



TROISIÈME PARTIE

OBSERVATIONS ET INFORMATIONS CONCERNANT CERTAINS PAYS

**Séance spéciale pour l'examen des faits nouveaux concernant la question de l'exécution
par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930***Table des matières**Page*

A. Comptes rendus de la discussion de la Commission de l'application des normes	3
B. Observation de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'exécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930	11
Document D.5	16
C. Bref résumé des faits nouveaux survenus depuis juin 2006	16
D. Evolution depuis mars 2007	17
Document D.6	19
E. Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930	19
1. Document GB.297/8/1	19
2. Document GB.297/8/2	32
3. Document GB.298/5/1	41
4. Document GB.298/5/1(Add.)	48
5. Document GB.298/5/1(Add.2)	50
6. Document GB.298/5/2	52
7. Conclusions sur la cinquième question à l'ordre du jour (GB.298/5)	56

A. COMPTES RENDUS DE LA DISCUSSION DE LA COMMISSION DE L'APPLICATION DES NORMES

Un représentant gouvernemental du Myanmar a noté les nombreux progrès accomplis depuis le dernier examen de ce cas, et ce grâce au ferme engagement du gouvernement ainsi qu'à la coopération soutenue et à la patience de l'OIT. Un protocole d'entente complémentaire établissant le mécanisme d'examen des plaintes pour les victimes du travail forcé a été conclu le 26 février 2007 et est entré en vigueur immédiatement. Le protocole a fait l'objet d'un communiqué de presse émis par le représentant permanent du Myanmar à Genève. Des explications ont été fournies par le directeur général du département du Travail aux journalistes étrangers qui se trouvaient au Myanmar. Enfin, un site Web portant sur les questions du travail, incluant le protocole d'entente complémentaire, a été créé par le ministère du Travail, le 3 avril 2007.

Faisant remarquer qu'une justice différée équivaut à une justice niée, le représentant gouvernemental a souligné que les cas de travail forcé qui ont été transmis par le chargé de liaison au groupe de travail dirigé par le ministre adjoint du Travail ont été immédiatement examinés et ont, par conséquent, rapidement été résolus. Une majorité des États Membres de l'OIT a reconnu que le Myanmar met effectivement en œuvre le protocole d'entente complémentaire. L'existence d'un mécanisme d'examen des plaintes est connue du public, comme le démontre le nombre de plaintes reçues qui émanent de différentes régions du pays. Le gouvernement est confiant que ce mécanisme constituera un outil efficace dans un effort commun visant à éradiquer le travail forcé. De plus, les autorités ont rapidement entamé des procédures contre ceux qui ont eu recours au travail forcé et ces actions ont été relatées dans la presse nationale, augmentant ainsi la crédibilité du mécanisme.

Toutefois, si seulement neuf plaintes impliquant du travail forcé ont été reçues dans les trois mois qui ont suivi la mise en œuvre du protocole d'entente complémentaire, il est regrettable que l'on ait tenté de faire augmenter le nombre de ces plaintes en utilisant la clause du protocole d'entente complémentaire, qui interdit de poursuivre un plaignant ou son représentant en raison de sa plainte. Le gouvernement considère que ces tentatives entravent le bon fonctionnement du mécanisme pour les victimes qui sont de bonne foi.

Suite à la 298^e session du Conseil d'administration, au cours de laquelle il a été souligné qu'il importe que ce mécanisme continue de fonctionner de manière efficace et que l'on dispose des ressources en personnel nécessaires, le gouvernement a admis qu'il était dans l'intérêt des victimes du travail forcé que le mécanisme continue à fonctionner. Par conséquent, le ministre adjoint du Travail a rencontré le chargé de liaison par intérim de l'OIT le 8 avril 2007, et lui a assuré qu'il continuerait à coopérer lors de l'examen des futures plaintes. Il n'y a pas eu de désaccord entre les deux parties sur les mesures devant être prises afin de permettre au chargé de liaison ou son successeur de s'acquitter efficacement de ses nouvelles fonctions et responsabilités. Le mécanisme n'ayant été mis en place que depuis trois mois, les ajustements pertinents pourront être apportés en ce qui concerne le personnel nécessaire dans un délai raisonnable et après consultation, comme stipulé dans le paragraphe 8 du protocole d'entente complémentaire. Finalement, le gouvernement du Myanmar prendra en considération la demande formulée par le Conseil d'administration en faisant preuve de coopération et en mettant à disposition les facilités nécessaires.

Le représentant gouvernemental a réitéré la position de son gouvernement concernant la participation des membres de la Fédération des syndicats de Birmanie (FTUB), que le ministère des Affaires intérieures du Myanmar a

désignés comme étant des terroristes, dans sa notification n° 3/2005 et sa déclaration n° 1/2006 émises respectivement le 28 août 2005 et le 12 avril 2006. Cette participation, loin de contribuer à l'intensification des efforts et à la coopération entre le Myanmar et l'OIT pour éliminer les pratiques de travail forcé, ne fait que compliquer la situation.

Suite à la décision de M. Richard Horsey de mettre un terme à sa mission de chargé de liaison par intérim de l'OIT, le Myanmar a réagi positivement à la nomination de M. Stephen Marshall à ce poste. Le gouvernement mettra à disposition les facilités nécessaires et fera preuve de la même courtoisie qu'envers son prédécesseur, dont le rôle essentiel dans les efforts pour éliminer les pratiques de travail forcé a été reconnu.

Enfin, le représentant gouvernemental a souligné que la conclusion du protocole d'entente complémentaire et la mise en œuvre d'un mécanisme d'examen des plaintes constituent les progrès les plus significatifs dans toute l'histoire de la coopération entre le Myanmar et l'OIT. Ces accomplissements témoignent d'un véritable esprit de collaboration entre les deux parties, ce qui est essentiel pour que le mécanisme continue de fonctionner de manière efficace. Le représentant gouvernemental a finalement assuré la commission que tous les efforts seraient mis en œuvre afin que le mécanisme continue de fonctionner efficacement et a déclaré que son gouvernement espérait vivement que l'OIT et ses Membres fassent preuve du même esprit de coopération et de conciliation.

Les membres employeurs ont rappelé que la discussion avait pour but d'examiner, conformément à la résolution de la Conférence internationale du Travail de 2000, le respect par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, sur la base du rapport de la commission d'experts, et en particulier la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête. Ce cas fait l'objet de discussions régulières depuis maintenant vingt-cinq ans sans réel progrès malgré les divers engagements et promesses du gouvernement. Même en tenant compte des faits récents, aucun véritable engagement n'a été pris par le gouvernement pour satisfaire aux obligations internationales qui lui incombent en vertu de la convention n° 29, tant en droit que dans la pratique, et pour mettre fin à l'intolérable climat d'impunité qui règne dans le pays. Comme l'a clairement observé la commission d'experts dans sa dernière observation, le gouvernement n'a pas esquissé la moindre tentative de mise en œuvre des mesures recommandées par la commission d'enquête, à savoir que les textes législatifs, en particulier la loi sur les villages et la loi sur les villes, soient mis en conformité avec la convention, que les autorités cessent d'imposer le travail forcé ou obligatoire qui existe actuellement et que les sanctions prévues en cas d'imposition du travail forcé ou obligatoire soient strictement appliquées. La commission d'experts a également noté avec préoccupation l'insuffisance des informations fournies par le gouvernement sur presque toutes les questions soulevées dans son observation. Ces informations constitueraient pourtant un signe clair et sans équivoque de la volonté de coopérer réellement avec les organes de contrôle.

