutions du peuple Rohingya, minorité musulmane qu'il ne faut pas oublier. La CPI a émis un mandat d'arrêt à l'encontre du général Min Aung Hlaing, accusé de nettoyage ethnique envers cette minorité et auteur du coup d'État en 2021. Il faut aussi mentionner la corruption et le contournement des sanctions internationales par la junte, ce qui lui permet de vivre et d'acheter des armes, notamment des drones auxquels elle a énormément recours – il serait intéressant de savoir qui lui en fournit ; j'espère que l'enquête le déterminera. Elle a su détourner des drones à usage agricole pour les utiliser contre les populations civiles à des fins de surveillance et de bombardement. Les drones sont une arme qui lui est presque indispensable. Par ailleurs, le Myanmar est le pays ayant le plus recours aux mines antipersonnel.

Vous nous avez invités à nous interroger sur l'évolution de notre droit en évoquant l'interruption de la navette parlementaire. Je suis très attentif à l'aboutissement de tels textes, compte tenu de ce qui s'est passé en Syrie, mais aussi en Libye : il n'y a jamais eu d'enquête à ce sujet et il ne serait pas intéressant de connaître la réalité de ce qui s'est passé, sans s'en tenir au cadre des élections présidentielles françaises. S'agissant de conflits en cours, j'espère que la question du respect du droit international sera soulevée au sujet d'Israël et du Sahara occidental, même si les crimes qui y sont commis sont de moindre niveau que ceux commis ailleurs, notamment en Birmanie.

Parmi les enjeux, il y a la nécessité de montrer au reste du monde que la France ne laissera pas faire. C'est pourquoi nous envisageons de demander

l'examen de ce texte selon la procédure normale dans l'hémicycle, afin que notre voix résonne par-delà notre commission.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Faire respecter le droit international est un objectif transpartisan, qu'il s'agisse de conflits passés, en cours, à venir ou oubliés. Il est essentiel de rétablir la vérité et de rappeler les responsabilités. Cette démarche distingue la France depuis longtemps, quel que soit son gouvernement, et il continuera d'en être ainsi.

S'agissant de la reprise de la navette parlementaire, il nous incombe d'y contribuer. J'ai récemment déposé une proposition de loi instituant un mécanisme de saisie des avoirs souverains étrangers gelés en réponse aux violations du droit international. Son objet est de modifier le code monétaire et financier, qui nous empêche techniquement de poser politiquement la question de la saisie d'avois gelés, quel que soit le conflit.

Il s'agit de s'interroger, en tant que législateurs, sur la pertinence d'une disposition introduite, pour lutter contre la corruption, par la loi « Sapin 2 », dont l'effet collatéral, des années plus tard, est de nous faire courir avec des sabots aux pieds. Les législateurs que nous sommes doivent se saisir de ces points de droit précis aux répercussions importantes, s'agissant en l'espèce de potentielles sanctions internationales.

Celles-ci n'ont pas simplement pour objet d'aller chercher de l'argent. Elles sont aussi une façon d'agir pour limiter, voire pour faire cesser des conflits, en tapant là où ça fait mal quand on est face à des États terroristes : la Russie aujourd'hui, d'autres demain. C'est une façon de leur dire « Attention, cet argent, on peut aller le chercher ».

Nous, législateurs, sommes là pour au moins donner la possibilité au gouvernement, quel qu'il soit, d'utiliser notre droit de manière efficiente. Sur ce point, nous sommes parfaitement d'accord.

Mme Gisèle Lelouis (RN). Le projet que nous examinons s'inscrit dans un contexte international marqué par une crise grave et durable en Birmanie. Ce pays est frappé par un retour brutal de la dictature militaire et vit depuis 2021 au rythme des persécutions, des arrestations arbitraires et des violences de masse. Les minorités ethniques, à commencer par les Rohingyas, en paient tragiquement le prix.

Face à cela, la France doit répondre présent. Non dans une logique d'interventionnisme mais conformément à ce qui a toujours fondé sa diplomatie : le respect du droit, le soutien aux peuples opprimés et le refus de l'impunité. Ainsi, dans le prolongement de l'engagement de la France en faveur du droit international et de la protection des populations civiles, la convention soumise à notre approbation formalise dans un cadre juridique clair la coopération entre nos autorités judiciaires et le Mécanisme d'enquête des Nations unies.

Le groupe Rassemblement national, attaché à la souveraineté des États comme au respect du droit international, est donc favorable à cette convention. Nous y voyons un geste de solidarité mesurée, dans le respect de nos institutions et au service d'une cause juste. Nous resterons bien entendu attentifs aux conditions effectives de mise en œuvre de ce partenariat, afin que la coopération reste équilibrée et pleinement conforme à nos engagements et à nos principes fondamentaux.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Merci beaucoup pour votre soutien. Nous voyons avec plaisir que ces valeurs sont partagées.

