

Validation de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) : Myanmar

INTRODUCTION

Le Centre International pour le droit des associations à but non lucratif (International Center for Not-for-Profit Law – ICNL) est heureux d'avoir la possibilité d'apporter sa contribution à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) dans le cadre de la *Validation du Myanmar par le Secrétariat international : Rapport sur la collecte initiale des données et la consultation des parties prenantes* (novembre 2018). L'ICNL est une organisation internationale qui promeut et soutient l'instauration d'un environnement favorable à la participation de la société civile et des citoyens dans le monde entier. Depuis sa création en 1992, l'ICNL a fourni une assistance technique et de recherche en soutien à l'élaboration de lois et de systèmes réglementaires favorables aux organisations de la société civile (OSC) dans plus d'une centaine de pays.

L'ICNL est actif au Myanmar depuis 2012. Le Centre a apporté une assistance technique aux partenaires de la société civile et aux parlementaires dans le cadre de l'élaboration de la loi fondamentale sur l'enregistrement des associations (ARL), qui a été adoptée en 2014. Entre autres composantes relativement favorables, l'ARL prévoit l'enregistrement volontaire des OSC, dans le respect des meilleures pratiques et du droit international. Bien que sa mise en œuvre au Myanmar ait été inégale, l'ARL fait partie des quelques lois récemment adoptées en Asie du Sud-Est qui encouragent un espace volontaire plus ouvert pour la société civile. L'ICNL continue de participer aux efforts de réformes juridiques au Myanmar, en collaboration avec les partenaires de la société civile, afin de contrôler les projets de loi et d'apporter une assistance technique dans leur formulation, et pour promouvoir la réforme de lois obsolètes ou restrictives. Plus récemment, l'ICNL a fourni une expertise juridique sur le projet de loi relative aux organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et sur les mesures de lutte contre le terrorisme.

L'ICNL a également contribué à l'élaboration du protocole de l'ITIE relatif à la société civile, que l'ITIE a institué en 2015. Le protocole prévoit des directives à l'usage de l'ensemble des 52 pays membres de l'ITIE pour évaluer la capacité de la société civile à participer au processus ITIE. Ces directives orientent les évaluations globales pour les pays dans le cadre du processus ITIE, permettant de déterminer le niveau de satisfaction aux Exigences ITIE et l'importance de ces dernières, et de décider si les pays peuvent devenir membres à part entière ou non. Le protocole s'est principalement appuyé sur les recommandations formulées par l'ICNL avec ses partenaires de la coalition Publiez ce

que vous payez (PCQVP). L'ICNL a participé à la Conférence mondiale 2019 de l'ITIE et poursuit ses contributions à l'évolution de la gouvernance des ressources naturelles, dans une perspective axée sur la participation du public et sur la société civile.

L'analyse suivante examine la section du rapport de Validation du Myanmar intitulée « Engagement de la société civile dans le processus ITIE (1.3) ». Elle passe en revue l'évaluation de « progrès satisfaisants » attribuée au Myanmar en tenant compte de l'évolution récente de l'espace civique dans le pays, des rapports des OSC locales et des partenaires, et des normes internationales pertinentes sur la participation du public et les libertés civiles. Dans cette optique, l'analyse examine le protocole lui-même, propose des commentaires sur son interprétation et formule des recommandations.

L'ICNL espère que cet examen de l'évaluation de l'engagement civique dans l'ITIE au Myanmar sera utile pour le Secrétariat de l'ITIE, notamment en vue de déterminer si le Myanmar peut prétendre à une adhésion complète à l'ITIE et de poursuivre la mise en œuvre du protocole sur la société civile. Notre analyse a pour but d'aider l'ITIE à réaliser l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir « la participation active de la société civile au processus ITIE », y compris la liberté d'engagement du public ainsi que des communications de la part des représentants de la société civile concernant le processus ITIE et les questions associées en matière de transparence et de gouvernance des ressources naturelles¹.

Rapport de Validation du Myanmar – aperçu de l'engagement de la société civile

Le rapport de Validation 2018 actuel pour le Myanmar contient une évaluation de 8 pages sur l'engagement de la société civile dans le processus ITIE. Il démarre par une vue globale du statut de l'espace civique au Myanmar, indiquant que le régime réglementaire pour la liberté d'expression du pays est hautement restrictif et qu'un grand nombre de lois sont utilisées pour limiter le champ d'action des médias, des militants et d'autres membres de la société civile – entraînant souvent la pratique de l'autocensure et une dégradation de l'espace civique dans son ensemble². Toutefois, l'évaluation précise spécifiquement que les poursuites lancées en vertu de ces lois par le passé n'ont généralement pas impliqué des déclarations liées à la gouvernance des ressources naturelles. L'évaluation comprend également un paragraphe qui examine les menaces pesant sur la liberté d'association et de réunion et soulevant certaines inquiétudes au sujet de la mise en œuvre de l'ARL et du détournement de la loi sur les réunions pacifiques et les manifestations pacifiques visant à interdire les réunions et les manifestations.