Les membres employeurs ont déclaré regretter le fait que, comme l'a souligné la commission d'experts, peu de choses semblent avoir changé concernant la nécessité d'amender les textes législatifs, alors que le gouvernement a depuis longtemps promis de le faire, et sans pour autant fournir de motifs convaincants pour justifier cette inaction. Or, en l'espèce, la seule solution viable consiste à abroger ces textes et des mesures devraient être prises immédiatement à cet effet.

Le gouvernement n'a fourni aucune copie de lettres et instructions précises aux autorités civiles et militaires leur indiquant que le travail forcé avait été déclaré illégal au Myanmar. Le gouvernement n'a pas pris de mesures non plus en ce qui concerne la nécessité de s'assurer que l'interdiction du travail forcé soit largement portée à la connaissance du public. Les membres employeurs ont déclaré partager l'avis de la commission d'experts selon lequel, pour mettre un terme au travail forcé, il faut commencer par adresser des instructions précises et concrètes aux autorités quant aux types de pratique constituant un travail forcé et lancer une vaste campagne de publicité sur ce sujet auprès de l'ensemble de la population. Il convient de souligner une fois encore combien il est important de s'engager dans une campagne d'information à grande échelle utilisant les médias tels que la presse écrite et audiovisuelle. Les membres employeurs se sont déclarés préoccupés par le manque de transparence et de coopération du gouvernement en ce qui concerne la communication à la commission d'informations sur la budgétisation de moyens suffisants, afin que le travail rémunéré puisse remplacer le travail forcé ou non rémunéré. Il est indispensable que le gouvernement prouve qu'il entend s'engager véritablement et sérieusement en dégageant les allocations budgétaires nécessaires.

Les membres employeurs ont pris note de certains faits qui pourraient être encourageants, à savoir la libération de Aye Myint, la fin des poursuites engagées à Aunglan et la signature du protocole d'entente complémentaire établissant un mécanisme visant à faciliter des enquêtes sans entraves sur les plaintes de travail forcé tout en garantissant la protection des plaignants. Toutefois, étant donné que tant de promesses passées n'ont pas été tenues, ils ont de nouveau fait part de leurs doutes et de leur profond scepticisme, malgré leur souhait évident de voir dans ce mécanisme un moyen efficace de repérer et éliminer le travail forcé et de poursuivre les responsables en justice. Ils ont reconnu que ce mécanisme était entré en vigueur immédiatement et que trois mois seulement s'étaient écoulés depuis sa mise en œuvre, avec certains résultats positifs. Le gouvernement doit s'assurer que toutes les mesures nécessaires seront prises dans un avenir très proche pour mieux faire connaître le protocole d'entente complémentaire et le fonctionnement du mécanisme.

Pour que ce mécanisme fonctionne à long terme et étant donné le volume de travail accru du chargé de liaison, la question de l'allocation de ressources doit être considérée comme un élément clé. Il est indispensable que le Bureau nomme rapidement les fonctionnaires internationaux compétents qui viendront aider le chargé de liaison et que le gouvernement coopère et fournisse les facilités nécessaires à cette fin.

Pour conclure, les membres employeurs ont souligné que le protocole d'entente complémentaire ne constitue aucunement la fin de la procédure, comme le gouvernement semble le considérer. Ils l'ont prié d'assurer le suivi indispensable en abrogeant les lois sur les villages et les villes, en s'assurant que l'interdiction du travail forcé soit largement portée à la connaissance du public et en dégageant les fonds nécessaires à l'élimination du travail forcé.

Les membres travailleurs ont observé qu'une journée de la Conférence internationale du Travail mériterait d'être consacrée «Journée mondiale pour la démocratie en Birmanie», tant cette question occupe les travaux de la Conférence depuis longtemps sans que la situation dans ce pays change véritablement. Cette année encore, la commission d'experts réitère les recommandations formulées par la commission d'enquête de 1997, à savoir: la nécessité de modifier la législation nationale, en particulier les lois dites sur les villages et sur les villes, le besoin que cessent les pratiques de travail forcé, en particulier par les militaires, et que les sanctions prévues soient effectivement appliquées. Le gouvernement du Myanmar

doit à cet égard, notamment, donner des instructions aux autorités civiles et militaires, rendre publique l'interdiction du travail forcé, prévoir de l'argent pour rémunérer le travail actuellement forcé, et faire respecter l'interdiction. La commission d'experts dresse une nouvelle fois l'inventaire de l'évolution en la matière ou, devrait-on dire, des promesses faites et non tenues. Afin de lutter contre le découragement, la commission d'experts pourrait songer à étoffer un peu son rapport de faits figurant dans les communications des organisations syndicales et surtout des éléments du débat lors des séances spéciales de la Conférence. Elle pourrait ainsi éviter les silences et les refus continuels du gouvernement de fournir des informations sur les communications censées avoir été adressées aux militaires, les sensibilisations alléguées de l'opinion publique, ou encore les crédits budgétaires censés avoir été prévus pour le paiement de certains travaux.

On constate, en effet, que chaque avancée est neutralisée par un recul. Ainsi, s'il convient de saluer la signature en février 2007 de l'accord sur le mécanisme d'examen de plaintes ainsi que le travail accompli dans des circonstances parfois très difficiles par le chargé de liaison par intérim, il ne faudrait pas surestimer la portée d'un tel mécanisme. En effet, il ne saurait cacher que rien n'a progressé dans la mise en œuvre des recommandations et des mesures à prendre. La réponse fournie par l'ambassadeur du Myanmar ne constitue d'ailleurs en rien une réponse satisfaisante à la résolution de 2000 appelant à la modification de la législation, à l'envoi d'instructions aux autorités civiles et militaires, à organiser la publicité de l'interdiction du travail forcé, à la prise de dispositions budgétaires afin de rémunérer le travail actuellement forcé et à l'application des sanctions prévues en la matière. Le mécanisme n'est par conséquent qu'un instrument, pas une mesure d'éradication du travail forcé comme en témoignent les 23 plaintes reçues depuis la conclusion de l'accord. La situation reste donc très préoccupante comme en témoignent plusieurs autres membres du groupe des travailleurs.

Un autre porte-parole des membres travailleurs a rappelé que le cas examiné fait l'objet de commentaires de la commission d'experts depuis plus de vingt-cinq ans et constitue un sujet de profonde préoccupation pour le mouvement syndical de son pays, les Etats-Unis, où l'AFL-CIO a soutenu une législation adoptée en juillet 2003 interdisant les relations commerciales entre ce pays et le régime militaire birman. De telles mesures, fondées sur les commentaires de la commission d'experts et la réponse du gouvernement, y compris la référence faite une nouvelle fois par ce dernier à une organisation terroriste en évoquant l'organisation syndicale indépendante et démocratique, la FTUB, sont plus que justifiées. Cependant, de récentes informations faisant état d'entreprises multinationales américaines ayant des relations commerciales avec la Birmanie, sous couvert d'entreprises locales, en possible violation de la législation de 2003, ont suscité des inquiétudes.