Mme Brigitte Klinkert (EPR). Depuis plus d'une décennie, la Birmanie traverse l'une des crises humanitaires et politiques les plus graves de notre époque. Les crimes commis contre les populations civiles, en particulier contre les Rohingyas, sont documentés : exécutions, violences sexuelles, déplacements forcés et villages détruits. Depuis le coup d'État militaire de 2021, la situation s'est encore détériorée. La répression s'est intensifiée, les démocrates ont été réduits au silence et l'impunité demeure la règle.

Dans ce contexte, le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar créé par l'ONU joue un rôle tout à fait essentiel. Il a pour mandat de recueillir, de préserver et d'analyser les preuves de ces crimes, afin de constituer des dossiers exploitables par les juridictions nationales et internationales. Sans ce travail méticuleux, aucune perspective de justice n'est envisageable pour les victimes.

Le projet de loi vise précisément à renforcer l'action du Mécanisme d'enquête. En autorisant la conclusion d'une convention de coopération judiciaire entre la France et l'ONU, nous permettons des échanges d'informations, la transmission d'éléments de preuve, ainsi que la réalisation d'auditions en France, sous le contrôle des autorités judiciaires. Ce cadre d'entraide pénale spécifique est indispensable pour que la justice internationale puisse avancer concrètement.

Par-delà son aspect technique, ce texte envoie un signal politique très clair : celui d'une France qui refuse la résignation, soutient ceux qui se battent pour leurs droits et affirme que les crimes les plus graves doivent être poursuivis, quels que soient les obstacles diplomatiques ou géopolitiques.

En votant ce texte, nous affirmons fortement que la justice ne doit jamais être hors de portée des victimes birmanes. Le groupe EPR lui apportera donc son plein soutien.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Je vous remercie pour votre soutien. Nous partageons tous ces valeurs. Je pense que nous retrouverons cette unité sur d'autres sujets sur lesquels nous serons malheureusement amenés à statuer.

M. Alain David (SOC). Les atrocités commises contre les Rohingyas ont été le principal facteur qui a conduit le CDH à créer le Mécanisme. Celui-ci accorde la priorité aux enquêtes et facilite les procédures judiciaires en cours s'agissant des

crimes commis en Birmanie. Depuis le coup d'État militaire du 1^{er} février 2021, les actes criminels se sont multipliés, ce qui justifie de faciliter les investigations grâce au Mécanisme.

Il repose sur un échange mutuel d'informations entre les juridictions nationales, indispensable faute de pouvoir se rendre en Birmanie pour en collecter. Je peux en témoigner en qualité de président du groupe d'amitié France-Birmanie : j'ai pu seulement me rendre à la frontière au Bangladesh et visiter le camp de Cox's Bazar, dans lequel sont parqués 700 000 Rohingyas. On y trouve principalement des femmes qui ont été violées par des militaires et 400 000 enfants sans identité, car ils ne sont reconnus par personne. Ils ne peuvent pas sortir de ce camp et ne peuvent pas travailler. Ils peuvent suivre un enseignement mais il est en décalage complet avec leur culture puisqu'il est assuré par le Bangladesh.

Je suis également intervenu auprès du secrétaire général des Nations unies, que j'ai pu rencontrer, et de plusieurs diplomates, en particulier chinois, qui sont très influents dans la région. Je ne peux avoir de contacts qu'avec les membres du gouvernement en exil car les députés actuels sont pour l'essentiel des militaires désignés par la junte.

La société TotalEnergies travaille-t-elle encore en Birmanie, alimentant ainsi les caisses du régime militaire qui rackette les sociétés présentes dans le pays ?

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Les chiffres que vous citez s'agissant des enfants réfugiés au Bangladesh sont malheureusement exacts. Ils figurent dans mon rapport.

Les personnes que j'ai auditionnées, dont le chargé d'affaires de l'ambassade de France en Birmanie, m'ont indiqué que TotalEnergies n'a plus d'activité dans ce pays et que cette société ne finance plus le régime. De même, aucune entreprise du secteur de l'armement n'aurait de relations avec la Birmanie, y compris en ayant recours à des intermédiaires. J'ai eu l'occasion de dénoncer dans l'hémicycle cette méthode utilisée pour vendre des munitions à l'Iran.

