

## LES DROITS DES MINORITES NATIONALES DANS LA CONSTITUTION BIRMANE DE 1947

Par  
Martial Dassé

C'est officiellement le 1er janvier 1886, que le royaume indépendant d'Ava fut annexé par la Grande-Bretagne et incorporé, sous le nom de Birmanie, à l'Empire britannique des Indes.

Toutefois, une différence fut faite entre la Birmanie proprement dite, c'est à dire les plaines centrales habitées par l'ethnie birmane, et les Régions Frontières peuplées par des minorités ethniques ayant un degré de civilisation moins élevé. Celles-ci, les Etats Fédérés Shans, l'Etat Karenni, le district de la Salween, à population Karen, et les autres régions passèrent sous l'administration directe du gouverneur anglais de la Birmanie, qui hérita ainsi de l'autorité, dans une grande mesure purement nominale, du roi d'Ava sur ces régions.

Durant la deuxième guerre mondiale, les Birmans virent, dans la défaite britannique devant le Japon, l'occasion de devenir indépendants. Ils collaborèrent avec l'occupant nippon qui favorisa cette évolution, trouvant là un moyen d'affirmer sa domination. Ce fut la création de l'Armée pour l'Indépendance de la Birmanie, A.I.B. (Burma Independence Army), en 1941, et la déclaration de l'indépendance, le 1er août 1943,

L'Etat Karenni et les Etats Shans, à l'exception des régions de Kentung et Mongpan, cédées à la Thaïlande, furent rattachés à la Birmanie proprement dite. Des contacts furent également pris avec les Karens qui, jusque là, étaient demeurés fidèles aux Anglais et avaient participé à la création de maquis contre l'envahisseur.

A la fin de la guerre, le général Aung-San, l'un des fondateurs de l'A.I.B., dominait la scène politique. Il s'était finalement retourné contre les nippons, qui montraient trop d'exigences, et, à leur défaite, faisait figure de libérateur. Il réclama l'indépendance, qu'après quelques hésitations, la Grande-Bretagne lui accorda.

Toutefois, le difficile problème des minorités ethniques ne fut pas résolu pour autant. Le général Aung-San leur promit de respecter leur intégrité et une constitution de type fédéraliste fut adoptée en 1947.

En effet, les minorités ethniques de Birmanie sont trop nombreuses pour pouvoir être ignorées. Elles sont homogènes, concentrées dans des régions aux pourtours relativement précis, formant ainsi de véritables Etats. Il s'agissait donc, par la constitution, de respecter et consacrer cet état de choses, mais également d'en préciser les limites.

Une solution convenant apparemment à la situation fut adoptée. Les anciennes Régions Frontières seraient érigées en Etat et conserveraient leur autonomie interne, mais la Birmanie proprement dite aurait la prépondérance sur ces dernières sans être, elle-même, considérée comme un Etat. Au niveau du Parlement existeraient deux Chambres, la Chambre des Députés et la Chambre des Nationalités où, théoriquement, les différentes ethnies pourraient exprimer leur point de vue et défendre leurs intérêts spécifiques.

### 1. Les négociations préliminaires

L'adhésion des minorités ethniques se fit en deux temps. Le gouvernement provisoire du général Aung-San eut d'abord à les convaincre de sa bonne foi et de son désir de respecter leurs caractéristiques. Ensuite, une Commission d'enquête fut chargée de vérifier les sentiments réels de ces peuples et de déterminer le cadre général de leur place future dans la constitution.

#### (a) Les Accords de Panglong

Après la défaite japonaise, le gouvernement britannique expliqua sa nouvelle politique envers la Birmanie dans un Livre Blanc, publié le 17 mai 1945.

Une période de trois années, au maximum, serait instaurée, pendant laquelle le pays serait placé sous un régime d'administration du gouverneur, assisté d'un Conseil Exécutif et, peut-être même, d'un Conseil Législatif. La constitution serait préparée, en vue de l'indépendance au sein du Commonwealth.<sup>1</sup>

---

1) F. Doré, Les régimes politiques en Asie, p. 84-85.

Ainsi, la Grande-Bretagne refusait de reconnaître le gouvernement provisoire du général Aung-San et posait ensuite les principes devant être appliqués aux Régions Frontières. "L'administration des Régions Frontières, c'est-à-dire les Etats Shans et toutes les zones montagneuses habitées par des peuples différents, par leur langue, leurs coutumes et leur degré de développement politique, des Birmans seront, pour le moment, soumis à un régime spécial, sous l'autorité du Gouverneur, jusqu'à ce que les habitants montrent leur désir de l'intégration de leurs territoires, sous une forme appropriée, avec la Birmanie proprement dite".<sup>2</sup>

Un directeur et une administration pour les Régions Frontières, ayant leur siège à Rangoon, furent nommés afin de prendre en charge ces régions. Les Etats Shans furent placés sous l'autorité de deux Résidents ayant sous leurs ordres plus de quarante assistants, presque tous anglais, et les autres régions sous l'autorité de deux vice-commissaires.<sup>3</sup>

Ces mesures furent réaffirmées lorsque le nouveau gouverneur britannique, M. Rance, entra en fonctions le 16 octobre 1945. A l'occasion d'un discours public, il proclama son intention de suivre la ligne politique définie dans le Livre Blanc.<sup>4</sup>

Cette politique s'explique par le fait que la Grande-Bretagne pensait qu'elle serait accueillie avec gratitude par un peuple la considérant comme le pays libérateur de l'oppression japonaise.<sup>5</sup>

En fait, cela provoqua la colère des Birmans, des émeutes éclatèrent et bientôt des grèves paralysèrent toute l'activité du pays.

La Ligue Antifasciste du Peuple pour la Liberté (Anti-Fascist People's Freedom League) eut peur de perdre l'appui des peuples minoritaires, dont elle ne s'était guère occupée jusque là, car les rapports entretenus jusqu'alors avec ces populations se limitaient à de fragiles

2) J. S. Furnivall, *The governance of modern Burma*, p. 93.

3) — *ibid* —

4) J. Silverstein, *The struggle for national unity in Burma*, Thèse, Cornell University—1960, p. 116.

5) J.F. Cady, *A history of modern Burma*, p. 505.

contacts. C'est pourquoi, dès janvier 1946, les représentants de la Ligue<sup>6</sup> essayèrent de gagner l'appui des minorités, concurrencés en cela par le gouverneur Rance.

Le gouverneur et le général Aung-San allèrent ensemble assister à la célébration de la victoire des Kachins et alors que le premier les remercia pour leur fidélité durant les épreuves de la guerre et leur promit une aide financière pour la construction d'écoles et d'hôpitaux, le second leur demanda de se joindre à la lutte pour l'indépendance menée par les Birmans.<sup>7</sup>

Pensant tirer profit de cette rivalité, les Shans organisèrent la première Conférence de Panglong, en mars 1946, à laquelle participèrent les trente-quatre Sahopas (chefs ou princes) de l'Etat Shan, des représentants de la Ligue et du gouverneur britannique. Les Shans avaient également invité des représentants des minorités Karens, Kachins et Chins en tant qu'observateurs.