Les membres travailleurs ont regretté que neuf années après les recommandations de la commission d'enquête ce cas constitue toujours un cas de violation grave et fondamentale de la convention n° 29, comme en témoignent le rapport de la commission d'experts ainsi que la réponse fournie par le gouvernement. Bien que le Conseil d'administration ait pris la décision en mars 2007 de différer pour le moment la question d'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice, le paragraphe 6 du document GB.298/5/2 prévoit qu'une question pourrait être soumise à la CIJ: celle de savoir si la coopération requise et les progrès réels dans la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête atteignent le seuil souhaité. Or ce seuil n'a guère été atteint ni même approché.

En ce qui concerne le protocole d'entente complémentaire signé par l'OIT et le gouvernement du Myanmar en février 2007, les membres travailleurs ont reconnu et salué le principe de l'interdiction des actions judiciaires et des mesures de représailles à l'encontre des plaignants ainsi que l'augmentation des moyens dont dispose le chargé de liaison. Il est cependant parfaitement inapproprié de conclure qu'une telle mesure signifie que les recommandations de la commission d'enquête ont été mises en œuvre. En effet, cet accord a un objet limité et a été adopté pour une période probatoire de douze mois seulement. Sa limitation principale est qu'il est fondé sur les plaintes des victimes qui s'exposent ainsi aux risques du système judiciaire du régime. En tant que tel, l'accord reste à la surface d'un problème de violation structurel, chronique et omniprésent. Comme l'a indiqué la Fédération des syndicats du Kawthoolei (FTUK) à la Conférence de la Confédération syndicale internationale (CSI) sur la Birmanie, qui a eu lieu en avril 2007 à Katmandou, le nouveau mécanisme de rapport de l'OIT destiné aux victimes de travail forcé ne fonctionnera probablement pas en raison de l'impossibilité pour les villageois de se rendre à Yangon pour rapporter les cas d'abus dont ils sont victimes, même s'ils sont prêts à courir le risque de l'inévitable sanction du Conseil d'Etat pour la paix et le développement (SPDC). Les villageois de l'Etat de Karen ne peuvent pas se rendre facilement à Yangon car nombre d'entre eux font face à des restrictions dans leur liberté de mouvement, sont trop pauvres pour se déplacer ou travaillent dur pour leur survie. En ce qui concerne la situation dans le nord de l'Etat de Rakhine (Arakan), que l'OIT considère comme une des régions où le travail forcé prévaut le plus, l'ethnie Rohingya n'est pas libre de voyager et Yangon est complètement en dehors de sa portée, ce qui empêche le bureau de l'OIT de recevoir les plaintes. Par ailleurs, des milliers de victimes de travail forcé ont cherché refuge et asile au Bangladesh, en Thaïlande ou en Malaisie et ne disposent pas de moyens réels et efficaces pour déposer leur plainte dans le cadre du protocole d'entente complémentaire. Enfin, des informations communiquées par la FTUK, la Fédération des syndicats de Birmanie (FTUB) et le Projet Arakan, se fondant sur des entretiens précis avec des témoins oculaires courageux, font état de recours généralisé au travail forcé dans l'Etat de Karen, dans le nord de l'Etat d'Arakan et dans d'autres régions du pays pas plus tard qu'à la fin 2006 et jusqu'en mai 2007. Le travail forcé inclut la culture de carburants biologiques, des arbres à caoutchouc et du riz, la construction d'équipements militaires, de ponts et de routes, le portage et les tours de garde comme sentinelle pour ne citer que quelques exemples.

Pour conclure, les membres travailleurs ont souligné que, sans un engagement sérieux en ce qui concerne des pouvoirs d'enquête et d'exécution élargis, comprenant entre autres la présence d'un chargé de liaison de l'OIT aux pouvoirs d'inspection étendus ne dépendant pas uniquement du courage, de la volonté et des moyens des plaignants, la Birmanie maintiendrait sûrement la distance qui la sépare de ce que le Conseil d'administration qualifie de seuil souhaité.

Le membre gouvernemental de l'Allemagne – intervenant au nom de l'Union européenne, des pays candidats: Turquie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine; des pays également candidats potentiels et faisant partie du processus de stabilisation et d'association: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie; de l'Islande et de la Norvège, membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et de l'Espace économique européen; ainsi que de l'Ukraine, de la République de Moldova et de la Suisse, qui s'associent à cette déclaration – a accueilli favorablement la signature, en février 2007, du protocole d'entente complémentaire sur l'établissement d'un mécanisme d'examen des plaintes crédible et efficace permettant aux victimes du travail forcé d'obtenir

réparation ainsi que le fait que, en l'espace de trois mois, 23 plaintes ont été reçues par le chargé de liaison par intérim. L'Union européenne soutient fermement la demande du chargé de liaison en vue d'obtenir du personnel supplémentaire pour traiter de manière adéquate le nombre croissant de plaintes, comme indiqué au paragraphe 8 du protocole d'entente complémentaire. Même s'il est trop tôt pour procéder à une évaluation finale, il existe des signes positifs en ce qui concerne le mécanisme d'examen des plaintes. Cependant, les autorités de la Birmanie/Myanmar sont encouragées à faire preuve de bonne foi et de sincérité dans la future mise en œuvre du protocole d'entente complémentaire afin d'en faire une réelle étape vers l'objectif final de l'éradication du travail forcé en Birmanie/Myanmar. Ceci est crucial pour une amélioration substantielle et permanente de la situation des droits de l'homme en Birmanie/Myanmar. Il y a également lieu d'espérer que les pays asiatiques soutiendront les efforts des autorités de la Birmanie/Myanmar pour mettre pleinement en œuvre le protocole d'entente et contribuer ainsi à mettre fin au travail forcé. L'Union européenne appuie pleinement les conclusions du Conseil d'administration adoptées en mars 2007, qui tout en approuvant le recours à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice reportent, pour le moment, cette option juridique. L'étroite surveillance de la situation des droits de l'homme en Birmanie/Myanmar, et en particulier du progrès réel dans la mise en œuvre du protocole d'entente complémentaire, doit être poursuivie.

Le membre gouvernemental des Philippines a reconnu l'importance que revêt la présence de l'OIT au Myanmar et a remercié le chargé de liaison par intérim, M. Horsey, pour l'assistance qu'il a apportée aux autorités en vue d'assurer le respect de la convention n° 29. Le gouvernement des Philippines est fermement opposé à toute pratique de travail forcé et considère qu'il convient d'encourager le gouvernement du Myanmar à déployer tous les efforts pour donner effet à cette convention et éradiquer les pratiques de travail forcé ayant cours dans le pays.

L'orateur a salué la conclusion, en février dernier, d'un protocole d'entente complémentaire entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT, qui établit un mécanisme permettant de traiter les plaintes pour travail forcé. Il convient également de noter les faits nouveaux survenus au Myanmar depuis mars 2007, notamment les progrès réalisés dans le traitement des plaintes, comme l'a indiqué le chargé de liaison de l'OIT. Cette évolution positive témoigne de l'importance du dialogue et de la coopération entre toutes les parties concernées. A cet égard, la décision du Conseil d'administration de reporter l'examen de la question de la demande d'un avis consultatif à la Cour internationale de Justice est appréciable. L'orateur a conclu en exprimant tout son soutien à M. Stephen Marshall, nommé chargé de liaison de l'OIT à Yangon.