L'évaluation présente ensuite un examen pour le moins sommaire de la représentation de la société civile dans le cadre du processus ITIE, où l'Alliance pour la transparence et la redevabilité au Myanmar (Myanmar Alliance for Transparency and Accountability – MATA), une entité fédératrice

¹ Voir *Protocole : Participation de la société civile*, ITIE, <https://eiti.org/sites/default/files/documents/itie-norme-protocole-participation-societe-civile.pdf>, pp. 41 à 43.

² *Validation du Myanmar : Rapport sur la collecte initiale des données et la consultation des parties prenantes*, Secrétariat international de l'ITIE, novembre 2018, pp. 26 et 27.

de plus de 400 organisations et individus, sert de point focal principal³. Malgré les sections précédentes détaillant certaines des menaces courantes à la société civile au Myanmar ainsi que les inquiétudes des parties prenantes concernant le rétrécissement de l'espace civique, l'évaluation indique au final que le niveau de participation libre et active de la MATA au processus ITIE dans le pays est suffisant pour justifier l'attribution au gouvernement du Myanmar une évaluation de « progrès satisfaisants » dans l'engagement de la société civile.

Lorsque l'on considère les dispositions du protocole relatif à la société civile et des normes internationales portant sur la participation du public et les libertés civiques, cette évaluation suscite des préoccupations, de même que l'étendue de l'analyse de la participation de la société civile qui est utilisée pour la justifier. Une évaluation de « progrès satisfaisants » est le plus haut niveau de progrès qu'un pays peut atteindre en vertu de la Norme ITIE ; elle indique que « tous les aspects de chaque Exigence ont été mis en œuvre et les objectifs généraux des Exigences ont été remplis⁴ ». En revanche, « progrès significatifs » signifie que « des aspects importants de chaque Exigence ont été mis en œuvre et les objectifs généraux des Exigences sont remplis », et « progrès inadéquats » signifie que « des aspects importants de chaque Exigence n'ont pas été mis en œuvre et les objectifs généraux des Exigences sont loin d'être remplis⁵ ».

Évaluation en vertu du protocole relatif à la participation de la société civile

Définitions de la société civile et engagement de la MATA dans le processus ITIE

L'Exigence ITIE 1.3 précise que la société civile doit participer pleinement, effectivement et activement au processus ITIE⁶. Le protocole relatif à la participation de la société civile définit également « société civile » comme les représentants de la société civile « qui sont fortement impliqués dans le processus ITIE, y compris (*mais pas uniquement*) les membres du Groupe multipartite⁷ ». Dès le départ, il est important de noter que cette définition implique la nécessité de tenir compte des capacités des acteurs de la société civile ne faisant pas partie du Groupe multipartite ou n'y étant pas représentés en matière de participation au processus ITIE. Cela vaut notamment pour le Myanmar, car il semble que l'engagement de la MATA est concentré à Naypyidaw et Yangon, et **la plupart des efforts déployés afin d'impliquer les groupes de la société civile dans les autres États ont été vains**⁸. De plus, malgré sa composition étendue, la MATA n'est représentée que par 9 de ses membres au Groupe multipartite. Selon les discussions tenues entre l'ICNL et des représentants de la MATA, même ces membres sont confrontés à des difficultés en matière de

³ *Id.* p. 28.

⁴ *Degrés de progrès – les statuts des pays expliqués*, ITIE, <https://eiti.org/fr/apropos/methode#respect-de-la-norme-au-niveau-international-validation>

⁵ *Id.*

⁶ *Orientations sur l'engagement de la société civile (1,3)*, ITIE, <https://eiti.org/fr/orientations-engagement-societe-civile>

⁷ Protocole précité à la note 1, p. 41 – les italiques ne sont pas présents dans l'original.