Le but de la Conférence était de discuter les projets sociaux, culturels et médicaux concernant les Etats Shans. Les représentants anglais répétèrent leur intention de "garder l'administration des Régions Frontières, comme cela était le cas dans le passé, sous le contrôle direct du gouverneur". Toutefois, ils envisagèrent la possibilité d'une future union avec la Birmanie proprement dite.<sup>8</sup>

Devant cette menace d'aide à une division de la Birmanie, durant mai et juin, le général Aung-San protesta auprès des Britanniques qui peu après cédèrent et déclarèrent, qu'au contraire, ils voulaient unir toutes les minorités avec la Birmanie.<sup>9</sup>

---

6) Les maladresses commises par les officiers de l'armée japonaise, nouveaux maîtres du pays, provoquèrent un mouvement progressif de résistance dont les différents éléments se réunirent, en septembre 1944, dans cette organisation. Toutes les tendances étaient groupées autour de Aung-San, formant de la sorte un Front National ou Front Populaire. Les principaux groupes en étaient le parti communiste, l'Organisation des Volontaires du Peuple (People's Volunteers Organization), des ligues telles que celles de la jeunesse ou de différentes minorités

7) J. Silverstein, Thèse cit., p. 132.

8) J. Silverstein, Thèse cit., La Birmanie proprement dite, par opposition aux Régions Frontières, est constituée par la zone habitée par l'ethnie birmane.

Les Karens, effrayés par la force grandissante de la Ligue et ayant peur d'être abandonnés des Anglais, résolurent d'envoyer en juillet une mission à Londres afin de défendre leurs intérêts auprès du gouvernement.

Cette attitude s'explique car l'opposition entre Karens et Birmans est traditionnelle et la colonisation se traduisit pour eux, plutôt comme une protection contre les Birmans, que comme une domination. C'est pourquoi, durant la deuxième guerre mondiale, ils se montrèrent toujours fidèles aux Anglais. Après la défaite de ces derniers contre les Japonais, les Karens organisèrent, sous la direction du commandant Hugh Seagrim, un groupe de résistance dans les montagnes du district de la Salween.<sup>9</sup> Cette conduite les fit qualifier de collaborateurs par les Birmans qui décidèrent de les châtier.

En 1942, l'A.I.B. organisa une expédition punitive. Le 21 mars, 150 hommes de l'A.I.B. arrivèrent à Papun, en pays Karen, accusèrent ceux-ci d'être pro-Anglais et demandèrent la remise de leurs armes. Le 4 avril, le chef local de l'A.I.B., Boh Nya Na, fut tué dans une embuscade. Le lendemain matin, l'A.I.B., à titre de représailles, fusilla 17 Karens. Plus tard, elle en exécuta encore 150.<sup>10</sup> D'autres incidents de guerre se produisirent encore, rendant impossible une réconciliation la paix revenue.

C'est pourquoi, la mission conduite par Saw Ba U Gyi reçut trois objectifs : remercier les Anglais et les Américains de l'aide apportée dans le passé, établir des relations commerciales avec l'Angleterre, ces deux premiers buts n'étant, en réalité, destinés qu'à cacher la véritable raison du voyage qui était de discuter de façon officieuse de la possibilité de créer un Etat Karen indépendant de la Birmanie,<sup>11</sup> les Karens voulant, de cette façon, se placer sous la protection anglaise contre une future domination birmane fort prévisible.

Dans un livre intitulé "Le cas des Karens" (The case for the Karens), les Karens exposaient toutes les souffrances subies par leur race du fait des Birmans et, en particulier, les incidents de 1942.

---

9) B. Crozier, *The Rebels*, p. 86

10) — *ibid.* —

11) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 553

Finalement, la délégation présenta ses revendications et demanda qu'un Acte Spécial du Parlement établisse un Etat Karen, distinct de l'Etat birman, doté d'une constitution libérale, ayant un accès à la mer, ou que le même Etat Karen puisse rejoindre une Fédération des Etats des Régions Frontières, toujours séparée de la Birmanie et ayant le statut de dominion du Commonwealth.<sup>12</sup>

Bien qu'une partie de l'opinion britannique soutint ces revendications, le gouvernement les rejeta et lorsque la délégation se retira, en décembre, hors un appui moral, elle n'avait rien obtenu.

Pendant ce temps, devant le fléchissement anglais, en octobre et novembre, le général Aung-San et Thakin Nu (le futur Premier Ministre), entreprirent une tournée des Régions Frontières demandant aux peuples habitant de se grouper à l'intérieur d'un Conseil Suprême des Peuples Montagnards Unis, C.S.P.M.U. (Supreme Council of the United Hill People). Un embryon du Conseil rencontra le général Aung-San à Panglong en novembre et apporta son soutien à celui-ci en la personne de Sao Shwe Thaiké, Président du Conseil Suprême provisoire, d'origine Shan.<sup>13</sup>

Dès le 10 novembre, ayant ainsi assuré ses arrières, la Ligue posait un ultimatum en trois points au gouvernement anglais :

1. Election d'une Assemblée Constituante en avril 1947;
2. Inclusion des représentants des peuples minoritaires dans cette Assemblée;
3. Proclamation, avant le 31 janvier 1947, que la Birmanie serait totalement indépendante d'ici à un an.<sup>14</sup>

Immédiatement après cette déclaration le général Aung-San refit une tournée dans les Régions Frontières afin de préciser que, si leurs habitants se joignaient à la future Birmanie indépendante, ils bénéficieraient d'une autonomie complète, du droit de sécession et que, d'une façon générale, les droits des minorités seraient protégés.<sup>15</sup>

12) — *ibid.* —

13) F.N. Trager. *Burma: from kingdom to independence*, p. 82

14) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 539

15) — *ibid.* —

Les Karens, effrayés par la force grandissante de la Ligue et ayant peur d'être abandonnés des Anglais, résolurent d'envoyer en juillet une mission à Londres afin de défendre leurs intérêts auprès du gouvernement.

Cette attitude s'explique car l'opposition entre Karens et Birmans est traditionnelle et la colonisation se traduit pour eux, plutôt comme une protection contre les Birmans, que comme une domination. C'est pourquoi, durant la deuxième guerre mondiale, ils se montrèrent toujours fidèles aux Anglais. Après la défaite de ces derniers contre les Japonais, les Karens organisèrent, sous la direction du commandant Hugh Seagrim, un groupe de résistance dans les montagnes du district de la Salween.<sup>9</sup> Cette conduite les fit qualifier de collaborateurs par les Birmans qui décidèrent de les châtier.

En 1942, l'A.I.B. organisa une expédition punitive. Le 21 mars, 150 hommes de l'A.I.B. arrivèrent à Papun, en pays Karen, accusèrent ceux-ci d'être pro-Anglais et demandèrent la remise de leurs armes. Le 4 avril, le chef local de l'A.I.B., Boh Nya Na, fut tué dans une embuscade. Le lendemain matin, l'A.I.B., à titre de représailles, fusilla 17 Karens. Plus tard, elle en exécuta encore 150.<sup>10</sup> D'autres incidents de guerre se produisirent encore, rendant impossible une réconciliation la paix revenue.

C'est pourquoi, la mission conduite par Saw Ba U Gyi reçut trois objectifs: remercier les Anglais et les Américains de l'aide apportée dans le passé, établir des relations commerciales avec l'Angleterre, ces deux premiers buts n'étant, en réalité, destinés qu'à cacher la véritable raison du voyage qui était de discuter de façon officieuse de la possibilité de créer un Etat Karen indépendant de la Birmanie,<sup>11</sup> les Karens voulant, de cette façon, se placer sous la protection anglaise contre une future domination birmane fort prévisible.

Dans un livre intitulé "Le cas des Karens" (The case for the Karens), les Karens exposaient toutes les souffrances subies par leur race du fait des Birmans et, en particulier, les incidents de 1942.

