

THE ENGINE ROOM

Etude de cas : Identification numérique
dans les camps de réfugiés du
Bangladesh

<https://www.digitalid.theengineroom.org>

Ce rapport est basé sur une recherche menée par The Engine Room, avec le soutien d'Omidyar Network, Open Society Foundations et Yoti Foundation, d'Octobre 2018 à Décembre 2019.

Chercheur : Sharid Bin Shafique

Consultante en conception de recherche : Sophia Swithern

Rédaction : Madeleine Maxwell, Zara Rahman et Sara Baker, The Engine Room

Révision et correction : Zara Rahman, Sivu Sinisa et Laura Guzman, The Engine Room ; Ellery Roberts Biddle

Traduction : Global Voices

Mise en page : Salam Shokor

Le texte de ce travail est publié sous licence internationale de Creative Commons Attribution-Partage dans les mêmes conditions 4.0. Pour voir une copie de cette licence, visitez: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Introduction

En 2019, The Engine Room en collaboration avec des chercheurs locaux a étudié les systèmes d'identification dans cinq régions. Le but de ce projet était de mieux comprendre le véritable effet des systèmes d'identité numérique sur les populations locales qui sont obligées de les utiliser.

Notre chercheur au Bangladesh a mis sur pied une équipe locale pour surmonter les barrières linguistiques et culturelles pour communiquer avec la population musulmane Rohingya. L'équipe comprenait des assistants de recherche et des interprètes, hommes et femmes, ainsi que des traducteurs pour traduire les transcriptions en anglais.

La recherche à Cox's Bazar a consisté en dix entretiens approfondis avec des informateurs clés dans la communauté des réfugiés Rohingya, tels que les Majhis¹ et d'autres chefs communautaires, un haut fonctionnaire de la Commission de Secours aux Réfugiés et de Rapatriement (RRRC) du gouvernement du Bangladesh, et dix groupes de discussion avec les sous-communautés Rohingya, notamment des groupes particulièrement vulnérables tels que des personnes handicapées, des personnes âgées, des femmes dont les maris ont été tués par l'armée birmane et survivantes des tortures de cette armée. Cette recherche primaire a été menée dans les camps d'Ukhiya et de Teknaf entre Mars et Avril 2019. Toutes les citations de réfugiés et d'informateurs clés proviennent d'entretiens et de discussions en personne durant cette période passée à Cox's Bazar. De plus amples informations sur la méthodologie sont disponibles dans le rapport global².

Les tentatives infructueuses répétées d'entrer dans les camps de Cox's Bazar ont forcé l'équipe de recherche à travailler plus rapidement que prévu, une fois qu'elle a finalement obtenu la permission. Les longues attentes pour les entretiens une fois à l'intérieur des camps ont également ralenti le travail. Bien que l'équipe ait réussi à réunir des groupes de discussion et à interroger des chefs communautaires et des représentants du gouvernement du Bangladesh, aucun membre du personnel du HCR travaillant au Bangladesh n'a accepté de prendre part à un entretien. Lors de la rédaction des résultats de la recherche (Novembre et Décembre 2019), nous avons contacté la Division du Soutien et de la Gestion des Programmes du HCR pour obtenir des commentaires, que nous avons inclus ici.

Ce projet vise à comprendre les expériences vécues par des individus et non à refléter des échantillons représentatifs de chaque population. Nous ne pouvons pas nécessairement extrapoler l'expérience d'une personne à la norme - bien qu'il arrive parfois que chaque personne interrogée expérimente un aspect d'un système de la même manière - mais chaque expérience nous donne une idée de la manière dont une infrastructure numérique et des protocoles qui ne sont pas conçus pour traiter la diversité des expériences et des identités, affectent une diversité de personnes.

¹ Chef de communauté Rohingya responsable de 80 à 120 ménages.

² The Engine Room. (2020). Comprendre les effets vécus de l'identification numérique : une étude transnationale

Contexte historique

En 2017, après des décennies de persécution (y compris le refus de reconnaissance dans les documents d'identité depuis 1982), plus de 700.000 musulmans Rohingya ont fui la Birmanie en raison des violences ciblées, perpétrées par l'armée (qui contrôle toutes les forces de sécurité, les forces de l'ordre et certains postes gouvernementaux) dans ce que les enquêteurs de l'ONU ont appelé une opération exécutée avec «intention génocidaire»³. Les individus et les familles ont fui vers les pays voisins, la majorité vers le Bangladesh, où le gouvernement a accepté d'abriter les Rohingya, à condition que les réfugiés retournent finalement en Birmanie. Environ 900.000 réfugiés Rohingya se trouvaient au Bangladesh en Août 2019⁴.

Le rôle des pièces d'identité délivrées par le gouvernement dans l'affaire Rohingya est particulièrement sensible, étant donné que la violence à leur encontre est spécifique à leur identité. Le gouvernement de Birmanie ne reconnaît pas les musulmans Rohingya en tant que peuple ethnique de Birmanie (bien qu'il reconnaisse officiellement plusieurs autres groupes), et beaucoup n'obtiennent pas la nationalité malgré leur naissance dans le pays. À ce titre, contrairement à de nombreux autres cas de «meilleures pratiques», consistant à ne pas collecter de données sur l'origine ethnique ou à ne pas les afficher sur les cartes d'identité, les Rohingya ont exigé que leur identité ethnique soit explicitement reconnue sur les documents d'identité. Inclure leur appartenance ethnique sur les pièces d'identité est pour eux, une étape clé vers l'assurance que leur identité ethnique soit reconnue, et que leur nationalité birmane leur soit accordée et préservée.