⁸ Entretiens menés auprès de membres nationaux et régionaux de la MATA par un consultant local, juillet et août 2019. Des représentants infrarégionaux de la MATA indiquent que leur accès au processus ITIE est réduit et qu'il leur est plus difficile de s'engager auprès des représentants du gouvernement et des entreprises relativement aux questions touchant à l'ITIE.

participation pleine et libre au processus ITIE⁹. Ils indiquent l'existence d'objections et d'une opposition continues des représentants du gouvernement et des entreprises siégeant au Groupe multipartite, qui ont tendance à reléguer les préoccupations de la société civile au second plan ou à les rejeter¹⁰. En outre, le climat au sein du Groupe multipartite est préoccupant, les discussions sur les intérêts des forces armées étant exclues, souvent par peur, et la MATA pratique l'autocensure pour éviter des représailles de la part des membres de l'industrie, dont un grand nombre entretiennent des relations étroites avec les forces armées et disposent d'alliés puissants au sein du gouvernement¹¹. Plusieurs représentants de la société civile se seraient retirés du Groupe multipartite en raison de menaces à leur encontre de la part de parties prenantes du gouvernement et des entreprises relativement à leur participation¹².

Outre les difficultés rencontrées par la MATA tout au long du processus, on observe une **exclusion importante d'un grand nombre d'OSC** dont le travail porte sur les ressources naturelles et le secteur extractif au Myanmar et qui ne s'inscrivent pas dans la structure officielle du Groupe multipartite et de la MATA. Les groupes locaux, ruraux, ethniques, marginalisés, de femmes et d'autochtones – dont beaucoup sont affectés de manière disproportionnée par le secteur extractif – sont encore plus susceptibles de se heurter à des obstacles systémiques en matière d'accès aux organisations fédératrices et aux processus multilatéraux tels que l'ITIE, qui sont principalement coordonnés au niveau national¹³. Selon le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, « les institutions [m]ultilatérales doivent redoubler d'efforts pour assurer des consultations efficaces avec des groupes plus diversifiés et faire de la diversité des opinions le facteur primordial de l'orientation de leurs processus de consultation¹⁴ ».

Dans cette perspective, la section de la Validation consacrée à l'engagement de la société civile au Myanmar devrait être réévaluée en vertu de toutes les dispositions du protocole relatif à la participation

⁹ Id.

¹⁰ Id.

¹¹ Id.

¹² Id.

¹³ Voir le rapport de MSI Integrity, qui indique que « souvent, les 15 Groupes multipartites évalués en détail n'ont pas inclus ou examiné les perspectives des personnes qui vivent dans les régions où se déroulent des activités extractives, ni celles des entités qui y sont actives, dont les gouvernements locaux, les communautés affectées et les organisations de la société civile locales. Sur le plan de la transparence du secteur extractif, ces parties prenantes sont souvent les premières intéressées, elles disposent des connaissances les plus étendues et soulèvent les principales préoccupations dans ce domaine, mais en général, elles ne connaissent pas du tout le processus ITIE ou se sentent incapables d'y contribuer ». MSI Integrity, *Le Consensus : un équilibre fragile – Évaluer la gouvernance des Groupes multipartites de l'ITIE*, fév. 2015, p. 9, <http://www.msi-integrity.org/wp-content/uploads/2015/02/MSI-Integrity-Summary-Protecting-the-Cornerstone-EN.pdf>. Voir également par exemple S. James Anaya (Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones), *Les industries extractives et les peuples autochtones : Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones*, doc. de l'ONU A/HRC/24/41 (1^{er} juil. 2014).

¹⁴ Maina Kiai, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association*, para. 49, doc. de l'ONU # A/69/365, (sept. 2014).

de la société civile.

Restrictions et harcèlement des acteurs de la société civile relativement aux ressources naturelles
Il convient de porter une attention particulière à la disposition 2.1 du protocole intitulée *Expression*, selon laquelle « les représentants de la société civile ont la faculté de participer au débat public concernant le processus ITIE et d'exprimer librement des opinions au sujet du processus ITIE, sans contrainte, ni coercition, ni représailles » – ainsi que la disposition 2.5 intitulée *Accès aux processus décisionnels publics*, qui prévoit que « les représentants de la société civile sont en mesure de s'exprimer librement sur les questions de transparence et de gouvernance des ressources naturelles, et de veiller à ce que l'ITIE contribue au débat public¹⁵ ».