La membre gouvernementale des Etats-Unis a remercié le Bureau pour son résumé des faits nouveaux survenus depuis juin 2006 et pour sa mise à jour de la situation depuis le dernier examen de la question par le Conseil d'administration en mars 2007.

L'oratrice a noté avec intérêt que le mécanisme de plainte établi dans le cadre du protocole d'entente complémentaire était entré en vigueur, et a considéré encourageant le fait que, selon les dernières indications, le chargé de liaison par intérim avait reçu 23 plaintes. Toutefois, étant donné qu'un nombre relativement peu élevé de cas ont eu une issue que le chargé de liaison a été en mesure de confirmer, il est manifestement prématuré de juger si le mécanisme permet vraiment d'obtenir des résultats probants.

Le processus d'élimination du travail forcé exige des efforts soutenus. Il requiert un accès permanent et sans entraves des plaignants au chargé de liaison, la preuve que les plaignants ne font pas l'objet de harcèlement ou de

sanctions pour avoir déposé une plainte, la preuve que ceux qui imposent le travail forcé ont été sanctionnés, et la preuve que les sanctions sont proportionnelles à la gravité des actes commis. Le renforcement des effectifs du bureau de liaison pour s'acquitter d'une charge de travail croissante est également indispensable. A cet égard, l'oratrice a noté avec préoccupation que, au moment où le rapport du Bureau était finalisé, la demande de l'OIT visant à assister le chargé de liaison par d'autres fonctionnaires internationaux compétents n'avait pas encore reçu de réponse. Il faut espérer qu'il ne s'agit pas là d'un retour aux pratiques dilatoires et autres artifices trop souvent vus dans le passé; les autorités devraient prendre rapidement des mesures pour faciliter l'accroissement des effectifs du Bureau de liaison du BIT, conformément aux engagements pris dans le protocole d'entente complémentaire.

Les faits nouveaux examinés dans le contexte du protocole d'entente complémentaire ne constituent que de petits pas en avant et des étapes préliminaires, et l'élimination complète du travail forcé au Myanmar reste un objectif lointain. Les mesures que les autorités doivent prendre ont été décrites par la commission d'enquête il y a près de dix ans, et elles doivent être mises en œuvre; il faut en outre reconnaître que l'objectif de l'élimination du travail forcé dépend inextricablement des progrès accomplis en vue d'assurer à la population du pays des droits démocratiques – y compris la libération de Aung San Suu Kyi et d'autres personnalités de la société civile.

L'oratrice a souligné que les Membres de l'OIT ont également certaines responsabilités. Les Etats-Unis, pour leur part, ont pris des mesures pour prolonger d'une année encore les dures sanctions imposées au régime dans le domaine économique et celui des voyages. Elle a conclu en remerciant le chargé de liaison par intérim, M. Richard Horsey, pour le travail dévoué qu'il a accompli ces dernières années pour l'élimination du travail forcé, et elle a souhaité la bienvenue à son successeur au bureau de liaison de Yangon, M. Stephen Marshall.

Le membre gouvernemental du Japon a soutenu le protocole d'entente complémentaire, qui reflète les efforts inlassables à la fois de l'OIT et du gouvernement du Myanmar, pour parvenir à un accord. Il y a lieu de se réjouir de ces efforts et de prendre note du fait que le mécanisme établi par le protocole d'entente complémentaire fonctionne adéquatement. Face aux difficultés et aux frustrations des années précédentes, le protocole d'entente complémentaire fait naître de nouvelles attentes et de nouveaux espoirs pour une meilleure coopération entre l'OIT et le gouvernement.

Il a exprimé sa gratitude au chargé de liaison par intérim de l'OIT, M. Richard Horsey, pour le travail accompli au cours des cinq dernières années, et a accueilli favorablement la nomination de M. Stephen Marshall au bureau de liaison de Yangon. Compte tenu de l'accroissement de la charge de travail que le bureau de liaison devra assumer, le gouvernement devra impérativement répondre à la demande de l'OIT concernant la nomination de personnel supplémentaire.

La conclusion du protocole d'entente complémentaire n'est qu'un début. La signification véritable du protocole dépend du succès de sa mise en œuvre et le gouvernement a fermement été prié de faire en sorte que cela fonctionne. En tant que période test, l'année prochaine sera une année critique. Il est important de demeurer vigilant sur la manière dont le gouvernement met en œuvre les engagements qu'il a pris et sur la mesure dans laquelle les victimes du travail forcé peuvent, à travers les services du bureau de liaison de l'OIT, déposer des plaintes et obtenir réparation, sans être menacées d'actes de représailles.

Le gouvernement a fait des commentaires positifs; il a donné en particulier des indications favorables en ce qui concerne le renforcement du personnel du bureau de liaison de l'OIT. L'orateur a conclu en soulignant

l'importance d'un esprit de coopération, sans lequel l'élimination du travail forcé ne peut effectivement avoir lieu, a proposé l'assistance de son gouvernement à cet égard.

Le membre gouvernemental de l'Australie a remercié le Bureau pour ses efforts avec le gouvernement du Myanmar et a fait part de son appréciation du travail effectué par le chargé de liaison par intérim M. Horsey ces dernières années. Il a salué la nomination de M. Marshall en tant que nouveau chargé de liaison et a voulu croire que le Myanmar lui assurerait toute la coopération nécessaire.

L'orateur a accueilli favorablement la dernière évaluation du chargé de liaison concluant au bon fonctionnement du mécanisme d'examen des plaintes. Il est encourageant de constater que plusieurs plaintes provenant de différentes régions du pays ont été reçues et que dans certains de ces cas des mesures ont été prises par les autorités. Cependant, il est préoccupant qu'à ce jour neuf des plaintes reçues aient été considérées comme relevant de pratiques de travail forcé, ce qui démontre la persistance du problème du travail forcé dans le pays.

Soulignant l'importance d'une pleine coopération et assistance du gouvernement, l'orateur a salué les assurances données par le vice-ministre du Travail le 8 avril 2007 que le Myanmar continuera à faire preuve d'une grande coopération dans le traitement des futures plaintes. La demande de l'OIT de bénéficier de ressources supplémentaires en personnel compte tenu du nombre croissant de plaintes doit également être soutenue.

La réussite du mécanisme d'examen des plaintes dépendra en grande partie de la confiance de la population soumise au travail forcé. Cette confiance dépendra d'actions concrètes, y compris de poursuites engagées avec succès, à l'encontre de ceux qui ont recours au travail forcé indépendamment de leur rang. Le gouvernement doit respecter son engagement de donner une publicité adéquate, dans les langues qu'il convient, au protocole d'entente complémentaire. Le fonctionnement du mécanisme est encourageant mais doit être replacé dans le contexte plus large de l'obligation du Myanmar d'éradiquer le travail forcé dans l'ensemble du pays. Ce but ultime ne pourra être atteint que lorsque le gouvernement mettra pleinement en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, ce qu'il est instamment prié de faire.