Plusieurs types de systèmes d'identification sont utilisés avec cette population. Nous avons examiné le processus d'enregistrement du HCR (connu localement sous le nom de "processus de vérification conjoint" ou "projet de carte à puce"), mais pour le contexte, nous décrivons également ici les documents d'identification officiels offerts aux Rohingya (ou selon de nombreux témoignages, imposés⁵) aux Rohingya par le gouvernement birman depuis 2016⁶, connu dans sa dernière version sous le nom de «National Verification Card» (NVC).

Le NVC identifie effectivement les Rohingya comme des «étrangers», omettant leur identité Rohingya et leur refusant la citoyenneté et les droits associés. Les critiques disent que le gouvernement de Birmanie utilisera le système pour suivre la population Rohingya, avec un potentiel de persécution ciblée supplémentaire⁷. Les réfugiés Rohingya à qui nous avons parlé

³ Bureau du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme. (2019). Conseil des Droits de l'Homme - violences sexuelles et basées sur le genre en Birmanie et les impacts genres des conflits ethniques. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/sexualviolence/A_HRC_CRP_4.pdf

⁴ HCR. (2019). Réponse à la crise des réfugiés Rohingya–Bangladesh: fiche d'information sur la population. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71171>

⁵ Fortify Rights. (2019). Outils de Génocide - Les Cartes de Vérification Nationale et le déni de citoyenneté aux musulmans Rohingya en Birmanie. <https://www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf>

⁶ Ibid.

⁷ Ibrahim, A. (1er Août 2019). La Birmanie veut traquer les Rohingya, pas les aider. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2019/08/01/myanmar-wants-to-track-rohingya-not-help-them/>

ont dit qu'ils se sentiraient confiants que ces informations ne seront pas utilisées contre eux ,uniquement si la citoyenneté est accordée parallèlement à la collecte de données.

Mais dans ce schéma, leur citoyenneté est refusée; ainsi, de nombreux Rohingya refusent à la fois de retourner en Birmanie et de réclamer des NVC. Cela les laisse dans une impasse: le gouvernement birman dit que l'acceptation de la NVC est une condition de rapatriement, et les Rohingya refusent d'accepter la NVC sans également obtenir la citoyenneté. Un imam interviewé dans le cadre de cette recherche a déclaré:

Il y a une raison derrière l'identité Rohingya que nous recherchons. Les [différentes] ethnies de Birmanie obtiennent toutes la citoyenneté sur la base de leur identité raciale... Ils ont donné à toutes les personnes ethniques leur identité ethnique, mais ils ne nous l'ont pas donnée [les Rohingya]. Toutes les personnes de différentes ethnies avaient la liberté de mouvement mais pas nous. Toutes les infrastructures de la Birmanie dépendent de l'identité ethnique. C'est pourquoi nous disons à tout le monde de nous donner la nationalité avec l'ethnie.

Un rapport publié en début du mois de Septembre 2019⁸ par le groupe de défense des droits des Rohingya, Fortify Rights, relate des incidents où des musulmans Rohingya en Birmanie ont été détenus sous la menace d'une arme à feu et forcés d'accepter des NVC, et cite des Rohingya disant: «Le document que vous devez remplir pour la NVC nous fait ressentir de la honte. Il dit que nous sommes des étrangers ». Cette déclaration met en évidence la manière dont le produit final du système d'identification et son processus affectent la dignité et les droits des personnes soumises au système. Le rapport comprend un autre exemple en Juillet 2017:

[...] Des soldats de l'armée birmane et des représentants du gouvernement sont entrés dans le village de Baw Tu Lar - également connu sous le nom de village de Bandola - dans le canton de Maungdaw, dans l'État de Rakhine, et ont forcé des groupes de Rohingya à accepter des NVC, parfois sous la menace d'une arme. «[Les soldats] ont fermé la porte et nous ont encerclés, tenant des armes à feu», a expliqué à Fortify Rights un homme Rohingya de 61 ans. Les autorités de Birmanie l'ont contraint, ainsi que quatre des sept membres de sa famille, à accepter la NVC. «Ils ont séparé les hommes et les femmes ... Les menaces de recevoir une NVC sont réelles. C'est une situation horrible pour nous »⁹.

Le système d'identification numérique

Depuis Juin 2018, le gouvernement du Bangladesh et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) ont mené un exercice d'enregistrement conjoint ,visant à collecter des données personnelles et à délivrer des cartes d'identité aux réfugiés Rohingya

⁸ Fortify Rights. (2019). Outils de Génocide - Les Cartes de Vérification Nationale et le déni de nationalité au musulmans Rohingya. <https://www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf>.

⁹ Ibid. Page 10.

qui ont fui la Birmanie pour le Bangladesh, en réponse aux opérations militaires birmanes dans des zones principalement Rohingya. Cet exercice vise «à des fins de protection, de gestion de l'identité, de documentation, de fourniture d'assistance, de statistiques démographiques et, à terme, de solutions pour environ 900.000 réfugiés¹⁰». En Août 2019, en moyenne 5.000 réfugiés étaient enregistrés chaque jour sur sept sites dans les camps de Cox's Bazar¹¹. Le personnel du HCR collecte des scans d'iris, des empreintes digitales et des informations sur la famille, et des cartes à puce connectées à ces données sont délivrées par le HCR et le gouvernement du Bangladesh.