Le **climat restrictif sur la liberté d'expression** au Myanmar est largement documenté. De plus, il semble que les cas de répression et les politiques systématiques dans ce domaine sont en hausse¹⁶. Selon le rapport de janvier 2019 de Human Rights Watch, *Dashed Hopes : The Criminalization of Peaceful Expression in Myanmar* (Espoirs déçus : Criminalisation de l'expression pacifique au Myanmar), ce « déclin de la liberté de la presse sous la nouvelle administration » est « particulièrement flagrant¹⁷ ». Une série de lois (souvent associées à la diffamation criminelle ou à la sécurité) est régulièrement employée pour poursuivre et harceler les militants, les défenseurs des droits de l'homme et de l'environnement, les médias, et les individus qui remettent en cause le statu quo¹⁸. **Les questions liées aux terres et aux ressources sont particulièrement sensibles, et la liberté d'expression est encore plus limitée dans ces domaines¹⁹**. En violation directe des déclarations figurant dans l'évaluation de la Validation, nombre de cas de harcèlement, de poursuites et d'autres violations des droits de l'homme dans le secteur extractif au Myanmar ont été signalés.

¹⁵ Protocole précité à la note 1, p. 41 – les italiques ne sont pas présents dans l'original.

¹⁶ Voir par exemple l'évaluation du Myanmar par Civicus en tant que pays de « répression », Myanmar, <https://monitor.civicus.org/country/myanmar/> (consulté le 8 août 2019) ; voir également *Severe restrictions to fundamental freedoms persist in Myanmar*, CIVICUS, 3 juillet 2019, <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/united-nations/geneva/3922-statement-severe-restrictions-to-fundamental-freedoms-persist-in-myanmar> ; *Dismal state of free expression today's reality under NLD-led gov't*, SOUTHEAST ASIAN PRESS ALLIANCE, 2 fév. 2019, <https://www.seapa.org/myanmar-dismal-state-of-free-expression-todays-reality-under-nld-led-govt/>.

¹⁷ Human Rights Watch, *Dashed Hopes: The Criminalization of Peaceful Expression in Myanmar* (Espoirs déçus : Criminalisation de l'expression pacifique au Myanmar), janv. 2019, <https://www.hrw.org/report/2019/01/31/dashed-hopes/criminalization-peaceful-expression-myanmar/>. Voir également Human Rights Watch, *Myanmar: Surge in Arrests for Critical Speech*, 26 avril 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/04/26/myanmar-surge-arrests-critical-speech>.

¹⁸ Id.

¹⁹ Voir le rapport indiquant que « certaines questions [au Myanmar] sont encore des sujets tabous, notamment celles liées au contrôle des ressources par le gouvernement et le secteur privé... Les OSC ne sont pas encouragées à soulever des questions au sujet des inégalités dans l'accès aux droits ou aux ressources impliquant le secteur privé (dont les droits au travail et fonciers) et aux projets d'investissements étrangers de grande envergure ». Carine Jaquet, *Enabling Environment of Civil Society in Myanmar (Burma)*, RESEARCH INSTITUTE ON CONTEMP. SOUTHEAST ASIA, 10 janv. 2014, https://www.civicus.org/images/Enabling_Environment_Civil_Society_Myanmar_CIVICUS_IRASE

Certains membres de la MATA dont le travail porte sur les questions liées au secteur extractif ont été condamnés en vertu de diverses lois pénales, souvent sans aucun rapport avec leur travail, dans le cadre d'efforts visant à les intimider²⁰. Par exemple, un membre de la MATA qui a publié du contenu sur Facebook concernant la pollution de l'eau à proximité d'un projet d'investissement chinois dans l'État de Rakhine a été poursuivi par la police en vertu de la Section 66(d) de la loi du Myanmar sur les télécommunications²¹. Selon certaines sources, des militants de la société civile dont le travail touche aux questions extractives dans l'État de Shan auraient été espionnés par des acteurs gouvernementaux et poursuivis en vertu de la Section 17 (1 et 2) de la loi sur les associations illégales pour avoir tenté de mener des formations de sensibilisation et d'autres activités concernant les ressources naturelles²².

Les restrictions relatives à la liberté de réunion, y compris le refus d'autoriser des rencontres et d'autres activités liées aux terres ou aux ressources, sont également bien documentées²³. **Les manifestations pacifiques concernant les projets extractifs au Myanmar ont été interdites, ce qui a entraîné des arrestations de manifestants et/ou de violentes mesures de répression**²⁴. Les représentants de la société civile siégeant au Groupe multipartite évoquent également de nombreux cas où des acteurs gouvernementaux locaux ont entravé les efforts visant à tenir des réunions pour