Le membre gouvernemental de l'Inde a déclaré que, depuis la dernière session du Conseil d'administration en mars 2007, le Myanmar a pris de nouvelles mesures afin de coopérer avec le bureau de liaison de l'OIT à Yangon – conformément aux recommandations du rapport de la Commission de l'application des normes – en établissant un mécanisme visant à éradiquer la pratique du travail forcé. Neuf plaintes de travail forcé sont actuellement examinées par les autorités.

Le gouvernement ayant accepté le remplacement de l'actuel chargé de liaison par un autre fonctionnaire de l'OIT, il devrait être félicité pour la coopération dont il a fait preuve en traitant du problème de la pratique du travail forcé; l'OIT doit aussi être félicitée pour les efforts qu'elle a fournis afin d'assister le Myanmar. Rappelant que l'Inde a été et reste profondément opposée au travail forcé, qui est expressément prohibé par la Constitution, l'orateur a soutenu les progrès accomplis en vue de l'éradication de ce problème, à travers l'action conjointe de l'OIT et du gouvernement du Myanmar.

La membre gouvernementale de la Nouvelle-Zélande a remercié le Bureau pour ses informations actualisées au sujet du respect de la convention n° 29 par le Myanmar et a exprimé sa gratitude pour le travail entrepris par M. Horsey. Les progrès signalés sont encourageants, et notamment le fait que chacune des parties concernées a exprimé sa satisfaction initiale en ce qui concerne la phase de démarrage du mécanisme de plainte – son utilisation géographique étendue semble être un indicateur

d'une bonne couverture nationale. L'oratrice a félicité les parties concernées pour ces résultats et a espéré que, dans les mois et les années à venir, une coopération plus approfondie permettrait d'éliminer le recours au travail forcé au Myanmar. Elle a incité le gouvernement à accepter la demande de l'OIT visant à renforcer le bureau de liaison en ressources humaines et a félicité M. Marshall pour sa nomination au poste de chargé de liaison.

Le membre gouvernemental du Canada a remercié le Bureau pour ses efforts en vue de mettre fin au travail forcé au Myanmar, et a plus particulièrement félicité M. Horsey pour son action. C'est cette semaine que tombe le 17^e anniversaire des dernières élections démocratiques au Myanmar, qui avaient vu la victoire écrasante de la Ligue nationale pour la démocratie de Aung San Suu Kyi, prix Nobel de la paix. Aung San Suu Kyi demeure en résidence surveillée, et le gouvernement viole constamment les droits de l'homme fondamentaux de sa population, comme l'a prouvé très récemment l'arrestation d'activistes qui demandaient la libération de Aung San Suu Kyi – dont le syndicaliste connu Su Su Nway – au mois de mai.

Le membre gouvernemental a expliqué qu'il était nécessaire de parler de ces violations des droits de l'homme pour décrire le contexte important dans lequel s'inscrit la question du travail forcé, vers l'élimination duquel le récent protocole d'entente complémentaire constitue un pas important. En application du protocole, le gouvernement va certainement autoriser le chargé de liaison à augmenter ses effectifs, et il est encourageant de constater que des plaintes sont reçues et font l'objet d'enquêtes, que des poursuites ont abouti et que des sanctions ont été infligées. Étant donné que la pratique et la publicité permettent d'accroître progressivement la confiance dans le nouveau mécanisme, il convient de prolonger indéfiniment la validité de l'accord.

En dépit de ces nouveaux faits, le contexte susmentionné de violations incessantes ne contribue guère à inspirer confiance; l'orateur a recommandé instamment au BIT de poursuivre son action avec vigueur tout en appelant le gouvernement du Myanmar à aller de l'avant et à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête.

Le membre gouvernemental de la Fédération de Russie a affirmé que le travail forcé est inacceptable, partout où il existe, et qu'il doit être rapidement et complètement éliminé au Myanmar. Pour cela, le gouvernement doit s'impliquer activement. À cet égard, il convient d'accueillir favorablement la conclusion du protocole d'entente complémentaire entre le Myanmar et l'OIT, lequel donne des pouvoirs supplémentaires au bureau de liaison pour examiner les plaintes relatives au travail forcé.

Notant que tout semble indiquer que le mécanisme établi fonctionne, l'orateur a exprimé sa gratitude pour le travail considérable effectué par M. Horsey. Il convient de saluer le fait que, depuis la dernière Conférence internationale du Travail, le Myanmar a stoppé les poursuites et a libéré de nombreuses personnes accusées de propager de fausses informations relatives au travail forcé. En ce qui concerne la question de la demande d'avis à la Cour internationale de Justice (CIJ), il existe de sérieux doutes quant aux avantages qu'apporterait une telle mesure. Si une interprétation de la CIJ peut être appropriée lorsqu'il y a une divergence d'opinions en ce qui concerne la substance de la convention n° 29, dans le cas présent, une telle divergence n'existe pas puisque le gouvernement admet rencontrer des problèmes dans la mise en œuvre des dispositions de la convention. L'orateur a considéré que, par conséquent, son gouvernement n'était pas en mesure d'appuyer la demande d'un avis ayant un caractère obligatoire. Dans tous les cas, la conclusion du protocole d'entente complémentaire fait que le recours à l'avis consultatif de la CIJ n'est plus pertinent.

La membre travailleuse de Singapour a noté que la signature du protocole d'entente complémentaire est intervenue après que des solutions plus graves ont été envisagées, telles que la soumission du cas à la Cour internationale de Justice. Le protocole d'entente devait aborder un aspect très important des recommandations formulées en 1997 par la commission d'enquête, ainsi que le fait qu'il ne serait pas possible d'éradiquer le travail forcé sans un mécanisme de plainte.

L'oratrice a fait deux observations. Premièrement, le nombre de 23 plaintes paraît très faible en comparaison du nombre de cas de travail forcé rapportés. Les personnes désireuses de porter plainte rencontrent de graves difficultés tenant au fait qu'elles n'ont pas toujours conscience de pouvoir le faire et qu'elles ne peuvent pas facilement se déplacer pour déposer une plainte même quand elles ont conscience de pouvoir le faire. Le bureau de liaison de l'OIT manque aussi sérieusement de personnel et le gouvernement n'a pas répondu positivement aux demandes visant à obtenir des ressources supplémentaires. Deuxièmement, le petit nombre de 23 plaintes donne une impression trompeuse de l'ampleur du travail forcé dans le pays. En réalité, le travail forcé continue d'être perpétré en toute impunité. L'oratrice a fait allusion à des cas rapportés dans le rapport de la commission d'experts ainsi qu'à des communications de la Confédération syndicale internationale datant de 2005 et 2006. La situation globale est sombre; le travail forcé est répandu dans presque tous les États et circonscriptions du pays, dans des «projets de développement», de construction ou d'entretien d'infrastructures et dans les camps militaires. Le recours arbitraire au travail des enfants, y compris à travers leur conscription en tant que soldats, l'esclavage sexuel, les opérations de déminage par des civils ainsi que la confiscation de terres, de récoltes, de bétail et d'argent sont une réalité. Depuis la signature du protocole d'entente, la Fédération des syndicats de Birmanie a enregistré 3 405 cas de travail forcé dans plusieurs États et circonscriptions. Dans l'État d'Arakan, les minorités ethniques font l'objet d'une discrimination systématique. Les villageois sont même obligés de fournir les matériaux pour les travaux de construction. D'autres cas font état de recrutement pour portage, pour l'exécution de tours de garde dans les camps militaires ou l'utilisation de boucliers humains. Le recours au travail forcé est répandu dans les régions éloignées, près de la frontière avec le Bangladesh. De nouvelles formes de travail forcé voient le jour dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement gouvernementaux, des taxes étant imposées en lieu et place du travail forcé. Des pâturages sont saisis. Jusqu'en mai 2007, des cas de recours au travail forcé ont été signalés dans le nord de l'État de Karen, dans le cadre de tentatives de la part des militaires de renforcer leur emprise sur la région.