Après l'échec des efforts de rapatriement du gouvernement du Bangladesh, au cours desquels aucun réfugié Rohingya ne s'est porté volontaire pour rentrer en Birmanie, le gouvernement aurait commencé à partager les données des réfugiés avec le gouvernement birman¹². En Juillet 2019, une liste de 25.000 Rohingya a été remise à la Birmanie¹³, et des informations partagées sur les réseaux sociaux¹⁴ suggèrent que ces données incluaient des photocopies des photographies et des empreintes digitales, bien que cette affirmation n'a pas été confirmée. Au total, selon les médias bangladais, le gouvernement a remis au gouvernement de Birmanie trois listes contenant les noms de 55.000 Rohingya¹⁵.

Nous n'avons trouvé aucune preuve d'un accord de rapatriement volontaire tripartite¹⁶ entre la Birmanie, le Bangladesh et le HCR. Théoriquement, un tel accord clarifierait les accords de partage de données, y compris les données qui sont partagées avec le gouvernement du Myanmar et comment ce partage se produit ; mais au moment de la rédaction du présent document, aucun accord de ce type n'avait été publiquement partagé ou confirmé. Au lieu de cela, le HCR a travaillé dans le cadre de protocoles d'accord séparés avec chaque gouvernement¹⁷.

¹⁰ HCR. (6 juillet 2018). La vérification conjointe du Bangladesh et des réfugiés Rohingya est en cours. <https://www.unhcr.org/en-us/news/briefing/2018/7/5b3f2794ae/joint-bangladesh-unhcr-verification-rohingya-refugees-gets-underway.html>

¹¹ HCR. (2019). Plus d'un demi million de réfugiés Rohingya reçoivent des documents d'identité, la plupart pour la première fois. <https://www.unhcr.org/news/briefing/2019/8/5d4d24cf4/half-million-rohingya-refugees-receive-identity-documents-first-time.html>

¹² En réponse au projet de rapport mondial, le HCR nous a dit que «la protection des données personnelles des réfugiés est un élément essentiel de la protection des réfugiés. L'organisation a adopté, dès 2014, une politique sur la protection des données personnelles des personnes relevant de sa compétence auprès du HCR et a nommé un responsable principal de la protection des données pour soutenir sa mise en œuvre dans l'ensemble de ses programmes à l'échelle mondiale ».

¹³ Radio Free Asia. (29 Juillet 2019). Le Bangladesh donne à la Birmanie les 25.000 Rohingya en vue d'un potentiel rapatriement. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>

¹⁴ Capili, A. (2019). Arnel Capili sur Twitter: <https://twitter.com/arnelcapili/status/1155764445462716416>

¹⁵ Radio Free Asia. (29 Juillet 2019). Le Bangladesh donne à la Birmanie 25.000 noms de Rohingya en vue d'un potentiel rapatriement. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>

¹⁶ Un accord tripartite de rapatriement librement consenti entre le HCR, le pays d'origine et le pays d'asile définit les détails du retour volontaire des migrants dans leur pays d'origine, y compris les droits des réfugiés au retour et des conseils pour le rapatriement et la réintégration.

¹⁷ HCR. (2018). Le Bangladesh et le HCR s'accordent sur un cadre pour le retour volontaire lorsque les réfugiés décident que les conditions d'un retour sont réunies. <https://www.unhcr.org/en->

Expériences vécues

Les entretiens et les discussions de groupe que nous avons menés à Cox's Bazar en Mars-Avril 2019 ont éclairé l'expérience vécue par les réfugiés, interagissant avec le système d'enregistrement dirigé par le HCR et le gouvernement du Bangladesh. Très peu de recherches existent sur les expériences vécues par les individus avec les systèmes d'identification numérique. Ces données qualitatives sont donc utiles pour comprendre la réalité de certaines personnes. Il est essentiel de comprendre que tous les réfugiés n'ont pas une expérience unifiée. Certaines des expériences décrites dans cette étude de cas peuvent contredire les rapports officiels ou les directives du HCR et du gouvernement du Bangladesh. Nous visons à ce que les enseignements tirés fassent partie d'une plus large discussion sur les solutions d'identification numérique dans les contextes humanitaires.

Sensibilisation et fourniture d'informations

Malgré les directives du HCR sur l'engagement avec les communautés¹⁸, les réfugiés que nous avons interrogés ont indiqué que la fourniture d'informations sur la portée et l'objectif du système d'identification numérique était rare et incohérente. Des informations ont été distribuées aux chefs de communauté, qui ont ensuite partagé les détails avec leurs communautés. Nos entretiens montrent que les femmes ont été les dernières à être informées - souvent de manière indirecte via les hommes et les garçons de leur communauté. Dans un groupe de discussion avec des femmes handicapées, un participant a déclaré: «Ils ont eu des discussions avec des hommes. Ceux qui ont des garçons dans leur famille ont pu y aller ».

Le Bureau du Commissaire au Secours et au Rapatriement des Réfugiés (RRRC) du Bangladesh a fait un effort pour clarifier les malentendus concernant la carte mais, d'après ce qui nous a été rapporté, pas tant qu'ils affectent les taux d'inscription. Comme le commissaire de l'époque le disait, "Ils avaient des doutes ... Nous avons essayé de les encourager en organisant beaucoup de discussions de groupe ou de sessions répétées ... Nous avons essayé de leur faire comprendre que c'était pour leur bien". Certains des réfugiés à qui nous avons parlé ne font pas confiance aux informations du RRRC et du HCR et se tournent plutôt vers la communauté de la diaspora pour obtenir des conseils et des informations. Un leader de contestation a déclaré:

La veille de notre arrivée au bureau, nous avons donné une photo de cette carte sur Facebook à certains de nos dirigeants qui vivent à l'étranger pour obtenir des suggestions. Le lendemain, nous sommes allés au bureau d'un [groupe de

[us/news/press/2018/4/5ad061d54/bangladesh-unhcr-agree-voluntary-returns-framework-refugees-decide-conditions.html](https://www.unhcr.org/press/2018/4/5ad061d54/bangladesh-unhcr-agree-voluntary-returns-framework-refugees-decide-conditions.html)

¹⁸ HCR. Communiquer avec les communautés sur l'enregistrement. Guide sur l'enregistrement et la gestion d'identité. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter4/>

défense des Rohingya]. Ils nous ont dit de ne pas la prendre et nos dirigeants qui vivent à l'étranger nous ont également dit la même chose.