C.pdf. De manière générale, ce sont en particulier les défenseurs des droits de l'homme dont les actions portent sur le secteur extractif qui sont ciblés, risquant d'être exécutés, d'être torturés, de disparaître, de subir des arrestations arbitraires et de purger des peines d'emprisonnement. Voir le rapport de CIVICUS, *Civic space under threat in Extractive Industries Transparency Initiative countries*, août 2017. De plus, selon certaines études, le secteur extractif a été particulièrement dangereux pour les militants ces trois dernières années, avec la conduite d'attaques à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme dont les actions portent sur les activités des entreprises dans plus de 35 pays mettant en œuvre l'ITIE. Marion Mondain, *Protéger la participation civique ?*, PUBLIEZ CE QUE VOUS PAYEZ, 18 juin 2019, <https://www.pwyp.org/fr/pwyp-news/protéger-la-participation-civique/>. Conversations avec des partenaires locaux à Yangon au Myanmar, juin 2019 ; entretiens menés par un consultant local, juillet et août 2019.

²⁰ Entretiens menés par un consultant local au Myanmar avec des membres de la MATA et des OSC, juillet et août 2019.

²¹ Id.

²² Id.

²³ Id.

²⁴ Voir par exemple Human Rights Watch, Annexe détaillant « la décision du gouvernement de poursuivre les militants pacifistes qui, le 19 avril 2013, ont organisé une manifestation pacifique sur l'île de Maday dans l'État occidental d'Arakan... pour faire connaître leurs revendications et lancer un appel à l'action contre un projet d'extraction de gaz naturel dans les champs de Shwe au large du Myanmar ». Human Rights Watch, *Extractive Industries: A New Accountability Agenda Human Rights and the Extractive Industries Transparency Initiative* (Le secteur extractif : un nouveau programme de responsabilisation. Les droits de l'homme et l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives), 21 mai 2013, <https://www.hrw.org/news/2013/05/21/extractive-industries-new-accountability-agenda>.

HRW et d'autres groupes ont indiqué que les autorités au Myanmar ont également recouru à la violence lors de manifestations contre des activités minières à proximité de Monywa, dans la région de Sagaing. Voir également le rapport de CIVICUS, précité dans la note 19, p. 13.

expliquer le processus ITIE aux résidents²⁵. Dans un autre cas, le gouvernement de l'État de Kayah a interdit à la MATA de tenir une conférence de presse sur les questions liées à l'acquisition de terres²⁶.

Les membres de la MATA ont également confirmé qu'ils n'ont pas la liberté de mener des activités liées à l'ITIE, notamment dans les États de Shan, de Mandalay et de Rakhine²⁷. Selon eux, la société civile est encore plus limitée aux niveaux des États et régional, il leur est difficile d'accéder aux processus décisionnels, et les libertés d'expression, de réunion et d'association des OSC font l'objet de menaces directes – notamment celles dont le travail touche aux ressources naturelles, y compris **des refus et des retards dans les autorisations pour organiser des s ou des réunions et des ateliers dans le cadre du processus ITIE**²⁸. De manière générale, on observe un manque d'accès aux données et aux informations ouvertes sur les activités liées aux ressources naturelles sur le terrain, notamment dans les États ethniques²⁹. Certaines sources évoquent également des instructions de la part de différents ministères régionaux et étatiques visant à limiter la liberté d'association pour les OSC qui poursuivent des activités affectant la gouvernance des ressources naturelles et les initiatives de l'ITIE ou y associées³⁰.

Ces tendances illustrent la poursuite inexorable d'un **rétrécissement accru de l'espace civique** sous l'administration de la Ligue nationale pour la démocratie (NLD). Très peu de progrès ont été accomplis pour abroger ou réformer les lois qui sont fréquemment utilisées contre les critiques du gouvernement, et des propositions législatives devant être soumises au Parlement menacent d'éroder davantage les mécanismes de protection de l'espace civique³¹. Il est allégué que les représentants de la société civile sont intentionnellement exclus des consultations législatives et de l'élaboration de politiques, et qu'ils sont de plus en plus considérés comme « les ennemis » ou comme des opposants au gouvernement³². En effet, on a rapporté à l'ICNL que le Département d'administration générale (GAD) demande aux représentants d'interdire et de limiter les activités des OSC et l'espace civique³³.

On pourrait s'étendre longuement sur les violations des libertés civiques et sur les poursuites à l'encontre des représentants de la société civile qui tentent d'organiser des activités pacifiques ou

²⁵ Voir par exemple Thomas Kean, *EITI brings risk, influence for Myanmar civil society*, MYANMAR TIMES, 16 niv. 2014, <https://www.mmtimes.com/national-news/12296-eiti-brings-risk-influence-for-myanmar-civil-society.html>. Des représentants d'OSC et de la MATA indiquent se voir continuellement demander si leurs activités ou leurs organisations sont « légales ». Id. et précité dans la note 21.