Ainsi, il est clair que le travail forcé n'a pas diminué au Myanmar mais devient au contraire systématique et répandu. L'orateur a appelé le BIT à ne pas relâcher ses efforts. La réussite dans l'éradication du travail forcé au Myanmar ne doit pas se mesurer au nombre de plaintes reçues par le bureau de liaison.

Un observateur, représentant de la Confédération syndicale internationale (CSI), s'est référé au cas de U Saw Tun Nwe, emmené par l'armée pour être interrogé en février 1997 et déclaré mort deux jours plus tard par la BBC Birmanie, suite aux blessures infligées durant sa détention. Ces blessures étaient le résultat de coups violents et de travail forcé. La victime, âgée de 73 ans, faisait partie d'un groupe de 21 personnes choisies pour être soumises au travail forcé. Toutes les personnes arrêtées l'avaient été dans leurs foyers, puis interrogées avant d'être soumises au travail forcé. Une autre personne de ce groupe est décédée à la suite de blessures reçues durant sa détention. La première victime, U Saw Tun Nwe, était le père de l'orateur, qui s'est déclaré chanceux de ne pas avoir subi

le même sort. Dix années après ces faits, le travail forcé existe toujours dans le pays. La Fédération des syndicats de Birmanie (FTUB), la Fédération des syndicats du Kawthoolei (FTUK), le RGWU et des organisations de droits de l'homme défendant l'ethnie Mon ont compilé un rapport conjoint sur le travail forcé en 2007. L'orateur a conclu en appelant l'OIT à transmettre les questions pertinentes à la Cour internationale de Justice afin qu'une action puisse être entreprise.

La membre travailleuse de la France a fait part de l'action déployée par le mouvement syndical international afin de donner suite à la résolution adoptée en 2000 par la Conférence dans le cadre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT. La Conférence internationale syndicale, qui s'est tenue au Népal, en avril 2007, a défini des actions précises afin de mettre en œuvre les décisions de l'OIT concernant la Birmanie. Ainsi, dans sa déclaration finale, cette conférence a exprimé sa préoccupation face à l'augmentation des investissements dans les industries du pétrole, du gaz et dans les activités minières, face à l'augmentation des exportations illégales de bois et face au fait qu'une partie significative de l'économie birmane est dominée par les entreprises contrôlées par ou associées aux militaires.

La Conférence internationale syndicale a décidé de cibler ses campagnes envers les multinationales qui opèrent dans ce pays, en particulier dans les gros projets d'infrastructure, comme le barrage de Salween, financé par la Banque asiatique de développement, qui devait également participer à la mise en œuvre de la Résolution de 2000, et comme les investissements à grande échelle dans l'exploitation pétrolière, minière et forestière ou du gaz, notamment le projet dirigé par une grande multinationale française, et qui investissent largement dans l'exploitation du gaz, du pétrole et du bois ou dans l'exploitation minière. Ces investisseurs doivent reconnaître qu'ils bénéficient, dans le cadre de leurs activités économiques dans ce pays, de l'infrastructure, notamment les routes, de la sécurité, ainsi que des services que l'Etat met à leur disposition en ayant potentiellement recours au travail forcé. Les entreprises doivent cesser de se compromettre en utilisant ces différentes infrastructures. Par ailleurs, l'augmentation des exportations provenant de Birmanie, grâce aux opérations de ces multinationales, contribue directement à l'enrichissement du régime et de l'armée, principale utilisatrice de travail forcé. Dans de nombreux pays, les travailleurs et les citoyens se sont mobilisés et ont interpellé leur gouvernement pour que les multinationales mettent en œuvre les principes directeurs établis par l'OCDE à leur égard. A la demande des syndicats, les points de contact nationaux de la France et des Pays-Bas ont émis des recommandations à l'intention des entreprises multinationales issues de leurs pays, avec pour résultat en ce qui concerne les Pays-Bas, un changement vers une politique de découragement à l'égard des échanges économiques avec la Birmanie. A ce sujet, le champ limité de la position commune de l'Union européenne est regrettable. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que les multinationales européennes continuent à investir et à opérer en Birmanie.

L'oratrice a souligné que les actions menées par les travailleurs en vue de la mise en œuvre des décisions prises par l'OIT, dans le cadre de l'article 33 de sa Constitution, demeureront limitées tant que l'action des diplomates et l'activité des multinationales ne se conformeront pas aux obligations qui en découlent, à savoir: revoir les relations économiques qu'ils entretiennent avec le régime birman et en faire rapport à l'OIT.

Le membre travailleur de la République de Corée a soulevé la question des investissements étrangers directs au Myanmar et du recours accru au travail forcé que cela entraîne. Il a mentionné les noms de certaines sociétés étrangères impliquées.

Le président est intervenu pour rappeler à l'orateur que les noms de sociétés ne devaient pas être explicitement cités.

Les membres travailleurs ont fait remarquer que les noms des multinationales impliquées étaient pertinents pour la discussion.

Les membres employeurs ont rappelé que la commission ne discutait que des obligations du Myanmar au titre de la convention n° 29. Le fait de citer des sociétés sans distinction laisse à penser qu'elles collaborent aux pratiques de travail forcé.

Les membres travailleurs ont rappelé à la commission que la résolution de la CIT 2000 demande aux mandants de prendre les mesures nécessaires pour mettre effectivement en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, et ils ont réaffirmé que l'intervention du membre travailleur de la République de Corée était pertinente.

Poursuivant son intervention, **le membre travailleur de la République de Corée** a déclaré que de nombreux rapports sur l'utilisation du travail forcé avaient été soumis durant la phase d'exploration gazière. Le pipeline de 2 380 km de long qu'il est prévu de construire entre la zone située au large de l'Arakan et Kunming, en Chine, va aggraver la situation en ce qui concerne les violations des droits de l'homme avec, notamment, l'imposition du travail forcé le long dudit pipeline, comme cela avait déjà été le cas lors d'un précédent projet. Ce projet, le pipeline de Yadana, construit entre le Myanmar et la Thaïlande, avait eu pour conséquence un recours sans précédent au travail forcé et de très importants transferts de populations. L'orateur a demandé aux sociétés et Etats impliqués de procéder à une étude d'impact sur les droits de l'homme avant de se lancer dans la construction du pipeline. Les gouvernements ont la responsabilité au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT de mettre en œuvre les mesures prévues dans la résolution de la CIT 2000.