De plus, les barrières linguistiques ont posé un défi à certains réfugiés. Les cartes à puce délivrées à cette population sont écrites en anglais et en bengali. Les réfugiés qui ne sont pas alphabétisés¹⁹ ou ne savent pas lire l'anglais ou le bengali ne savent pas ce qui est écrit sur leur carte d'identité. Lorsqu'on lui a demandé ce qui était écrit sur la carte à puce, un participant a répondu: «Comment pouvons-nous le dire, mon frère? Nous ne pouvons lire ni l'anglais ni le bengali. »Un autre a dit:« Qu'est-ce qui pourrait y être écrit? Ils ne sont pas censés écrire que nous sommes bangladais, non? Ils peuvent écrire que nous venons de Birmanie. Puisque nous ne savons pas lire, nous ne savons pas ».

Refus de s'enregistrer – Manifestation de Novembre 2018

Peu de temps avant nos recherches sur le terrain à Cox's Bazar, les réfugiés ont organisé une manifestation contre le système d'identification du HCR et ont refusé de s'enregistrer. Les dirigeants de la manifestation nous ont dit que ce refus était dû au fait que les cartes d'identité n'identifiaient pas les individus comme des «Rohingya». Comme un Majhi nous l'a expliqué: «S'ils nous inscrivent comme Rohingya musulmans, [les réfugiés] participeront à la [collecte] de données. Sinon, ils ne le feront pas. Les gens ont peur. Ils ont dit qu'ils ne nous donneraient pas la dénomination Rohingya, comment pouvons-nous donner [des données]? »

Pour de nombreux réfugiés Rohingya, ce problème reflète l'effacement de l'identité que les réfugiés ont dû affronter en Birmanie avec la NVC. Comme l'a dit une personne interrogée: «Nous pensons que la carte NVC est le frère aîné et la carte à puce est son frère cadet. Les deux viennent de la même racine... c'est ce que nous pensons. Si cela se produit, nous serons toujours considérés comme des étrangers dans notre propre pays ».

Pendant plusieurs jours, des discussions entre les administrateurs du système et les leaders de communauté et de la manifestation ont résolu la situation. Après que des administrateurs aient partagé plus d'informations sur le but de la carte à puce et expliqué que l'origine ethnique était enregistrée dans la base de données, même si elle ne figurait pas sur la carte elle-même, les manifestants ont été convaincus de mettre fin à leur manifestation et l'enregistrement s'est poursuivi. Le RRRC a décrit la réponse:

Ils voulaient mentionner l'ethnie Rohingya sur la carte, mais nous avons essayé de leur faire comprendre que l'ethnicité n'est jamais mentionnée dans aucune carte d'identité ou d'identification... ce n'est pas nécessaire ici... Dans la base de données principale, nous incluons leur ethnie comme étant Rohingya... Après avoir vu qu'ils croyaient ou étaient convaincus que cela suffisait...

Sensibilisation et compréhension

¹⁹ Bhatia, A., Mahmud, A., Fuller, A., Shin, R., Rahman, A., Shatil, T., ... Balsari, S. (Décembre 2018). Les Rohingya à Cox's Bazar. *Health and Human Rights*, 20(2), 105–122: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6293360/>

Les personnes que nous avons interrogées ont déclaré qu'il y avait peu de compréhension commune de l'objectif du système d'identification numérique entre les acteurs, les administrateurs et les utilisateurs du système. En plus de réduire la fraude²⁰ - «utilisation abusive par la duplication de ces identifications» - le RRRC a déclaré que la carte sert à «les séparer de notre propre population» et à soutenir les efforts de rapatriement «lorsque la situation de la Birmanie [s'améliorera]». Un réfugié a rapporté qu'on lui a dit que la carte signifiait qu'ils étaient «la responsabilité du HCR maintenant» et assimilait le statut de réfugié à la possession d'une carte à puce: «Maintenant, le HCR vous a donné les cartes et ils feront savoir au monde que vous serez désormais officiellement considérés comme réfugiés.» Un autre réfugié a expliqué comment « nous avons besoin des données biographiques de chacun pour savoir combien de Rohingya sont venus ici ».

Plusieurs participants ont fait part de leurs craintes concernant le partage de données avec le Myanmar. «Nous avons encore des doutes sur une question ... ils nous ont assuré qu'ils ne partageraient pas nos données biographiques avec le [gouvernement birman], mais qu'arriverait-il s'ils nous trompaient et partageaient ces données... [et] nous renvoyaient en [Birmanie]? »

Le plus souvent, lorsqu'on les interroge sur le but de la pièce d'identité, les gens assimilent cela à l'obtention de rations ou à la réception d'une aide, ce qui est exploré plus loin dans la section sur le consentement éclairé. Pour de nombreuses personnes interrogées, la carte à puce était considérée comme préférable à l'ancien système, car cela signifie n'avoir qu'une seule carte, plutôt que différentes cartes pour différents types de rations: «Auparavant, ils nous donnaient tellement de cartes... pour le riz, les légumineuses, les soins de santé, le kérosène ... Mais pour tout cela, il n'y a qu'une seule carte maintenant ».