²⁶ Entretiens menés par un consultant local au Myanmar avec des membres de la MATA et des OSC, juillet et août 2019.

²⁷ Id.

²⁸ Id.

²⁹ Id.

³⁰ Id.

³¹ Article 19, Myanmar : *UN HRC must keep scrutiny on free expression situation*, 4 mars 2019, <https://www.article19.org/resources/myanmar-un-hrc-must-maintain-scrutiny-on-free-expression-situation-2/>

³² Voir la note 19 ci-dessus.

³³ Conversations avec des partenaires locaux à Yangon au Myanmar, juin 2019 ; entretiens menés par un consultant local au Myanmar avec des membres de la MATA et d'OSC, juillet et août 2019.

d'exprimer leurs opinions, notamment sur le sujet de la politique relative aux ressources naturelles. Par souci de concision, on peut conclure que les lieux publics au Myanmar sont tous soumis à des limitations, à la coercition et à des représailles, ce qui a un **effet pernicieux** sur les discussions concernant la transparence et la gouvernance des ressources naturelles. Ce climat restrictif entraîne **une pratique étendue de l'autocensure dans le secteur des OSC**, ce qui, lors de Validations passées dans le cadre de l'ITIE, a suffi à rétrograder l'évaluation d'un pays de « progrès satisfaisants » à « progrès significatifs³⁴ ».

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

L'ICNL propose les **recommandations** suivantes relativement à l'évaluation de la Validation réalisée par le Secrétariat de l'ITIE :

- S'agissant de la capacité des organisations de la société civile – à la fois au sein du Groupe multipartite et en dehors – en matière de participation au processus ITIE, l'Initiative devra tenir compte de l'ampleur considérable des contraintes, des menaces et des actes de harcèlement dont font l'objet les acteurs de la société civile qui mènent des travaux liés au secteur extractif et à l'ITIE ;
- Une collecte d'informations supplémentaires devra être menée concernant les cas spécifiques de coercition, de restrictions et de représailles à l'encontre des acteurs de la société civile dont le travail porte sur la gouvernance des ressources naturelles ou sur l'ITIE, qui ont eu des effets pernicieux et débouché sur la pratique de l'autocensure ;
- Dans l'idéal, cette collecte d'informations devra être menée auprès d'un vaste éventail d'OSC locales (de préférence, dans plusieurs États et régions ethniques), et pourra être recoupée avec les rapports et les documents existants qui proviennent des OSC locales, nationales et internationales travaillant sur ces questions ;
- Le Secrétariat devra également tenir compte de rapports médiatiques aux niveaux local et international portant sur l'espace civique et déterminer l'impact (certainement disproportionné) du rétrécissement de l'espace civique sur le secteur des ressources naturelles ;
- Sur la base de ces informations supplémentaires, il sera prudent de **réévaluer les conclusions actuelles de la Validation au sujet des progrès accomplis** dans l'engagement civique au Myanmar, en vue d'encourager le gouvernement et les acteurs de l'ITIE concernés à améliorer la participation du public et l'espace civique dans le cadre de la

³⁴ Voir par exemple la Validation 2016 du Tadjikistan dans le cadre de l'ITIE, qui a conclu que le pays avait accompli des progrès significatifs, mais pas satisfaisants relativement à l'Exigence 1.3, en raison d'une préoccupation majeure au sujet de la capacité de la société civile à exprimer librement ses opinions sur la gouvernance des ressources naturelles. Validation du Tadjikistan en 2016 – rapports, ITIE, <https://eiti.org/fr/node/8421>.

gouvernance des ressources naturelles au Myanmar ;

- Lors d'engagements futurs auprès du gouvernement du Myanmar, les acteurs de l'ITIE pourront souligner la nécessité de protéger les acteurs de la société civile dont le travail touche aux ressources naturelles, plutôt que de les poursuivre ou de les harceler – notamment en abrogeant les lois répressives et en incorporant des mesures de protection et de promotion de la société civile et des dispositions sur le droit à l'information, ainsi qu'en améliorant les lois et les normes sur la participation du public.

Un examen rigoureux de l'engagement civique sera essentiel pour établir un régime de l'ITIE plus inclusif et plus solide au Myanmar. Une telle réévaluation est requise pour remplir les critères prévus dans le protocole de l'ITIE relatif à la participation de la société civile et pour renforcer la légitimité du processus et l'adhésion, tant du point de vue du public et de la société civile au Myanmar que de celui des gouvernements étrangers et des acteurs internationaux.