9) B. Crozier, *The Rebels*, p. 86

10) — *ibid.* —

11) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 553

Finalement, la délégation présenta ses revendications et demanda qu'un Acte Spécial du Parlement établisse un Etat Karen, distinct de l'Etat birman, doté d'une constitution libérale, ayant un accès à la mer, ou que le même Etat Karen puisse rejoindre une Fédération des Etats des Régions Frontières, toujours séparée de la Birmanie et ayant le statut de dominion du Commonwealth.<sup>12</sup>

Bien qu'une partie de l'opinion britannique soutint ces revendications, le gouvernement les rejeta et lorsque la délégation se retira, en décembre, hors un appui moral, elle n'avait rien obtenu.

Pendant ce temps, devant le fléchissement anglais, en octobre et novembre, le général Aung-San et Thakin Nu (le futur Premier Ministre), entreprirent une tournée des Régions Frontières demandant aux peuples habitant de se grouper à l'intérieur d'un Conseil Suprême des Peuples Montagnards Unis, C.S.P.M.U. (Supreme Council of the United Hill People). Un embryon du Conseil rencontra le général Aung-San à Panglong en novembre et apporta son soutien à celui-ci en la personne de Sao Shwe Thaiké, Président du Conseil Suprême provisoire, d'origine Shan.<sup>13</sup>

Dès le 10 novembre, ayant ainsi assuré ses arrières, la Ligue posait un ultimatum en trois points au gouvernement anglais :

1. Election d'une Assemblée Constituante en avril 1947;
2. Inclusion des représentants des peuples minoritaires dans cette Assemblée;
3. Proclamation, avant le 31 janvier 1947, que la Birmanie serait totalement indépendante d'ici à un an.<sup>14</sup>

Immédiatement après cette déclaration le général Aung-San refit une tournée dans les Régions Frontières afin de préciser que, si leurs habitants se joignaient à la future Birmanie indépendante, ils bénéficieraient d'une autonomie complète, du droit de sécession et que, d'une façon générale, les droits des minorités seraient protégés.<sup>15</sup>

12) — *ibid.* —

13) F.N. Trager. *Burma: from kingdom to independence*, p. 82

14) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 539

15) — *ibid.* —

La réponse de la Grande-Bretagne vint le 20 décembre, sous la forme d'une invitation. Celle-ci fut acceptée par la Ligue, le 26 décembre, et une mission conduite par Aung-San arriva à Londres le 9 janvier 1947.

Les négociations, menées dans une atmosphère de complète compréhension mutuelle, furent rapidement terminées et le 27 janvier étaient publiées les conclusions auxquelles avaient abouti les conversations entre le Gouvernement de Sa Majesté et la Délégation du Conseil Exécutif du Gouverneur de Birmanie (*Conclusions Reached in the Conversations Between His Majesty's Government and the Delegation from the Executive Council of the Governor of Burma*), plus connues sous le nom d'Accord Attlee—Aung-San.

Les revendications de l'ultimatum du 10 novembre 1946 étaient satisfaites et, de plus, le paragraphe 8 des conclusions précisait que l'objectif des deux parties était "d'achever l'unification des Régions Frontières et de la Birmanie avec le libre consentement de leurs habitants", et dans le même temps, "les peuples des Régions Frontières devaient, dans le domaine des intérêts communs, être associés de façon étroite avec le gouvernement de Birmanie, d'une manière acceptable pour les deux parties".<sup>16</sup>

Cet Accord prévoyait, en outre, la création d'une Commission d'enquête afin de connaître quels étaient les vœux des peuples minoritaires et quel serait le meilleur moyen de les intégrer à la Birmanie proprement dite.

Le mois suivant, afin de discuter avec les peuples minoritaires, une deuxième Conférence, qui commençait ses travaux le 7 février 1947, se tenait à Panglong. Les conditions étaient, toutefois, bien différentes de lors de la précédente car, cette fois, les britanniques appuyaient l'idée de l'unification immédiate des Régions Frontières avec la Birmanie proprement dite.

---

16) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 542; J.S. Furnivall, *op. cit.*, p. 93

Parmi les délégués se trouvait Sao Shwe Thaiké, qui devait devenir le premier Président de la République birmane. Le représentant Kachin le plus important était Suma Duwa Sinwa Nawng, le délégué Chin était Wum Ko Hau et le général Aung-San représentait la Ligue.<sup>17</sup>

Les premiers participants, qui arrivèrent le 6 février, furent les Shans et les Kachins. Ils rédigèrent une résolution, en cinq points, formulant leurs demandes qui étaient d'avoir les mêmes privilèges politiques que les Birmans, l'autonomie politique à l'intérieur de leur Etat, de ne pas s'en tenir automatiquement à l'Accord Attlee-Aung-San et la garantie du droit de sécession.

Les Chins rencontrèrent les Shans et les Kachins le 7 février, et donnèrent leur accord à ces résolutions. Mais, ils y ajoutèrent trois stipulations qui furent approuvées à leur tour par les deux premiers groupes. Les deux plus importantes demandaient l'aide financière de la Birmanie proprement dite, si le budget d'un Etat était déficitaire, et que le C.S.P.M.U., décide des futurs rapports entre la Birmanie proprement dite et eux.

A la suite de ces réunions officieuses préliminaires, les premières discussions officielles eurent lieu, durant lesquelles ce fut le général Aung-San qui parla au nom du peuple birman. Il rassura les peuples minoritaires en proclamant que le futur gouvernement n'interviendrait pas dans les administrations locales et ne supprimerait pas l'autonomie. Il ajouta que la forme des futures institutions politiques à l'intérieur des Etats serait l'affaire des seuls peuples minoritaires et des chefs les représentant.

Après cinq jours de discussion seulement, le 12 février 1947, était publié le texte des Accords de Panglong qui reprenaient presque intégralement les revendications des représentants Shans, Kachins et Chins.<sup>18</sup>

Mais les quatre observateurs Karens, la plus importante minorité, déjà en opposition aux Birmans, "ne furent pas consultés et rien ne leur

17) J. Perrin, *Le problème des minorités dans l'Union Birmane*, p. 5

18) J. Silverstein, *Thèse cit.*, p. 166

fut promis".<sup>19</sup> Cette ignorance des problèmes Karens provoqua l'éclatement de l'Organisation Centrale des Karens O.C.K. (Karen Central Organization). Saw San Po Thin et Mahn Ba Khaing décidèrent de se rallier à la Ligue et formèrent l'Organisation de la Jeunesse Karen, O.J.K. (Karen Youth Organization), transformée plus tard en Ligue de l'Union Karen (Union Karen League).

Par contre, la majorité, regroupant les intellectuels et les extrémistes constituèrent l'Union Nationale des Karens (Karen National Union), avec, comme président, Ba U Gyi. Cette scission devait avoir par la suite de très graves conséquences.<sup>20</sup>

Mais, ainsi qu'il l'était prévu dans l'Accord Attlee—Aung-San, allait être créée une Commission d'enquête pour contrôler et examiner quelle serait la meilleure méthode de fusion entre la Birmanie proprement dite et les Régions Frontières.

**(b) La Commission d'enquête pour les Régions Frontières: mars-avril 1947.**

La Commission d'enquête, sous la présidence du Docteur Ress Williams, se composait de quatre Birmans et de quatre représentants des Régions Frontières, soit respectivement, un Sahopa Shan, un Kachin, un Chin et un Karen de l'Union Nationale des Karens.<sup>21</sup>

Les membres de la Commission se réunirent pour la première fois à Rangoon, le 8 mars. Après une tournée d'inspection préliminaire de onze jours dans la région du nord-est de Myitkyina à Loikaw, la Commission siégea à Rangoon du 19 au 26 mars afin d'écouter les suggestions des représentants des minorités.