L'enquête nous dira ce qu'il en est mais il semble qu'aucune entreprise française ne soit active en Birmanie. Si tel était le cas, les Birmans réfugiés en France que nous avons rencontrés nous en auraient fait part.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). La situation du Myanmar est tragique du point de vue des droits humains. Des violations multiples, nombreuses et continues du droit international humanitaire y ont lieu. Après le coup d'État de 2021, la violence de la répression organisée par la junte a été terrible. Son intensité et sa prolongation appellent à être solidaires avec le peuple birman. Selon l'ONU, 5 000 civils ont été massacrés lors de la répression du mouvement de résistance à la dictature et de défense des droits sociaux.

La résistance à la junte trouve sa source dans la volonté déterminée des travailleurs du Myanmar de ne pas s'en laisser conter et de refuser, avant même le

coup d'État, une politique qui mettait en danger leurs droits. Alors même que les libertés syndicales étaient attaquées par le gouvernement précédent, le mouvement social s'était organisé de façon déterminée pour faire échec au plan élaboré, notamment par la Banque mondiale, pour établir des politiques aussi favorables aux investisseurs que défavorables aux travailleurs. C'est sur cette base sociale, large et jeune, que la résistance au putsch militaire s'est par la suite constituée.

En février 2021, les militaires ont déclaré seize des principaux syndicats illégaux, ce qui a conduit l'Organisation internationale du travail (OIT) à estimer que les syndicats faisaient face à une menace existentielle en Birmanie. Le 14 mars 2021, la police et l'armée ont tué 65 manifestants dans la banlieue de Rangoun, haut lieu de la combativité ouvrière. Le massacre de civils découle de l'exercice arbitraire du pouvoir étatique, que quelques militaires se sont arrogés contre tout un peuple. La défense des libertés publiques est intimement liée à celle des droits des travailleurs.

Cette convention vise à aider les juridictions à juger les violations les plus graves du droit international commises depuis 2011. Le Mécanisme a été créé par la résolution 39/2 du CDH des Nations unies le 25 septembre 2018. Le multilatéralisme onusien fait l'objet de violentes attaques, singulièrement de la part des États-Unis d'Amérique. Il est d'autant plus fondamental d'appuyer toutes les initiatives allant dans le sens de sa défense.

La situation s'étant aggravée de façon considérable, des enquêtes spécifiques sont menées sur ce qu'il s'est passé depuis 2021.

Alors que des élections doivent se tenir à la fin de l'année, la presse est muselée et les droits fondamentaux bafoués. L'ONU avertit même que ce scrutin, contrôlé et imposé par l'armée, « *se déroulera dans un climat de menaces et de violence qui mettra en danger la vie des civils* ». Pas moins de 23 000 opposants sont toujours en prison. Des partis politiques sont interdits. Les enfants rohingyas sont parmi les premières victimes de la situation.

Notre groupe votera pour ce texte car il va dans le sens d'un soutien bien nécessaire au droit international et au peuple birman.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Je suis d'accord avec vous à 100 %, ce qui démontre que tout est possible en politique.

Je reviens sur la question de la présence des entreprises françaises pour préciser ma réponse de tout à l'heure. Trois entreprises maintiennent en fait une activité en Birmanie mais sans contrat avec le régime : le groupe Accor – qui exploite des hôtels par l'intermédiaire d'une franchise –, Canal + et CMA-CGM. En revanche, il m'a été confirmé qu'Electricité de France (EDF) et TotalEnergies ont complètement cessé leurs activités.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). L'activité de CMA-CGM est-elle liée à des livraisons d'armes ?

M. Laurent Mazaury, rapporteur. L'enquête nous le dira mais je ne le pense pas.

À l'occasion d'un autre rapport, j'ai travaillé sur le problème des livraisons d'armes en mer Rouge et les choses se passent différemment. Ces livraisons sont souvent réalisées grâce à des bateaux de plus petite contenance et sans pavillon. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ces mouvements sont difficiles à contrôler.

M. Alain David (SOC). En Birmanie, les armes sont plutôt livrées par la Chine.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. La Chine apporte effectivement son soutien à la junte au pouvoir.

Mme Maud Petit (Dem). Il nous est demandé d'autoriser l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale conclue entre la France et l'ONU, représentée par le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar. Créé en septembre 2018 par le CDH de l'ONU et opérationnel depuis août 2019, cet organe subsidiaire a pour mission d'enquêter, de rassembler et d'analyser les éléments de preuve relatifs aux crimes les plus graves commis au Myanmar.

Le Mécanisme n'étant pas une juridiction, il est indispensable d'encadrer juridiquement l'entraide pénale entre la justice française et cet organe. Tel est l'objet de la convention qui nous est soumise : préciser les modalités d'échange d'informations en vue de potentielles procédures judiciaires.