Annexe

Normes sur la participation du public et autres normes du droit international

L'ICNL s'est engagée de près dans les efforts visant à soutenir le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) pour préparer des directives à l'usage des États sur la mise en œuvre effective du droit de participation aux affaires publiques. Depuis, le Centre a assisté le HCDH dans la mise en œuvre des directives au niveau national, en promouvant des lois qui permettent de réaliser pleinement le droit de participation des citoyens et des OSC.

Ci-dessous figurent certaines des directives et normes sur la participation du public qui ont été utilisées pour orienter le protocole relatif à la participation de la société civile et qui portent sur l'engagement civique dans la gouvernance des ressources naturelles, la formulation des politiques publiques et la transparence au Myanmar.

La participation des citoyens dans la formulation de lois et de politiques est garantie par divers **documents internationaux**, dont les suivants :

- L'Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)³⁵ ;
- L'Article 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme³⁶ ;
- Les résolutions A/HRC/RES/24/83 et A/HRC/RES/27/24 du HCDH sur la participation

³⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) adopté par la résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966 de l'Assemblée générale des Nations Unies International, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

³⁶ La résolution A/RES/53/144 de l'Assemblée générale des Nations Unies prévoyant l'adoption de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf.

- aux affaires politiques dans des conditions d'égalité³⁷ ;
- La résolution 53/144 des Nations Unies – Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus³⁸ ;
 - Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (« Convention d'Aarhus »)³⁹ ; et
 - Publications de la Banque mondiale, dont par exemple *A Call for Participatory Decision-Making : Discussion Paper on World Bank- Civil Society Engagement* (Un appel à des prises de décisions participatives : document de discussion sur l'engagement de la Banque mondiale et de la société civile)⁴⁰.

L'Article 25 du **PIDCP** stipule que « tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'Article 2 et sans restriction déraisonnable : (a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». L'Article 2 du PIDCP prévoit également l'obligation des États parties à respecter et à garantir les droits de tous les individus « sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

La **Convention d'Aarhus** garantit également le droit à la participation du public, notamment en matière de transparence, de redevabilité et de réactivité du gouvernement dans les prises de décisions pour les « plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ». Elle stipule :

Chaque partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires... Chaque partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement⁴¹.

La Convention impose également des obligations aux parties et aux autorités publiques concernant l'accès à l'information et l'accès à la justice. S'agissant notamment du droit à l'information établi,

³⁷ Résolution A/HRC/RES/24/8 du Conseil des droits de l'homme sur la participation aux affaires politiques dans des conditions d'égalité, <http://www.refworld.org/docid/53bcf9701a.html> ; résolution A/HRC/RES/27/24 sur Conseil des droits de l'homme sur la participation aux affaires politiques et publiques dans des conditions d'égalité, <http://www.legal-tools.org/doc/a8f470/pdf/>.

³⁸ Résolution 53/144 des Nations Unies – Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf.

³⁹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée le 25 juin 1998 à Aarhus au Danemark, <http://www.unepce.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>.

⁴⁰ Banque mondiale, *A Call for Participatory Decision-Making : Discussion Paper on World Bank- Civil Society Engagement* (Un appel à des prises de décisions participatives : document de discussion sur l'engagement de la Banque mondiale et de la société civile), 2005.

⁴¹ Convention d'Aarhus, art 7, précité dans la note 36.

tant dans le cadre des normes sur la participation du public que dans les normes plus générales du droit international, il convient de noter qu'à ce jour, le Myanmar ne dispose d'aucune loi sur le droit à l'information (bien qu'il existe divers projets de lois plus ou moins progressistes ou restrictives dans le pays) et continue généralement de présenter une culture de gouvernance fermée et secrète, ce qui empêche la société civile de participer effectivement à toutes sortes de prises de décisions importantes⁴².

Les **directives du HCDH** sur la mise en œuvre effective du droit de participation aux affaires publiques soulignent en outre les obligations des États de « protéger les acteurs de la société civile, y compris les défenseurs des droits de l'homme et les journalistes, en particulier de sexe féminin⁴³ ». Le HCDH stipule également les obligations des États en matière de respect de la transparence, d'accès à l'information et d'inclusion des groupes marginalisés et, peut-être l'aspect le plus important, relativement au « droit de participer aux affaires publiques au niveau supranational, notamment dans les organisations internationales⁴⁴ ». Le HCDH précise que les décisions prises dans les organisations internationales ou régionales doivent être transparentes et responsables, « avec la participation de ceux qui seront directement touchés et dans un environnement respectueux des libertés publiques⁴⁵ ». Il appelle à la protection des acteurs de la société civile qui décident de participer à ces processus et rappelle la nécessité de garantir que la participation du public ne donne pas lieu à des actes d'intimidation ou des représailles⁴⁶.