Les réfugiés ont montré un faible niveau de compréhension de l'objectif de la composante biométrique du système d'identification numérique et des conséquences d'une éventuelle violation de données. Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion avaient souvent des idées contradictoires quant à l'objectif de la biométrie, la considérant comme une pratique standard du HCR (sans plus de détails), à se faire dire que les scanners d'iris servaient à la recherche de maladies oculaires. Si cette dernière affirmation est vraie, il s'agit d'une désinformation importante qui viole le consentement éclairé.

- «Je leur ai demandé: « Pourquoi scannez-vous notre iris? Le gouvernement n'a rien fait de tel. » » Ils nous ont dit que « cela se fait au nom du HCR ».
- «Ils m'ont dit que « le HCR scanne l'iris des réfugiés partout dans le monde ».
- «Ils m'ont dit qu'ils vérifient nos yeux pour savoir si nous avons une maladie oculaire».
- «Ils ont fait quelque chose à nos yeux en utilisant une grosse pipe. Oui. Ils ont fait quelque chose. Je pouvais y voir une autre paire d'yeux ».

²⁰ The Engine Room a traité de la fraude perçue en Biométrie dans le secteur humanitaire. (2018). <https://www.theengineroom.org/wp-content/uploads/2018/05/Oxfam-Report-May2018.pdf>

Interrogé sur le but de la biométrie dans le système d'identification numérique, le RRRC a estimé que toutes les préoccupations étaient invalides, car cette population avait déjà été victime de discrimination sans sa biométrie. Le commissaire a précisé :

Sans ces données biométriques, ils étaient torturés avant... S'ils veulent les torturer, s'ils veulent leur faire du mal, les données biométriques ne sont pas un problème là-bas, n'est-ce pas? Si je veux discriminer une population, je n'ai pas besoin de leurs données biométriques... vu qu'ils étaient déjà torturés dans un cercle vicieux depuis la fin des années 70... Les données biométriques n'ont joué aucun rôle là-dessus... Alors, ils ont peur d'être juste rien, c'est inutile.

Cette idée perpétue un cycle d'expérimentation²¹ sur les communautés vulnérables et restreint le pouvoir et la dignité des réfugiés. Traiter les personnes déplacées de force mieux que leur pays d'origine est un niveau de bas standard et ne correspond pas aux principes de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés,²² bien que le Bangladesh ne soit pas signataire. Cependant, le commentaire du commissaire correspond aux points de vue de plusieurs réfugiés que nous avons interrogés et qui ont déclaré que leur situation de pauvreté était si grave que le souci des données biométriques était secondaire par rapport à leurs besoins en nourriture, en abri et en sécurité physique.

Absence de consentement éclairé

Les politiques du HCR²³ exigent que les systèmes d'identification numérique soient déployés avec le consentement éclairé de toutes les personnes s'inscrivant à ces systèmes. En d'autres termes, tous les inscrits doivent comprendre l'objectif et la portée du système. En tant que tel, une compréhension incohérente de l'objectif de ce système peut refléter des problèmes de mise en œuvre de la politique de consentement éclairé.

Un leader activiste a indiqué que les individus n'avaient pas été priés de consentir à la saisie de leurs données biométriques, mais que le HCR ou le personnel gouvernemental avait tenu des réunions camp par camp pour informer les gens qu'ils « aimeraient collecter vos données... C'est utile, pas pour nous, mais pour vous. » Il a ajouté : « Quand les gens se rendent au centre, ils ont déjà compris - il est d'accord et il a compris ». Parce que les participants aux groupes de discussion ont décrit avoir été informés de la carte à puce par les Majhis et d'autres leaders de communautés, nous avons demandé des éclaircissements. Le leader activiste a confirmé que le HCR ou le personnel gouvernemental avait rencontré des dirigeants, pas tout le monde : « Tout le monde n'était pas inclus, mais les personnes les plus importantes étaient incluses ». Ce que les

²¹ Jacobsen, Katja Lindskov. (1er Avril 2015). "Expérimentation dans les lieux humanitaires : le HCR et l'enregistrement biométrique des réfugiés afghans". Security Dialogue 46(2), 144–64. <https://doi.org/10.1177/0967010614552545>

²² HCR. (1951). La Convention de 1951 sur les réfugiés. <https://www.unhcr.org/en-us/1951-refugee-convention.html>

²³ HCR. (2018). Chapitre 5.2 L'Enregistrement comme un processus de gestion d'identité. Guide sur l'enregistrement et la gestion d'identité. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter5/registration/>

personnes interrogées ont décrit alors était un processus à plusieurs niveaux où les dirigeants communautaires ont indirectement donné le consentement du groupe, plutôt que le personnel appliquant le processus de consentement éclairé du HCR²⁴ à chaque individu lors de l'enregistrement.

Les personnes interrogées nous ont rapporté que les administrateurs du système ont dit aux réfugiés que l'inscription au système était une condition requise pour recevoir de l'aide. Dans ce contexte, les réfugiés ne peuvent pas refuser de s'inscrire, car ils ne peuvent survivre sans rations alimentaires. L'un d'eux a déclaré: "Ils ont dit qu'il était obligatoire de prendre la carte à puce sinon nous n'aurions pas de rations ... Puis, nous n'avions pas d'autre option que de prendre la carte".