Ensuite, elle se rendit à Maymio du 27 mars au 21 avril afin de poursuivre son enquête. Enfin, après une dernière réunion à Rangoon, la Commission remit son rapport le 24 avril.<sup>22</sup>

19) J. Perrin, *op. cit.*, p. 5

20) J. Silverstein, *Thèse cit.*, p. 467-468; J.F. Cady, *op. cit.*, p. 553-554

21) J.S. Furnivall, *op. cit.*, p. 95-96

22) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 547

Son travail quelque peu hâtif<sup>23</sup> lui avait cependant permis d'entendre les propositions et les désirs des Shans, à travers les représentants du Congrès pour la Liberté des Peuples de l'Etat Shan (Shan States People's Freedom Congress), des Sahopas, des Kachins, des Chins et des Karens. Parmi ces derniers, ceux du district de la Salween firent savoir qu'ils ne voulaient pas avoir une constitution commune avec la Birmanie et désiraient former un Etat indépendant qui resterait dans le Commonwealth, si la Birmanie s'en retirait,

Le Commission refusa d'examiner ces demandes ainsi que d'accorder un accès à la mer au futur Etat Karen, ce qui constituait une condition sine qua non à toute discussion avec la Birmanie proprement dite.<sup>24</sup>

L'U.N.K. décida alors de ne pas participer aux élections qui se déroulèrent le 7 avril. Du fait de cette abstention, 19 des 24 sièges réservés aux Karens allèrent à l'Organisation de la Jeunesse Karen, les autres étant obtenus par des candidats Karens indépendants, appuyés par la Ligue.<sup>25</sup>

Fait beaucoup plus grave, l'U.N.K., le même mois, commença à organiser une force armée appelée, Organisation Nationale de Défense des Karens, O.N.D.K. (Karen National Defense Organization), destinée à protéger les intérêts Karens.

A partir de ce moment, l'U.N.K., représentant la majorité des Karens, ne prit plus aucune part aux travaux menés en vue de la formation de l'Union Birmane et, dès juillet, à la faveur de la confusion créée par l'assassinat du général Aung-San, des unités locales de l'O.N.D.K., commencèrent à agir de leur propre autorité.<sup>26</sup>

Entre temps, le rapport de la Commission avait été publié et on y trouvait, en plus de l'approbation totale des Accords de Panglong, les directives à suivre en vue de la rédaction de la future constitution.

La Commission avait décidé que les régions suivantes seraient représentées à l'Assemblée Constituante :

---

23) J. Perrin, *op. cit.*, p. 6

24) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 549; F.N. Trager, *op. cit.*, p. 103

25) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 551

26) — *ibid.* — p. 554; F.N. Trager, *op. cit.*, p. 104-105

- Les Etats Shans Fédérés, y compris Kokang et Mongpai;
- Les collines Kachins (Kachin Hills);
- Les collines Chins (Chin Hills) et l'Arakan;
- L'Etat Karenni;
- Les Somra Tract;
- Le district de la Salween;
- La sous-division de Homalin;

Les Etats Shans non fédérés de Thaungdat et Singkhaling Khamti, dans le nord-ouest, demandaient à être incorporés à la Birmanie proprement dite. Aucun représentant valable des Nagas et des Was n'avait pu être trouvé "vu le degré peu avancé de leur civilisation".<sup>27</sup>

La répartition des sièges souleva un problème difficile car si les peuples minoritaires ne représentaient que 16% de la population, les Régions Frontières couvrent 47% de la superficie totale du territoire birman. En s'en tenant à une répartition proportionnelle, les peuples minoritaires se seraient vu attribuer 35 sièges seulement. Mais en se référant à la grandeur des territoires qu'ils occupaient la Commission recommanda l'adoption d'une solution moyenne et il leur fut accordé 45 sièges, selon la répartition suivante:

– Etats Shans, Kokang et Mongpai. . . . .	26
– Collines Kachins. . . . .	7
– Collines Chins et Arakan. . . . .	6
– Etat Karenni. . . . .	2
– District de la Salween. . . . .	2
– Somra Tract. . . . .	1
– Sous-division de Homalin. . . . .	1
total. . . . .	45 <sup>28</sup>

Le pays Karen n'était pas considéré comme une région frontière. Ses délégués disposèrent de 24 sièges, pris parmi les 210 sièges de la Birmanie proprement dite, 4 sièges étant encore réservés aux eurasiens anglo-birmans; le nombre total des membres de l'Assemblée étant donc fixé à 255.

27) Cité par J. Perrin, op. cit., p. 7

28) J.S. Furnivall, op. cit., p. 97

Lors des élections, la Ligue emporta la majorité des sièges. Les leaders de la Ligue se mirent immédiatement au travail et, dès le 27 mai, faisaient approuver leur projet par une Convention générale de la Ligue.

La première session de l'Assemblée Constituante se tint ensuite le 19 juin. Après de rapides travaux, qui ne firent que sanctionner le projet approuvé en mai par la Ligue, la Constitution fut adoptée par un vote unanime de l'Assemblée Constituante, le 24 septembre 1947.

Le nombre des Etats avait été réduit à quatre, les Etats Shan, Kachin, Karenni, l'Etat Karen ayant un statut provisoire, ce à quoi s'ajoutait la Région Administrative Spéciale des Chins.

## **2. Les Etats de l'Union**

Dans la Constitution certains pouvoirs sont communs à tous les Etats, mais chacun d'entre eux dispose de droits et de privilèges fixés en fonction de leurs conditions économiques, sociales et historiques particulières, afin de respecter leur entité.

### **(a) Dispositions générales**

La Constitution, telle qu'elle fut approuvée le 24 septembre 1947, définit l'Union Birmane comme étant composée de tous les anciens territoires gouvernés directement par l'administration britannique auxquels s'ajoutent les Etats Shan, Kachin, Karenni et la Région Administrative Spéciale des Chins (R.A.S. des Chins). Les articles 180 et 181 prévoient simplement la création d'un futur Etat Karen.

Les institutions régissant les divers Etats présentent les mêmes caractéristiques, sans toutefois être totalement semblables, étant personnalisées afin d'être adaptées aux caractéristiques de chaque Etat.

Conformément à la Constitution, chacun des quatre Etats est doté d'un Conseil d'Etat composé de tous les membres du Parlement représentant ces Etats, à l'exception de la R.A.S. des Chins qui se voit dotée, en fonction de son statut inférieur, d'un simple Conseil des Affaires Chins. (art. 197)

Un membre du gouvernement de l'Union désigné sous le nom de Ministre de l'Etat est nommé par le Président sur avis conforme du

Premier Ministre, en ce qui concerne les Etats Shan, Karenni et la R.A.S. des Chins mais, pour celle-ci, il prend le nom de Ministre des Affaires Chins.

Dans chaque cas, le choix doit être approuvé par les membres du Conseil de l'Etat intéressé et il est choisi parmi les membres du Parlement représentant ces derniers. Pour l'Etat Kachin, c'est le Parlement qui doit le désigner sur avis conforme du Premier Ministre, agissant en accord avec le Conseil de l'Etat Kachin (art. 173). Si un conflit survient entre le Premier Ministre et les représentants avec lesquels il doit agir en accord, le Premier Ministre décide en dernier recours, comme le prouve la pratique instaurée par le Premier Ministre U Nu.

Les Conseils d'Etat élisent parmi leurs membres, ou d'autres personnes, des ministres formant un Cabinet qui joue le rôle de gouvernement afin d'aider et conseiller le ministre de l'Etat.