L'extension des normes sur la participation du public aux institutions multilatérales est bien établie dans le droit international. Par conséquent, ces normes s'appliquent à l'ITIE et orientent les meilleures pratiques dans le cadre du protocole relatif à la participation de la société civile⁴⁷.

Pour un grand nombre d'OSC dans divers pays du monde, il est pratiquement certain que l'ITIE leur a offert l'une des toutes premières occasions de discuter directement de la gouvernance des ressources naturelles avec le gouvernement et les entreprises extractives. Cela représente effectivement une évolution positive et une opportunité majeure. Toutefois, certains commentateurs font régulièrement remarquer que beaucoup d'améliorations restent à faire, car la société civile dans de nombreux pays est sous-représentée ou mal représentée au sein de son Groupe multipartite ou jouit d'un pouvoir limité pour influencer les autres parties prenantes⁴⁸. La coalition Publiez ce que

⁴² Conversations avec des partenaires locaux à Yangon au Myanmar, juin 2019 ; entretiens menés par un consultant local, juillet et août 2019.

⁴³ HCDH, *Directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques*, (g) p. 7, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web_FR.pdf.

⁴⁴ Id. p. 17.

⁴⁵ Id. p. 18 – les italiques ne sont pas présents dans l'original.

⁴⁶ Id.

⁴⁷ Voir Maina Kiai, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, para. 49, doc. de l'ONU # A/69/365, (sept. 2014).

⁴⁸ Voir par exemple, Päivi Lujala, Siri Aas Rustad, Philippe Le Billon, *Has the EITI been successful? Reviewing evaluations of the Extractive Industries Transparency Initiative*, document d'information U4, HCR. MICHELSEN INSTITUTE, 2017, <https://www.cmi.no/publications/6300-has-the-eiti-been-successful>. Voir

vous payez note que la participation de la société civile est souvent évaluée dans un cadre très limité qui nécessite d'établir un lien clair entre l'engagement civique et le processus ITIE, sans pour autant tenir compte de la situation globale des libertés fondamentales dans le pays concerné⁴⁹. Ce type d'approche étriquée risque de compromettre la légitimité du protocole relatif à la participation de la société civile et de l'ITIE dans le cadre des évaluations de l'espace civique – notamment s'il est clairement établi qu'un pays, tel que le Myanmar, présente un rétrécissement de son espace civique et d'importantes difficultés en matière de libertés civiles.

Ainsi que le fait remarquer le **Rapporteur spécial** sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, « les politiques relatives à l'engagement de la société civile constituent une mesure importante permettant de garantir le droit à la liberté d'association au niveau multilatéral, mais elles ne suffisent pas à elles seules⁵⁰ ». En effet, les institutions multilatérales doivent s'engager, non seulement dans la formulation de politiques centralisées visant à assurer la participation du public et l'engagement de la société civile, mais également dans l'accessibilité opérationnelle au quotidien, dans l'amélioration des efforts de sensibilisation et de communication, dans les consultations locales et régionales, en sus de celles qui sont menées au niveau national, et dans le cadre d'un mécanisme solide de soumission de plaintes individuelles, afin de veiller à ce que la société civile soit effectivement engagée⁵¹.

également Siri Aas Rustad, Philippe Le Billon et Päivi Lujala, *Has the Extractive Industries Transparency Initiative been a success? Identifying and Evaluating EITI goals*, 62 *Resources Policy* (2017) 151,160, https://eiti.org/sites/default/files/documents/le_billio_et_al_2916_eiti_evaluations_metastudy.pdf, qui indique que « l'objectif principal de l'engagement du public a été évalué comme n'ayant été que partiellement réalisé, avec une réussite relative en ce qui concerne la participation des groupes de la société civile au Groupe multipartite, mais un échec relatif quant aux moyens dont dispose le public pour demander des comptes aux gouvernements et aux entreprises ».

⁴⁹ Mondain, précité dans la note 19.

⁵⁰ Maina Kiai, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, para. 49, doc. de l'ONU # A/69/365, (sept. 2014).

⁵¹ Id. paras. 25, 44, 45 et 47.