Avoir des alternatives viables est une partie nécessaire et essentielle de la prestation d'un service où le droit des individus au consentement est respecté. De plus, les populations vulnérables agissant par instinct de survie n'ont souvent pas le privilège de considérer les conséquences du partage de leurs données personnelles. Un militant a souligné qu'ils ne craignaient pas ce qui se passerait avec leur biométrie; ils ont «juste peur de la Birmanie». Lorsqu'on lui a demandé qui pourrait nuire à leurs informations, un participant au groupe de discussion a répondu: «Nous vivons dans une maison en bâche. Il fait tellement chaud là-bas qu'aucune de ces questions ne nous vient à l'esprit ».

Certains réfugiés étaient si reconnaissants au gouvernement du Bangladesh pour leur aide qu'ils leur ont fait pleinement confiance pour collecter toutes les informations souhaitées: «Les choses que les Bangladais ont faites pour nous; nous ne les oublierons jamais. Nous ne pourrions jamais les rembourser. Nous obéirons au gouvernement du Bangladesh. S'ils nous vendent même, nous ne dirons rien car ils nous ont sauvés de la mort ». Il s'agit d'un autre exemple du déséquilibre des pouvoirs en jeu, qui montre à quel point il peut être facile pour les personnes au pouvoir de passer à travers les systèmes sans tenir compte des droits et de la dignité des réfugiés. Comme l'a déclaré un autre réfugié, «nous ne le prenons pas volontiers. Nous le prenons puisque nous sommes sous votre gouvernement maintenant; nous devons suivre les lois de votre pays ».

Il est intéressant de noter que de nombreux réfugiés à qui nous avons parlé ne faisaient pas confiance au HCR, qualifiant l'agence pour les réfugiés de «menteur» et de «filou» en raison de son apparente allégeance à la Birmanie, et à la carte NVC du gouvernement. Un imam a rapporté:

Nous n'avons pas peur du gouvernement du Bangladesh. Nous avons peur du HCR... En Juin 2018, le HCR a signé un protocole d'accord avec le gouvernement du Myanmar. Sur la base de cet accord, le HCR nous a demandé de [nous inscrire] à la carte NVC. On voit donc que le HCR essaie aussi de faire de nous des étrangers.

Ce manque de confiance a contribué en partie au refus des réfugiés de s'inscrire au système de cartes à puce: «... mais nous avons ensuite vu le logo du HCR sur la carte à

²⁴ Ibid.

puce, pour lequel tous ces problèmes étaient en train de se créer. Si le logo du HCR n'était pas là, alors il n'y aurait aucun problème ».

Cette perception négative a également des répercussions sur les ONG et autres organisations de la société civile. Le même imam a déclaré:

Chaque ONG parle de cette carte à puce, mais le HCR est l'agent de toutes les ONG. C'est pourquoi ils contrôlent les informations des autres ONG ... toutes les ONG essaient de faire des affaires avec nous. Ils ne pensent pas à notre bien. Pas une seule ONG ne veut notre bien. Ils veulent juste leur propre développement... toutes les ONG suivent le HCR. Or le HCR ne veut pas de notre bien, alors pourquoi d'autres organisations voudraient-elles notre bien? ... Nous leur avons dit tant de fois de travailler pour nos droits, mais ils ne le font pas.

Le contraste frappant avec la confiance des réfugiés envers le gouvernement bangladais reflète leur manque d'informations sur les relations entre le Bangladesh et la Birmanie. Sans informations adéquates et accessibles sur les pourparlers en cours entre ces deux gouvernements, les réfugiés doivent faire des hypothèses sur leurs motivations et leurs intérêts. Bien que ce type de problème ne soit probablement pas propre au contexte Rohingya, il semble qu'il soit difficile pour le HCR et d'autres organisations d'aide et de la société civile d'être pleinement efficaces.

Problèmes lors du processus d'enregistrement

Outre ce qui semble être un manque de consentement éclairé, les réfugiés à qui nous avons parlé ont détaillé d'autres problèmes liés au processus de vérification conjointe. Certains ont mentionné devoir rester debout ou attendre pendant de longues périodes, plusieurs personnes interrogées faisant la queue pendant plus de cinq heures. Un imam à qui nous avons parlé a décrit la scène:

[Ils] convoquent plus de personnes pour faire la carte à puce qu'il n'est possible d'en établir en une journée. Après y être allés, des gens sont restés là longtemps. Ceux qui ne peuvent pas faire la carte à puce rentrent chez eux et font face aux mêmes problèmes le lendemain quand ils y retournent. Si les gens se retrouvent coincés dans la foule, les bénévoles leur prennent de l'argent et les amènent au front pour faire la carte à puce. Prendre de l'argent ... est contraire aux règles.

Nous avons observé plusieurs centres d'enregistrement et constaté que les zones d'attente étaient souvent très encombrées et inconfortables en raison de la chaleur, de l'exiguïté de l'endroit et du manque de sièges pour les personnes dans le besoin telles que les femmes enceintes, les enfants et les personnes handicapées.

En outre, le processus d'enregistrement n'a pas toujours respecté les normes culturelles. Les femmes ont déclaré avoir dû retirer leur foulard et leurs bijoux, une expérience que certaines ont qualifiée d'«humiliante». Une femme qui a dû retirer son écharpe de sa tête a

dit: «Ça faisait mal... on m'a manqué de respect là-bas, ça m'a bouleversée». Une autre a rapporté:

Ils ont ouvert nos boucles d'oreilles et nos épingles à nez. Ils ont pris l'information en déplaçant le tissu de notre tête, tête nue. Est-ce une façon de le faire en nous humiliant? ... S'ils ne l'avaient pas fait de cette façon, cela aurait été beaucoup mieux.