Chaque Conseil d'Etat a le pouvoir exclusif d'élaborer des lois pour l'Etat ou pour une partie quelconque de l'Etat en ce qui concerne les questions énumérées dans la deuxième liste de la troisième annexe de la Constitution (art. 92, 2.). Les annexes comprennent principalement les affaires concernant le droit public local (questions institutionnelles), les affaires économiques (agriculture, pêche, opium et autres stupéfiants, taxes et impôts locaux dont les revenus sont attribués aux Etats, ces impôts et taxes étant, à leur tour, énumérés dans la quatrième annexe de la Constitution), l'éducation à l'exclusion des Universités et de l'enseignement technique et professionnel supérieur, la sécurité, celle-ci incluant l'ordre et la santé publics, la justice et l'administration locale.

Ce pouvoir législatif peut-être élargi car chaque Conseil d'Etat peut recommander au Parlement l'adoption de toute loi ayant trait à une question quelconque pour laquelle le Conseil n'est pas habilité à légiférer. Mais, à contrario, tout Conseil d'Etat peut, en vertu d'une résolution, abandonner à l'Union n'importe lequel de ses pouvoirs ou de ses droits (art. 92, 3.).

Des relations exceptionnelles peuvent également s'établir entre l'Union et les Etats. En premier lieu, il est possible, si tel est leur souhait, que deux ou plusieurs Conseils d'Etat adoptent des résolutions

concurrentes afin que le Parlement légifère dans un domaine qui relève normalement de leur compétence, mais toute loi ainsi adoptée pourra être amendée ou abrogée par une loi du Conseil d'Etat à laquelle elle s'applique (art. 95).

Dans le deuxième cas, le Parlement reçoit le pouvoir d'élaborer des lois à la place d'un Etat, dans les domaines de sa compétence normale, si le Président a proclamé l'existence d'un danger grave menaçant la sécurité de l'Union ou mettant en danger sa situation économique (art. 94, 1<sup>o</sup>). Les lois votées par le Parlement l'emportent alors dans tous les cas sur celles votées par un des Conseils d'Etat (art. 94, 2<sup>o</sup>)

La "proclamation de l'état d'urgence" cesse d'être valable au bout de six mois, à moins d'avoir été approuvée, avant l'expiration de ce délai, par une résolution des deux Chambres du Parlement. En ce cas, sa validité est prolongée pour douze mois. Mais cette emprise du gouvernement de l'Union sur les Etats est limitée par le fait qu'une loi votée à la faveur de l'état d'urgence devient caduque, au plus tard six mois après la révocation de la proclamation présidentielle (art. 94, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>).

Enfin, un contrôle général existe dans le domaine de la législation ordinaire, car tout projet de loi adopté par un Conseil d'Etat doit être soumis au Président aux fins de signature et de promulgation.

Celui-ci peut le signer dans le mois suivant, mais il peut également le transmettre à la Cour Suprême qui doit, dans un délai de trente jours, examiner la compatibilité éventuelle de l'ensemble du texte ou de certaines de ses dispositions avec la Constitution. En cas d'inconstitutionnalité déclarée, le Président doit renvoyer le projet de loi au Conseil de l'Etat pour une nouvelle délibération et il doit refuser de le signer si les amendements nécessaires n'ont pas été apportés. Dans tous les autres cas, il doit signer le projet et promulguer la loi aussitôt que possible après la décision de la Cour. Le Président exerce ainsi un droit de veto suspensif.

Dans le domaine financier, c'est le Chef de l'Etat concerné qui propose l'estimation des recettes et des dépenses de l'Etat pour chaque année fiscale. Le budget, une fois approuvé par le Conseil de l'Etat,

doit être incorporé dans le budget de l'Union. Il peut, par conséquent, être approuvé ou modifié par la Chambre des Députés qui, seule, a autorité pour adopter ou présenter un projet de loi financier.

En contrepartie de cette tutelle, l'Union peut apporter une aide aux Etats, dans la mesure où cette aide est jugée nécessaire par une commission ou autorité désignée à cet effet. La répartition des revenus fiscaux ou para-fiscaux entre l'Union et les Etats favorisant grandement le pouvoir central, cette aide sera presque toujours nécessaire. Une somme est ainsi prévue chaque année pour être répartie par un Conseil de l'Aide aux Etats, groupant des représentants de tous les Etats.<sup>29</sup>

Le pouvoir exécutif est exercé par le Ministre de l'Etat qui a le titre de Chef de l'Etat et qui est chargé de l'administration de l'Etat. Son pouvoir s'étend à toutes les questions ou sujets pour lesquels le Conseil de l'Etat a le pouvoir d'élaborer des lois, mais pour toutes ces questions la décision du Conseil s'impose au Chef de l'Etat. Sur toutes les autres questions, le Conseil de l'Etat a simplement un rôle consultatif.

Afin d'aider le Chef de l'Etat et le Conseil, est élu un Cabinet qui, dans le cas de l'Etat Kachin, est composé pour moitié de personnes n'appartenant pas à cette ethnie.

La R.A.S. des Chins a un système particulier. Le Conseil des Affaires Chins n'a pas de pouvoirs législatifs et sa mission consiste seulement à conseiller et à aider le ministre dans l'accomplissement de ses fonctions, dans les deux domaines où des pouvoirs lui sont attribués: l'administration générale et les questions relatives aux écoles et institutions culturelles (art. 197).

Ainsi, les relations entre les Etats et l'Union témoignent, en réalité, de la très grande intégration des premiers dans le cadre national et de la dépendance dans laquelle sont placés leurs organes et les attributions qu'ils exercent à l'égard du pouvoir central.<sup>30</sup>

Mais des limites sont aussi imposées au Parlement qui ne peut augmenter ou réduire la superficie d'un territoire ou en modifier les

29) J.S. Furnivall, *op. cit.*, p. 100

30) F. Doré, *op. cit.*, p. 452

frontières, sauf par une loi approuvée par le Conseil de tous les Etats dont les frontières sont affectées (art. 200).

De plus, le droit de sécession peut être exercé dans les dix années suivant la date de l'entrée en vigueur de la Constitution si une résolution à la majorité des deux tiers est adoptée par le Conseil de l'Etat intéressé. Le Président ordonnera alors un plébiscite afin de connaître la volonté des populations. Ce droit n'est reconnu qu'aux Etats Shan et Karenni, mais est expressément dénié à l'Etat Kachin (art. 178) et à l'Etat Karen (Premier Amendement, 1951).

Enfin, pour symboliser l'Union, un nouveau drapeau a été conçu. Dans l'angle supérieur droit se trouvent cinq étoiles symbolisant les cinq principaux groupes ethniques: Birman, Chin, Kachin, Karen et Shan, entourant une sixième et plus grande étoile représentant la nouvelle Union. Ceci est, au moins, une reconnaissance morale de l'importance des peuples minoritaires au sein de l'Union Birmane.<sup>31</sup>

En dépit de ces institutions communes, il reste nécessaire d'étudier séparément chaque Etat, car chacun possède des caractéristiques spéciales fondées sur le respect des traditions locales.

(b) L'Etat Shan<sup>32</sup>

L'Etat Shan comprend tous les territoires connus alors sous le nom de Fédération des Etats Shans. Cet Etat fut d'abord divisé en deux districts, Nord et Sud, jusqu'à la création du district de l'Est en 1951, ce dernier se composant de quatre anciens Etats: les Etats Wa du Nord et du Sud, les Etats de Manglung et de Kentung.