La membre travailleuse du Japon a souligné que le commerce et les investissements ont fortement augmenté au Myanmar. Selon l'OCDE, en 2005, le Myanmar a reçu une aide de 145 millions de dollars des Etats-Unis, soit une augmentation de 17 pour cent par rapport à l'année précédente. Jusqu'à récemment, le gouvernement du Japon était un des donateurs principaux, mais il a en principe suspendu son aide. Les Etats-Unis ont décidé une interdiction totale en 2003.

Cependant, les gouvernements ont la responsabilité de contrôler si l'aide, même l'aide humanitaire, est réellement bénéfique à ceux dans le besoin. Il existe des rapports selon lesquels le Programme de coopération économique dans le Delta du Mekong, soutenu par la Banque asiatique de développement, a causé de sévères dommages au Myanmar, spécialement des déplacements forcés et la perte de terres agricoles. De nouveaux donateurs émergent dans les pays frontaliers du Myanmar, lesquels sont intéressés par les ressources énergétiques, la sécurité des frontières et les moyens de transport. Les récentes tendances en termes de développement officiel démontrent que l'adhésion à la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail, à sa 88^e session, en 2000 – résolution demandant aux mandants de revoir leurs relations avec le Myanmar –, n'a pas eu les effets escomptés. L'oratrice a prié instamment les gouvernements concernés de respecter et d'appliquer cette résolution et a, dans le même temps, demandé aux syndicats de rester vigilants quant au comportement des gouvernements dans leurs relations avec la Birmanie, particulièrement en ce qui concerne l'aide officielle au développement.

Le membre gouvernemental du Bélarus a déclaré que son gouvernement considère que le dialogue constructif et la coopération constituent le meilleur moyen pour parvenir à éliminer le travail forcé. Le gouvernement du Myanmar et l'OIT font des progrès dans leurs efforts et il y a des raisons de croire que le protocole d'entente complémentaire permettra d'obtenir des résultats, de même que des infor-

mations objectives sur la situation du travail forcé. Sur les 23 plaintes déposées, seulement neuf étaient justifiées. L'orateur a accueilli favorablement la déclaration du gouvernement du Myanmar concernant la coopération efficace, ainsi que la nomination du nouveau chargé de liaison; il a espéré que le travail forcé serait éradiqué au cours de son mandat.

Le membre gouvernemental de la Chine a remercié le Bureau pour ses efforts en ce qui concerne la situation de travail forcé au Myanmar et s'est réjoui de la nomination du nouveau chargé de liaison. Depuis la signature du protocole d'entente complémentaire, le Myanmar a fait des efforts et des mesures ont été prises pour mettre en œuvre cet accord. Le mécanisme de plainte fonctionne et le gouvernement chinois espère que cette procédure aura le soutien de la commission. La Chine voit dans le dialogue et la coopération une approche efficace et réaliste permettant aux Etats Membres d'éradiquer le travail forcé. Le gouvernement du Myanmar doit réitérer son engagement à poursuivre sa coopération avec l'OIT pour éliminer le travail forcé. L'orateur a exprimé l'espoir que le gouvernement coopérerait étroitement avec l'OIT pour assurer le fonctionnement efficace du mécanisme de plainte.

Le membre gouvernemental de Cuba a indiqué, après avoir déclaré qu'il rejetait toute forme ou manifestation de travail forcé dans toute partie du monde et qu'il appuyait les mesures prises en vue de son éradication, que sa délégation croit fermement que le dialogue et la coopération constituent la voie adéquate pour la recherche d'une solution. En effet, l'application de mesures coercitives, plutôt que d'aboutir à un résultat, peut entraîner une spirale de confrontation préjudiciable au bien-être des personnes que l'on entend protéger. Le gouvernement de Cuba apprécie les efforts qui ont été déployés, tant par le gouvernement du Myanmar que par l'OIT, pour l'établissement d'un mécanisme destiné à recevoir et instruire les plaintes déposées en cas de situations relevant du travail forcé – mécanisme actuellement opérationnel.

Le membre gouvernemental de la République de Corée a soutenu le protocole d'entente complémentaire conclu entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT concernant l'établissement d'un mécanisme permettant d'instruire les plaintes relatives au travail forcé. Le gouvernement de la République de Corée a enquêté sur les allégations présentées par le membre travailleur de la Corée contre une entreprise coréenne. Il en ressort que l'entreprise n'est pas responsable de violations des droits de l'homme ni à l'origine d'arriérés de salaires envers les travailleurs birmanais. Celle-ci a par ailleurs développé un réseau d'échange d'informations avec des entreprises étrangères afin de prévenir les violations des droits de l'homme.

La membre travailleuse de l'Allemagne a regretté qu'en Birmanie les travailleurs n'aient pas le droit de créer les organisations de leur choix, et que du fait que la pratique du travail forcé est tolérée, voire, dans une certaine mesure, promue par l'Etat, il ne soit pas possible d'exercer les droits syndicaux. On ne peut pas considérer que le gouvernement a fait, ne serait-ce que le minimum, pour élucider l'accusation de haute trahison portée à l'encontre du secrétaire de la FTUB, Maung Maung. Il est avéré que le secrétaire général de la FTUB était poursuivi en raison de ses activités syndicales. Les activités syndicales sont jugées comme terroristes, ainsi que cela ressort d'un article publié récemment, selon lequel la culture birmane serait sous l'influence de la communauté internationale, celle-ci étant elle-même influencée par l'«organisation terroriste» FTUB. La FTUB ferait rapport à la Confédération syndicale internationale, laquelle, à son tour, ferait rapport au BIT. Ceci est diffamatoire non seulement à l'égard de la FTUB et de l'ITUC, mais également à l'égard de l'OIT et de ses constituants. Par ailleurs, le régime n'a pas libéré Myo Aung Thant, condamné à vingt ans de prison après un procès secret fondé sur des allégations de haute trahison. Le 1^{er} mai de cette année, six col-

lègues ont été arrêtés pour avoir participé à une manifestation commémorant la fête du travail. Deux autres coordinateurs syndicaux ont été arrêtés par la police à leur retour de la frontière thaïlandaise, où ils avaient attiré l'attention sur les événements du 1^{er} mai.

L'oratrice a demandé instamment au gouvernement de la Birmanie de libérer Thurein Aung, Kyaw Kyaw, Wai Lin alias Wai Aung, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Min alias Wann et Myo Min, cités au nom de tous les collègues détenus. Elle a exigé que le gouvernement fasse de même pour la lauréate du prix Nobel de la paix et vainqueur des élections de 1990 Aung San Suu Kyi, toujours en résidence surveillée. De combien de patience la population birmane doit-elle encore faire preuve avant de jouir des droits de l'homme universels, et de combien de patience aussi cette enceinte doit-elle s'armer avant que le régime militaire de Birmanie n'applique la convention n° 87 et que le travail forcé appartienne enfin au passé?