Développements post-recherche

À l'occasion du deuxième anniversaire de la journée où les violences ciblées contre les Rohingya ont commencé au Myanmar, plus de 200.000 réfugiés se sont rassemblés lors d'une manifestation pacifique à Cox's Bazar le 25 Août 2019²⁵. Au cours de la même semaine, le gouvernement du Bangladesh a fait une deuxième tentative de rapatriement des réfugiés Rohingya, mais pas une seule personne ne s'est portée volontaire pour rentrer en Birmanie. À la suite de ce rassemblement, le gouvernement du Bangladesh a pris un certain nombre de mesures drastiques, notamment:

- Retrait de son poste du fonctionnaire du gouvernement chargé de superviser la réponse du Bangladesh aux Rohingya, le Commissaire à l'Aide aux Réfugiés et au Rapatriement, Mohammed Abdul Kalam²⁶
- Interdiction de toutes les opérations de 41 organisations non-gouvernementales dans les camps des Rohingya
- Interdiction des opérations de deux ONG internationales opérant à Cox's Bazar²⁷

En outre, le gouvernement a également pris la décision sans précédent d'ordonner aux entreprises de télécommunications de bloquer l'accès des téléphones portables aux camps Rohingya²⁸. Le gouvernement avait imposé une interdiction de vendre des cartes SIM aux réfugiés Rohingya en 2017²⁹, mais l'interdiction n'avait pas été strictement respectée par les entreprises de télécommunications. Mustafa Jabbar, ministre bangladais des télécommunications, a déclaré publiquement que cette décision «avait été provoquée par le manque de documents d'identification des réfugiés Rohingya, ce qui signifie qu'en

²⁵ Al Jazeera. (25 Août 2019). "Le jour du génocide": des milliers de Rohingya manifestent dans les camps bangladais. <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/day-thousands-rohingya-rally-bangladesh-camps-190825055618484.html>

²⁶ BNI Online. (09 Septembre 2019). Abul Kalam et 7 camps en charge transférés de la zone de réfugiés Rohingya. Burma News International. <https://www.bnionline.net/en/news/abul-kalam-and-7-camps-charge-transferred-rohingya-refugee-area>

²⁷ Agence Anadolu (11 Septembre 2019). Le Bangladesh durcit le ton sur les réfugiés Rohingya. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/bangladesh-gets-tougher-on-rohingya-refugees/1578938>

²⁸ BD News 24. (03 Septembre 2019). Le BTRC ordonne aux opérateurs télécoms d'interrompre les services téléphoniques au Rohingya dans 7 jours. <https://bdnews24.com/bangladesh/2019/09/02/btrc-orders-telecom-operators-to-stop-services-to-rohingyas-in-seven-days>

²⁹ Agence France-Presse. (24 Septembre 2017). Le Bangladesh impose une interdiction des téléphones mobiles aux réfugiés Rohingya. Yahoo News. <https://www.yahoo.com/news/bangladesh-imposes-mobile-phone-ban-rohingya-refugees-073911274.html>

vertu de la loi, ils ne sont pas autorisés à s'inscrire pour les cartes SIM³⁰». En 2016, le Bangladesh a introduit l'enregistrement biométrique obligatoire pour tous les propriétaires de cartes SIM et a mis en place un système où les empreintes digitales des personnes s'inscrivant pour les cartes SIM sont vérifiées par rapport aux cartes d'identité nationales (NIDS), permettant à chaque carte SIM d'être attribuée à une seule personne³¹.

L'arrêt des télécommunications apporte une nouvelle dimension à la façon dont la technologie et l'identification sont utilisées comme outils d'exclusion ciblée. En ordonnant à la Commission de Réglementation des Télécommunications du Bangladesh (BTRC) de «vérifier les utilisateurs mobiles dans les camps³²» dans les sept jours suivant l'ordre et en forçant les opérateurs de télécommunications à désactiver l'Internet 3G et 4G dans les camps, le gouvernement du Bangladesh a pris une mesure drastique contre la liberté d'expression et l'accès à Internet avec une stratégie qui combine les pouvoirs du gouvernement et des entreprises. Les responsables de la BTRC ont confirmé³³ que l'accès 3G et 4G a été suspendu indéfiniment, tandis que la 2G (qui permet la connectivité vocale, mais en fait pas d'Internet) reste opérationnelle.

On ne sait pas encore si les entreprises de télécommunications suivront l'ordre de «désactiver» les cartes SIM en termes techniques. Les médias en bengali ont spéculé début Septembre 2019 qu'une possibilité pourrait être que les entreprises de télécommunications partagent une liste des cartes SIM actives dans les camps avec le gouvernement, qui peut ensuite comparer ces cartes SIM avec une liste de cartes SIM `` vérifiées », ordonnant aux entreprises de désactiver tous ceux qui ne figurent pas sur cette liste³⁴.

Le gouvernement bangladais affirme que ces mesures sont mises en œuvre au nom de la «sécurité nationale»³⁵, mais cette décision a été confrontée aux critiques³⁶ des populations

³⁰ Emont, J. (03 Septembre 2019). Le Bangladesh coupe l'accès mobile aux réfugiés Rohingya. Wall Street Journal. <https://www.wsj.com/articles/bangladesh-cuts-mobile-access-to-rohingya-refugees-11567541883>

³¹ Rahman, Zara. (22 Décembre 2015). Le Bangladesh va demander les données biométriques des utilisateurs de carte SIM. Global Voices. <https://globalvoices.org/2015/12/22/bangladesh-will-demand-biometric-data-from-all-sim-card-users/>

³² The Daily Star. (02 Septembre 2019). Toutes les cartes SIM dans les camps de réfugiés Rohingya devront être vérifiées dans 7 jours. <https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/no-mobile-phone-services-for-rohingya-refugees-1794367>