31) J. Silverstein, Thèse cit., p. 207

32) Sous les Anglais, les Etats Shans étaient exemptés de la législation birmane. Les Anglais admettaient l'application du droit coutumier pourvu qu'il ne fut pas en contradiction avec les concepts britanniques de justice et d'équité. La Fédération Shan fut créée en 1922. Un Conseil des Chefs, présidé par le Haut-Commissaire pour les Etats Shan, formait une Assemblée Constituante sans pouvoir législatif. J. Perrin, op. cit., p. 16-17

La population, telle qu'elle fut recensée, en 1947, par la Commission d'enquête montre que si l'ethnie Shan est la plus importante, elle ne forme pas la majorité des habitants.<sup>33</sup>

La représentation de l'Etat Shan au Parlement sanctionne cet état de fait. Les 25 Shans de la Chambre des Nationalités sont choisis parmi les 33 Sahopas, ce qui consacre leurs pouvoirs traditionnels dans cet Etat resté sous le régime de la féodalité. Par contre les 25 représentants de l'Etat à la Chambre des Députés ne peuvent être des Sahopas.

Un problème se présenta lors du choix du Ministre de l'Etat. Le Conseil proposa U Tun Myint alors que le Premier Ministre U Nu avait choisi Sao Hkum Kio. Finalement, tous deux furent nommés ministre mais U Tun Myint devait, plus tard, abandonner son poste, ce qui établit la prééminence du Premier Ministre dans le choix du Ministre d'un Etat. Le Premier Ministre U Nu devait, par la suite, imposer constamment son candidat.<sup>34</sup>

Le Conseil de l'Etat, durant sa première réunion, après les élections générales de 1956, élit un Cabinet composé d'un Président, d'un Vice-Président, chargé des Affaires intérieures et de cinq ministres s'occupant respectivement de l'Information et Solidarité Nationale, de l'Education et Santé Publique, des Finances, de l'Utilisation des Terres, des Travaux Publics et Irrigation. Le Président était un Sahopa, ainsi que deux de ses ministres.<sup>35</sup> Le Ministre de l'Etat avait son bureau à Rangoon, mais il y avait un Secrétariat d'Etat à Taunggyi.<sup>36</sup>

Le respect de l'autonomie perdit dès le début une partie de son caractère car l'enseignement devait être dispensé en birman et, dans les écoles primaires, le Shan était enseigné seulement comme deuxième

33) 849 000 Shans (dont 55,6% au nord et 44,4% au sud), 271 000 Palaung Was, 206 000 Birmans, 192 000 Karens, 71 000 Chins et 112 000 Indiens et Chinois, soit un total de 852 000 personnes n'appartenant pas à l'ethnie Shan. J.S. Furnivall, op. cit., p. 102

34) Maung-Maung, Burma' Constitution, p. 177

35) J.S. Furnivall, op. cit., p. 101-102

36) — ibid. —

langue. Mais plus on s'éloignait de la Plaine birmane, en allant vers l'est ou vers le nord, moins le birman était parlé, sinon compris. On notait même une certaine répugnance des Shans à le parler.

Cependant, après l'indépendance, l'enseignement se développa rapidement et, en 1953, 73 671 élèves fréquentaient les secteurs primaire et secondaire et une école d'instituteurs de village fonctionnait à Taunggyi.<sup>37</sup>

(c) **L'Etat Kachin**<sup>38</sup>

En 1958, la population se serait élevée à 600 000 habitants dont environ 400 000 Kachins,<sup>39</sup> le reste étant des Indiens, Chinois et Birmans qui, en fonction de leur niveau de développement plus élevé que celui des Kachins, ne voulurent pas abandonner leur droit de représentation au Parlement aux Kachins.

Ce problème fut résolu par la répartition des douze sièges réservés à l'Etat à la Chambre des Nationalités. Six furent attribués aux Kachins et six aux non-Kachins. De même, les membres du Cabinet étaient seulement Kachins pour moitié, les sept sièges de la Chambre des Députés étant départagés par le suffrage universel.

Par contre, le Chef de l'Etat devait être obligatoirement Kachin, car cette ethnie constitue la majorité de la population.<sup>40</sup>

C'est également afin de protéger les droits des non-Kachins que le droit de sécession fut refusé à cet Etat. De plus, aucune loi ne pouvait altérer les droits ou privilèges de l'une des communautés à moins que la majorité de celle qui est concernée ne vote en faveur d'une telle loi.

La Cabinet comprenait moins de membres que celui de l'Etat Shan et trois ministères seulement furent créés : ceux de l'Education; de la Santé Publique et des Affaires Sociales; des Travaux Publics, Agriculture et Forêts.

37) J. Perrin, *op. cit.*, p. 14

38) Après 1885, les Anglais entreprirent d'isoler les Sahopas Shans des Kachins et placèrent des hommes à eux sur les trônes des Sahopas. J. Perrin, *op. cit.*, p. 40

39) J. Perrin, *op. cit.*, p. 37

40) Maung-Maung, *op. cit.*, p. 178

(d) **L'Etat Karen**

La Constitution ne fit qu'accroître le mécontentement des Karens car, dans ses articles 180 et 181, elle prévoyait seulement l'établissement d'une région spéciale de Kawthulay (Terres des Fleurs en Karen) et la définition éventuelle, par un acte législatif voté par la Chambre des Députés, d'un Etat Karen comprenant principalement la région du district de la Salween et de ses régions adjacentes à peuplement Karen.

Ainsi, malgré les pressions Karens, la Constitution ne leur accordait qu'un statut copié sur celui de la R.A.S. des Chins. En l'occurrence, un Conseil des Affaires Karens composé des membres de la Chambre des Députés, travaillant en accord avec le Ministre des Affaires Karens, et n'ayant qu'un pouvoir d'administration générale et liberté de régler toutes les questions relatives aux écoles et aux institutions culturelles Karens

Toutefois, alors que pour la R.A.S. des Chins ce statut était normalement définitif, pour l'Etat Karen une Commission Spéciale devait déterminer les vœux des populations ainsi que les limites du futur Etat.

L'insatisfaction des Karens ne tarda pas à se manifester de façon concrète et l'U.N.K. refusa de célébrer la fête de l'indépendance birmane, demandant aux Karens de rester chez eux ce jour là et d'adopter le 5 mai comme leur propre fête nationale.<sup>41</sup> En février 1948, ils organisèrent des manifestations à Rangoon.

Devant cette menace, le 6 avril 1948, le gouvernement nomma une Commission pour la Frontière de la Région de Kawthulay (Kawthulay Boundary Commission) afin de définir les zones adjacentes au district de la Salween qui, avec celui-ci, formeraient le futur Etat.<sup>42</sup> Son travail servit de base à la Commission d'Enquête pour l'Autonomie Régionale (Regional Autonomy Enquiry Commission) formée le 9 septembre 1948,

---

41) F. N. Trager, *op. cit.*, p. 104

42) J.S. Furnivall, *op. cit.*, p. 105

dans le but d'étudier "les aspirations légitimes des Mons, Karens et Arakanais".<sup>43</sup>

A cette date, la situation était déjà devenue très confuse car, en même temps que le Premier Ministre déclarait vouloir examiner les griefs des minorités non satisfaites, il affirmait : "je suis à 100% contre l'idée de créer des Etats séparés pour les Mons, Karens et Arakanais".<sup>44</sup>

Les Mons, de leur côté, avaient formé l'Organisation Nationale de Défense des Mons, O.N.D.M., (Mon National Defense Organization), copiée sur l'O.N.D.K., afin de protéger leurs droits et leurs nationaux.