Si ce projet de loi n'a qu'une portée limitée, il a le mérite de remettre en lumière la situation d'un pays trop souvent oublié, où la population vit sous le joug d'une junte militaire particulièrement autoritaire et violente. Le Mécanisme n'en est que plus légitime.

Le 15 mars 2016, après des décennies de dictature militaire, l'élection de Htin Kyaw, proche d'Aung San Suu Kyi, prix Nobel de la paix en 1991, avait laissé espérer qu'une véritable transition démocratique pourrait émerger à Rangoun. Ce régime, certes fragile et encore largement encadré par l'armée, avait néanmoins le mérite d'exister après tant d'années de répression. La large victoire de la Ligue nationale pour la démocratie aux législatives de 2020 semblait confirmer l'aspiration profonde du peuple birman à la démocratie.

Mais le coup d'État du 1^{er} février 2021 et le retour au pouvoir des militaires ont brutalement mis fin à cet espoir. Les Rohingyas, minorité musulmane déjà victime depuis longtemps de violences systématiques, ne sont plus les seuls à subir les exactions de l'armée. Quiconque ose contester la junte s'expose à une répression féroce. Arrestations arbitraires, emprisonnements, tortures, bombardements, tirs d'artillerie, destructions de villages et attaques contre des civils ainsi que des écoles – et donc des enfants – se sont multipliés.

Dans ce contexte, fidèle à son histoire et à son engagement en faveur de la démocratie, le groupe Les Démocrates votera en faveur de ce texte.

Nous aimerais savoir si les élections qui auront lieu à la fin de décembre et au début de janvier pourraient fragiliser la junte militaire.

M. Laurent Mazaury, rapporteur. Les personnes que nous avons auditionnées ont rappelé que ces élections auront lieu sous le contrôle très étroit de la junte militaire. Il n'y a donc malheureusement pas grand-chose à en attendre.

Mme Constance Le Grip, présidente. Nous en venons à présent à l'intervention d'une collègue intervenant à titre individuel.

Mme Danièle Obono (LFI-NFP). Le rapporteur a déjà en partie répondu à ma question, qui portait sur le rôle des entreprises françaises, en particulier de TotalEnergies.

En tant que présidente du groupe d'amitié France-Bangladesh de 2017 à 2022, j'ai eu l'occasion de traiter du sujet et de rencontrer des associations d'aide aux Rohingyas réfugiés sur le territoire bangladais. Nous avions organisé un colloque et le rôle de ces entreprises avait suscité une grande mobilisation. Il est nécessaire de faire toute la lumière sur les crimes qui ont été commis et qui continuent de l'être, ainsi que sur le rôle de tous les acteurs, notamment économiques.

Les États-Unis d'Amérique ont récemment annoncé interrompre l'accueil des réfugiés birmans. Il importe d'autant plus de mettre ce sujet en avant au niveau international. Comme l'a dit notre collègue Le Coq, l'unanimité qui s'est manifestée dans cette commission pour la défense du droit international devrait s'appliquer à tous les territoires où sont commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

*

Article unique (autorisation de 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, signée à Genève le 12 juin 2024)

La commission adopte l'article unique non modifié.

L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.

**ANEXE 1 :
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Article unique

Est autorisée 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, signée à Genève le 12 juin 2024, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**
 - **Mme Marie Hours**, sous-directrice de l'Asie du Sud-Est à la direction Asie et Océanie ;
 - **Mme Marion Jelley**, rédactrice à la sous-direction de l'Asie du Sud-Est ;
 - **M. Christian Lechervy**, envoyé spécial pour l'Asie et l'Océanie, ancien ambassadeur de France en Birmanie ;
 - **Mme Svetlana Zasova**, chargée de mission justice pénale internationale à la direction des affaires juridiques ;
 - **M. Alexandre Piquet**, chef de la mission des accords et traités à la direction des affaires juridiques ;
 - **M. François Mattret**, rédacteur à la mission des accords et traités à la direction des affaires juridiques ;
 - **Mme Léa Cornu**, rédactrice à la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires à la direction des nations unies et des organisations internationales ;
 - **Mme Louise Gbonon**, rédactrice à la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires ;
 - **M. René Consolo**, chargé d'affaires de l'ambassade de France en Birmanie.
- **Ministère de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces)**
 - **Mme Alexia de Rocquigny du Fayel**, rédactrice au bureau de la négociation pénale internationale.
- **Association « Info Birmanie »**
 - **Mme Johanna Chardonnieras**, coordinatrice.
- **Association « Fondemos »**
 - **M. Jean-René Fayol**, président ;
 - **M. Paul Gré-Beauvais**, coordinateur.