³³ New Age. (11 Septembre 2019). Pas d'Internet mobile dans les camps Rohingya. <http://www.newagebd.net/article/84207/only-2g-services-in-rohingya-camps>

³⁴ Nahid, M. S. R. (11 Septembre 2019). Les opérateurs mobiles définissent la preuve de l'identification des cartes SIM/ 'রোহিঙ্গা সিম' প্রমাণের চ্যালেঞ্জে মোবাইল অপারেটররা <https://itdoctor24.com/2019/09/11/mobile-operators-challenge-rohingya-sim-proof/>

³⁵ Agence France-Presse. (24 Septembre 2017). Le Bangladesh impose l'interdiction de téléphonie mobile aux réfugiés Rohingya. Yahoo News. <https://www.yahoo.com/news/bangladesh-imposes-mobile-phone-ban-rohingya-refugees-073911274.html>

³⁶ voir par exemple Human Rights Watch. (13 Septembre 2019). Bangladesh: Coupure d'internet aux réfugiés Rohingya. <https://www.hrw.org/news/2019/09/13/bangladesh-internet-blackout-rohingya-refugees#> et Griffiths, J. (25 Juin 2019). Le Myanmar coupe Internet dans des zones de conflit alors que l'ONU alerte sur de potentiels abus. CNN. <https://www.cnn.com/2019/06/25/asia/myanmar-internet-shutdown-intl-hnk/index.html>.

Rohingya et de la communauté internationale de la part des médias, des groupes de défense des droits de l'homme et d'autres gouvernements qui pensent qu'un isolement supplémentaire des musulmans Rohingya n'est pas une solution efficace.

Conclusions et Recommandations

Compte tenu de la réponse du gouvernement du Bangladesh à une manifestation pacifique, il est plus important que jamais que les organisations de la société civile travaillant sur les droits numériques se connectent avec celles qui soutiennent les droits des réfugiés Rohingya pour partager leurs connaissances et renforcer leurs efforts de plaidoyer. The Engine Room prévoit de faciliter la conduite des recherches supplémentaires avec la communauté des réfugiés Rohingya de Cox's Bazar et continuera à partager les conclusions, et à établir des liens entre les individus et les organisations pour relever ces défis.

Nous encourageons le HCR à fournir des contrôles rigoureux pour s'assurer que sa politique de consentement éclairé est suivie sur le terrain. Surtout, chaque personne qui passe par le processus de vérification doit comprendre quelles données biométriques sont collectées et comment elles seront utilisées. Indépendamment de la communication entre le HCR et les leaders des communautés, puis entre ces dirigeants et leurs communautés, le protocole de consentement éclairé du HCR doit être suivi pour chaque individu au moment de l'enregistrement. En ce qui concerne la fourniture d'informations, une attention particulière devrait être accordée aux barrières linguistiques, en explorant les moyens de communiquer la portée du système et les informations sur la carte à puce de manière verbale ou imagée.

Bien que le processus de consentement éclairé reste vital, nous ne pouvons pas ignorer le fait que les réfugiés sont rarement en mesure de se préoccuper de la confidentialité des données parce que, comme plusieurs l'ont mentionné dans les groupes de discussion, la lourde violence à laquelle ils ont échappé et craignent toujours, ainsi que leur besoin pour les nécessités de base fournies par l'institution même qui demande leurs données, pèsent énormément sur eux. Le fait que les réfugiés Rohingya de Cox's Bazar aient initialement protesté contre la carte à puce est unique parmi les camps de réfugiés et semble être entièrement dû à leur désir de voir leur appartenance ethnique clairement enregistrée comme un moyen de protéger leur citoyenneté birmane et d'éviter de nouvelles persécutions lors du rapatriement, plutôt que toute préoccupation relative aux données biométriques et aux dynamiques de pouvoir dans le camp. Ces actions montrent que les réfugiés peuvent exercer un certain pouvoir lorsqu'ils se regroupent par crainte pour leur vie, mais au niveau individuel, il n'y a aucun moyen de faire reculer certaines de ces initiatives³⁷.

The Engine Room s'engage à explorer les moyens de résoudre les problèmes relatifs au consentement éclairé. Nous recommandons que les décideurs et les développeurs de

³⁷ Il faut noter que dans notre étude de cas sur les camps de réfugiés en Éthiopie, les responsables du HCR ont déclaré que les personnes qui refusent le processus d'enregistrement ne reçoivent pas d'aide.

systemes d'identification numerique envisagent des alternatives qui reconnaissent les dynamiques du pouvoir et maintiennent la dignite et les droits des refugees, et nous exhortons la societe civile a plaider pour des alternatives. Cela pourrait impliquer d'inviter divers representants des populations nouvellement deplacees a donner leur avis sur les systemes a differentes etapes de leur mise en place, a ameliorer la fourniture d'informations et les processus de notification des griefs pour identifier les priorites, a developper des processus alternatifs significatifs qui permettent aux refugees de faire des choix et a reviser les processus de gestion de l'information.

Les refugees Rohingya ont ete a plusieurs reprises privés de leur libre arbitre et de leur dignite, ce qui est d'autant plus important qu'ils aient la possibilite de prendre des decisions concernant leur vie future. Compte tenu de leur manque de confiance au HCR et de leur confiance apparente au gouvernement du Bangladesh, qui selon des informations partagerait leurs donnees avec la Birmanie, il est essentiel de se concentrer sur la conscience de l'objectif, de la portee et des risques des cartes a puce et de la collecte de donnees biométriques.