Pendant que se déroulait l'enquête, le 13 novembre 1948, l'U.N.K., l'O.N.D.M., l'Association Unifiée des Mons (Mon United Association), le Front Unifié Mon (Mon United Front), dirigés par Ba U Gyi, Po Cho et Nai Hla Maung, faisaient une déclaration commune par laquelle ils demandaient la création d'un Etat indépendant, Karen-Mon, groupant les divisions complètes de Tenasserim et de l'Irrawady, plus treize districts adjacents.<sup>45</sup>

Cet ultimatum, difficile à accepter par le gouvernement birman, était sans doute dicté par les ambitions politiques Karens, aussi bien que par la peur d'un résultat négatif de l'enquête menée par la Commission. Sur ce dernier point, les Mons ne se trompaient guère puisque dans un premier rapport, remis le 19 février 1949 au gouvernement, la Commission déclarait "qu'elle n'avait pas eu le temps de visiter les districts de Thaton et Amherst et donc qu'elle n'était pas en mesure de faire une déclaration à propos d'un Etat Mon séparé".<sup>46</sup>

43) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 591. La province de l'Arakan occupe 560 kilomètres de côtes le long du golfe du Bengale. Les Arakanais sont d'origine birmane, mais souvent métissés d'indien. Beaucoup sont musulmans et leurs revendications visaient à protéger leur religion. Il s'agit donc d'une minorité religieuse non concernée par cette étude.

44) H. Tinker, *The Union of Burma : a study of the first years of independence*, p. 37

45) J.F. Cady, *op. cit.*, p. 592; F.N. Trager, *op. cit.*, p. 106

46) J. Silverstein, *Thèse cit.*, p. 446

Quant aux Karens, le rapport recommandait la création d'un Etat qui serait limité aux régions dans lesquelles les populations en auraient montré le désir.

Quoiqu'il en soit, il était déjà trop tard pour régler pacifiquement le problème car, dès décembre 1948, l'O.N.D.K. était entrée en rébellion armée à laquelle se joignaient les Mons au mois de février 1949.

Du fait de l'insurrection qui s'étendait, la création de l'Etat Karen fut retardée. Le premier pas fait dans cette direction fut le Premier Amendement du 5 octobre 1951. Le noyau de l'Etat Karen était formé du district de la Salween ainsi que l'avait recommandé la Commission car, contrairement aux allégations Karens, ceux-ci ne représentaient que 16% de la population dans la province de Pegu et 10% dans celle de Tenasserim.<sup>47</sup>

La première réunion du Conseil de l'Etat se tint en mars 1952 et, en septembre, un Deuxième Amendement agrandissait l'Etat de cinq villes contiguës au district de la Salween. Mais cela ne donnait pas la faculté au Conseil d'administrer l'Etat, cette faculté étant repoussée jusqu'au rétablissement de l'ordre auquel le gouvernement de l'Etat devait participer afin de pouvoir exercer pleinement ses responsabilités le plus tôt possible.

A cette fin, deux Ministres de l'Etat s'installèrent à Moulmein en compagnie d'un Commissaire Extraordinaire du gouvernement. Quand il devint visible, en 1954, que la rébellion, bien que causant des troubles graves, ne parviendrait pas à renverser le régime, le Président de la République notifia aux autorités de l'Etat, qu'à partir du 1er juin, elles pourraient exercer leur autorité dans trois des grandes villes ajoutées à l'Etat en 1952.

En fait, ces mesures ne pouvaient guère apaiser les Karens car ceux qui résidaient hors de l'Etat étaient assujettis au même statut que les Birmans et donc obligés de faire toutes leurs études en birman, ce qui les conduisait inévitablement à l'assimilation.

---

47) Maung-Maung, op. cit., p. 181

En outre, alors que 24 sièges avaient été prévus à la Chambre des Nationalités, il ne leur en était finalement accordé que 15 et 7 seulement à la Chambre des Députés.

C'est pourquoi, ces dispositions n'arrêtèrent absolument pas la révolte et aucun parti Karen ne participa aux élections de 1956.

(e) **L'Etat Kayah**

L'Etat Kayah possède une curieuse histoire administrative. Seul à traiter directement avec la Grande-Bretagne, l'Etat Karenni ne fit jamais partie de l'Empire britannique.

Cela est dû au fait qu'en 1875 les Anglais négocièrent avec le roi Mindon un traité garantissant l'indépendance de l'Etat Karenni. Le Royaume-Uni considérait donc ce dernier comme un "Etat féodal indépendant".<sup>48</sup>

Il fut contrôlé plus tard par le gouverneur général de Birmanie mais resta soumis à ses propres lois. C'est en raison de cette indépendance passée que le droit à la sécession lui fut reconnu.

Formant un très petit Etat d'une population d'environ 70 000 habitants, la Constitution prévoyait sa fusion avec le futur Etat Karen, les Karennis étant, eux-mêmes, une branche de cette ethnie. Mais durant l'insurrection conduite par l'O.N.D.K., les rebelles envahirent l'Etat Karenni et l'occupèrent en partie un certain temps.

Cela provoqua la rancœur des Karennis et ils demandèrent que leur Etat soit, à l'avenir, totalement séparé de celui des Karens. En outre, ils changèrent leur nom en "Kayah" afin de bien montrer qu'ils se désolidarisèrent complètement de ces derniers.

Leurs vœux furent exaucés par l'Amendement de 1951 et le nouvel Etat Kayah, avec pour capitale Loikaw, fut officiellement créé en janvier 1952.

La Constitution lui attribuait trois sièges à la Chambre des Députés. Le gouvernement se composait de trois ministres seulement.<sup>49</sup>

48) J. Perrin, op. cit., p. 59; Karenni signifie Karen rouge. Les Karennis sont apparentés aux Karens.

49) J.S. Furnivall, op. cit., p. 107

### (f) **La Région Administrative Spéciale des Chins**

Les Chins furent désillusionnés par la réapparition du Service des Affaires Civiles de l'administration britannique et, à l'autonomie, ils préférèrent une aide spéciale du gouvernement de l'Union pour la construction d'écoles et d'hôpitaux et l'accélération du développement de la région d'une manière générale.<sup>50</sup>

Dès l'entrée en vigueur de la Constitution un essai de modernisation prit forme et par l'acte XLIX de 1948, l'ancien système de l'administration indirecte par les chefs Chins héréditaires était aboli. On divisa alors la région en deux districts, possédant chacun cinq sous-divisions, elles-mêmes divisées en cercles et villages ayant à leur tête un chef et un conseil élus.

À l'intérieur de cette organisation territoriale, des Départements administratifs furent chargés de mettre en oeuvre les décisions du Ministre des Affaires Chins. Dans chaque district se trouvait un Inspecteur de l'Éducation aidé par un sous-Inspecteur dans les sous-divisions. Le Département des Travaux Publics était dirigé par un ingénieur secondé par un assistant dans chaque district.

Au Parlement, les Chins eurent droit à huit représentants à la Chambre des Nationalités et sept députés pouvaient être élus pour siéger à la Chambre des Députés.

Donc, si au niveau local, les peuples minoritaires jouissaient d'une certaine autonomie, en fait celle-ci restait très limitée car il leur était presque impossible de s'exprimer au Parlement où la Chambre des Députés jouait un rôle prépondérant.

### **3. Le Parlement et les pouvoirs de la Chambre des Nationalités.**

Bien que les minorités ethniques puissent envoyer leurs représentants à la Chambre des Nationalités, bénéficiant ainsi au plus haut niveau constitutionnel du droit d'exprimer leurs opinions et protéger leurs intérêts contre l'emprise de la majorité ethnique birmane, en réalité, à la lecture de la Constitution on s'aperçoit que le rôle de cette Chambre est presque nul et purement théorique.

---

50) Maung-Maung, op. cit., p. 186

**(a) L'organisation du Parlement**

Le Parlement se compose du Président, de la Chambre des Députés et de la Chambre des Nationalités (art. 65).

La Chambre des Députés se compose des membres qui représentent les circonscriptions fixées par la loi (art. 83, 1<sup>o</sup>). Ils sont élus pour quatre ans (art. 85) et le nombre des membres de cette Chambre doit être, dans toute la mesure du possible, le double des membres de la Chambre des Nationalités, étant entendu que le nombre total des membres de la Chambre des Députés ne doit pas être fixé à un chiffre inférieur à un membre pour 100 000 habitants et à plus d'un membre pour 300 000 habitants (art. 83, 2<sup>o</sup>).

De par la loi électorale de 1948 et les amendements la modifiant le nombre des membres est fixé à 250, les circonscriptions étant déterminées dans le même acte. La répartition des députés dans les différentes circonscriptions est fixée comme suit :

Etat Shan .....	25
Etat Kachin .....	7
R.A.S. des Chins .....	6
Etat Kayah .....	2
Etat Karen .....	7
Régions restantes .....	<u>203</u>
Total .....	250

Cette répartition montre l'écrasante supériorité numérique des représentants de l'ethnie birmane car, en fait, les régions restantes consistent principalement en la Birmanie proprement dite. Dans ces conditions, il sera évidemment difficile aux peuples minoritaires de faire entendre leur voix, les Birmans étant naturellement enclins à défendre leurs propres intérêts.

Le nombre des membres de la Chambre des Nationalités devant être la moitié de celui de la Chambre des Députés, il est fixé à 125. La répartition en est déterminée par la deuxième annexe de la Constitution, modifiée par l'Amendement de 1951 portant création de l'Etat Karen, qui réduit le nombre des représentants de cet Etat à 15 alors qu'il avait été primitivement fixé à 24.

La répartition définitive fut donc fixée comme suit :

Etat Shan . . . . .	25
Etat Kachin . . . . .	12
R.A.S. des Chins . . . . .	8
Etat Kayah . . . . .	3
Etat Karen . . . . .	15
Régions restantes . . . . .	<u>62</u>
Total . . . . .	125

Les représentants des Etats ont donc, dans ce cas, une voix de majorité sur ceux des régions restantes. Mais en fait, même dans les Etats, toutes les personnes élues n'appartiennent pas aux groupes ethniques minoritaires. Si les vingt-cinq représentants Shans doivent être automatiquement désignés parmi les trente-trois Sahopas, en ce qui concerne les douze sièges réservés à l'Etat Kachin, six seulement sont destinés à cette ethnie.

De plus, les trois représentants Kayahs étant les trois principaux chefs héréditaires de cette race, une révocation de cette concession fut proposée, en décembre 1956 par la Chambre des Députés.<sup>51</sup>

Ainsi, de par cette répartition arbitraire,<sup>52</sup> les groupes ethniques minoritaires, même unis, ne peuvent pas former une majorité dans cette Chambre.

Cette représentation tend, au surplus, à être purement symbolique car, en fait, c'est la Chambre des Députés qui détient les pouvoirs les plus importants.

#### (b) La prédominance de la Chambre des Députés.

Dans le domaine de la législation normale, un accord doit être obtenu entre les deux Chambres pour qu'un projet de loi soit considéré comme adopté. (art. 100). En cas de conflit, si une Chambre propose une loi que l'autre n'accepte pas ou si cette dernière propose des amendements rejetés par la Chambre qui a pris l'initiative du projet, le

51) J.S. Furnivall, op. cit., p. 38

52) J.F. Cady, op. cit., p. 562

Président provoque la réunion des Chambres et la majorité des membres présents sera nécessaire pour adopter ou repousser le projet.<sup>53</sup>

Mais la Chambre des Nationalités ne dispose d'aucun pouvoir en ce qui concerne les projets de loi financiers. La Chambre des Députés a seule le droit de présenter un projet de loi financier (art. 103) qui doit être envoyé devant la Chambre des Nationalités afin qu'elle puisse faire ses recommandations (art. 104) dans un délai de 21 jours (art. 105).

La Chambre des Députés est libre de rejeter ou accepter ces recommandations et si le projet n'est pas retourné dans le délai prévu, on considère qu'il est adopté par les deux Chambres (art. 105).

Le seul pouvoir de la Chambre des Nationalités se borne à un contrôle sur la notion de projet de loi financier, ce dernier étant défini notamment comme un projet contenant uniquement des dispositions ayant trait à l'impôt, aux revenus de l'Union et aux emprunts (art. 106). Mais encore ce contrôle est-il étroitement limité. La résolution demandant le contrôle doit être adoptée à la majorité des deux tiers pour que soit formée une Commission des Privilèges (art. 107, 2°), se composant d'un nombre égal de membres de la Chambre des Députés et de la Chambre des Nationalités et d'un Président qui doit être un Juge de la Cour Suprême. En cas de partage des voix seulement, le Président aura le droit de vote (art. 107, 3°).

Si la Commission ne peut faire un rapport dans un délai de vingt et un jours, on considère que la déclaration de la Chambre des Députés est confirmée (art. 108.). Mais ce même article 108 prévoit une importante restriction car il stipule que "le Président, de son propre chef", peut refuser de faire droit à la demande.

Cette procédure montre clairement le désir de réduire au maximum les possibilités de contrôle de la Chambre des Nationalités.

Enfin, l'article 123 ne prévoit aucune possibilité d'intervention de la Chambre des Nationalités en ce qui concerne l'adhésion de l'Union à un accord international imposant une charge sur les revenus de l'Union,

---

53) Maung-Maung, *op. cit.*, p. 123

la responsabilité de l'approbation étant totalement dévolue à la Chambre des Députés.

Le pouvoir de la Chambre des Nationalités est encore plus réduit, sinon pratiquement nul, dans le domaine politique.

Si le Président de l'Union est élu au scrutin secret par les deux Chambres réunies en Congrès (art. 46), il n'exerce, en réalité, aucun pouvoir, les Birmans ayant, sur ce point, copié le système français en vigueur sous la IV<sup>ème</sup> République. Le Président désigne un Premier Ministre, chef du gouvernement, conformément au choix de la Chambre des Députés. C'est ce dernier qui exerce, en réalité, les pouvoirs, l'imitation provenant ici du système anglais.

Le gouvernement ainsi formé est solidairement responsable, seulement devant la Chambre des Députés (art. 115), et le Premier Ministre doit démissionner lorsqu'il cesse de jouir de l'appui de la majorité des membres de cette Chambre à moins que, sur son conseil, le Président ne prononce la dissolution du Parlement (art. 119).

Nulle part il n'est fait mention d'un quelconque avis que pourrait donner la Chambre des Nationalités. Dans le domaine politique elle est purement et simplement ignorée. Son seul droit est prévu à l'article 123 qui stipule que la guerre ne peut-être déclarée sans le consentement du Parlement.

C'est pourquoi, le Conseiller constitutionnel Chan Htoom observait que "notre Constitution, bien que fédérale en théorie, est unitaire en pratique".

Ce système qui imposait légalement la domination de la race birmane, habitant la Birmanie proprement dite, sur les peuples des Régions Frontières, ne pouvait que provoquer le mécontentement. Aux Karens et aux Mons qui, dès l'indépendance étaient entrés en rébellion, se joindront bientôt la totalité des Kachins, des Shans et une partie des Chins, et ce sera le début de la désintégration de l'Union Birmane.