Le représentant gouvernemental a indiqué avoir écouté avec attention les déclarations faites par les membres de la commission et avoir noté que la mise en œuvre du mécanisme d'examen des plaintes en vertu du protocole d'entente complémentaire a suscité des réactions diverses. Il a regretté le scepticisme exprimé par certains membres en ce qui concerne l'efficacité de ce mécanisme dans l'éradication de la pratique du travail forcé. Le gouvernement s'engage à faire en sorte que ce mécanisme devienne un outil efficace, non seulement pour recevoir des plaintes, mais également pour punir ceux qui ont recours au travail forcé. Si le gouvernement agit rapidement pour traiter les plaintes, le mécanisme pourrait devenir un outil important de dissuasion. L'orateur a par conséquent invité les membres de la commission à continuer de coopérer avec le gouvernement du Myanmar et de lui fournir assistance dans ses efforts pour éradiquer la pratique du travail forcé.

Les membres travailleurs ont fait part de leur frustration face au manque de progrès enregistré dans ce cas et ont souligné la gravité de la question traitée qui donne lieu à une séance spéciale chaque année afin de rechercher et demander des avancées dans la mise en œuvre de la résolution de 2000 et de la convention n° 29, tant en droit que dans la pratique. La discussion a démontré que le travail forcé, qui constitue une violation fondamentale des droits de l'homme, demeure un phénomène répandu, systématique et généralisé à travers tout le pays. Les autorités civiles et militaires ont le devoir de ne pas recourir au travail forcé, et des mesures spécifiques sont nécessaires afin de s'attaquer à cette pratique en particulier lorsqu'elle est le fait de l'armée dans les zones frontalières.

Le mécanisme actuel de plainte institué par le protocole d'entente complémentaire constitue un important instrument, à condition que le bureau de liaison soit renforcé de manière substantielle. Le mécanisme de plainte n'aura qu'un effet minimal, à moins et jusqu'à ce que les plaignants bénéficient de garanties effectives leur permettant d'y avoir pleinement recours, notamment grâce à la protection des victimes ayant porté plainte et à la modification de la législation et du système judiciaire, de manière à ce que les responsables imposant le travail forcé soient sanctionnés et qu'il soit mis un terme à la situation générale d'impunité. En 2007, la commission d'experts a rappelé les mesures concrètes et pratiques nécessaires à l'éradication du travail forcé, y compris l'abandon de la politique consistant à poursuivre les personnes ayant porté plainte, l'abrogation des lois sur les villes et les villages, la communication d'informations concrètes et vérifiables concernant les instructions données aux autorités civiles et militaires visant à éliminer le travail forcé, la sensibilisation de l'ensemble de la population à la nécessité d'éliminer le travail forcé, ainsi que la dissémination d'informations relatives au recours au mécanisme de plainte et enfin la communication de preuves tangibles concernant les mesures prises afin d'engager des crédits

budgétaires adéquats pour substituer au travail forcé ou impayé du travail rémunéré.

Pour conclure, les membres travailleurs ont estimé une nouvelle fois que la possibilité de soumettre à la CIJ une demande d'avis consultatif, quant à la question de savoir si la coopération du gouvernement du Myanmar et les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête atteignent le seul souhaité, devrait demeurer une option.

Les membres employeurs ont souligné que le gouvernement doit mettre en œuvre immédiatement les recommandations de la commission d'enquête. Sept ans après la résolution de la Conférence internationale du Travail, le protocole d'entente complémentaire constitue, au mieux, un petit pas qui, en soi, ne permettra certainement pas d'éradiquer le recours au travail forcé dans le pays. Il est par conséquent essentiel que la loi sur les villages et la loi sur les villes soient abrogées, que l'interdiction du travail forcé fasse l'objet d'une large publicité et que soit créé un environnement favorable, faisant en sorte que le travail forcé soit converti en travail rémunéré. Le gouvernement n'a pas indiqué au cours de la discussion s'il entend ou envisage de prendre de telles mesures. Aussi, tant que tout cela ne sera pas fait, le gouvernement sera loin de remplir ses obligations internationales.

Conclusions

La commission a examiné l'observation de la commission d'experts ainsi que le rapport du chargé de liaison par intérim de l'OIT à Yangon exposant les derniers développements intervenus dans la mise en œuvre du mécanisme d'examen des plaintes relatives au travail forcé, établi le 26 février 2007. La commission a pris note des décisions du Conseil d'administration de mars 2007. Elle a également entendu la déclaration du représentant gouvernemental. La commission s'est déclarée profondément préoccupée par la situation relative au travail forcé au Myanmar, telle qu'exposée dans l'observation de la commission d'experts. Elle a conclu qu'aucune des recommandations de la commission d'enquête n'avait encore été mise en œuvre et que le travail forcé était toujours imposé de manière généralisée, particulièrement par les forces armées, auxquelles des instructions spécifiques devraient être données. La situation dans l'Etat de Kayin (Karen) et dans le nord de l'Etat de Rakhine (Arakan) reste particulièrement grave. La commission a instamment prié le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner effet aux recommanda-

tions de la commission d'enquête. La commission a dûment pris note du fait que le mécanisme d'examen des plaintes relatives au travail forcé continue de fonctionner, que les autorités mènent des enquêtes sur les cas qui leur sont rapportés par le chargé de liaison et qu'elles prennent des mesures contre les fonctionnaires dont il a été établi qu'ils ont eu recours de manière illégale au travail forcé. Il a toutefois été observé que, dans nombre de cas, les mesures prises s'étaient limitées à des mesures administratives et que les sanctions pénales requises n'avaient pas été appliquées. Il a également été observé que le mécanisme devait être évalué à l'aune de l'objectif ultime de l'éradication du travail forcé et que son impact devait encore être analysé, en particulier dans les régions frontalières. La commission a souligné que le chargé de liaison devait disposer d'un personnel suffisant, comme cela a été prévu par le protocole d'entente complémentaire et requis par le Conseil d'administration en mars 2007. Elle a noté avec préoccupation que le gouvernement n'avait pas encore donné son accord concernant la nomination d'un fonctionnaire international pour assister le chargé de liaison en dépit de l'augmentation constante de la charge de travail, et elle l'a instamment prié de coopérer et fournir les installations nécessaires sans tarder. La commission a demandé aux autorités du Myanmar de coopérer pleinement avec l'OIT et de mettre à la disposition du nouveau chargé de liaison l'ensemble des facilités nécessaires comme le prévoit l'accord dans le cadre prévu par la pratique diplomatique. Le gouvernement du Myanmar a été prié de fournir des informations complètes à la commission d'experts afin qu'elle puisse les examiner lors de sa prochaine session qui aura lieu plus tard cette année, comprenant notamment des preuves concrètes et vérifiables des mesures prises pour appliquer les recommandations de la commission d'enquête. Enfin, la commission s'est félicitée de la nomination de M. Stephen Marshall en qualité de nouveau chargé de liaison de l'OIT à Yangon et a exprimé sa profonde gratitude pour le travail effectué par le chargé de liaison par intérim sortant, M. Richard Horsey.

Les membres travailleurs ont fait observer qu'ils avaient donné leur consentement aux conclusions sur ce cas, à condition qu'il soit bien entendu que des mesures concrètes et vérifiables sont absolument indispensables. S'agissant plus particulièrement des conclusions du conseil d'administration de mars 2007, un avis consultatif de la Cour internationale de Justice pourrait être envisagé.

**B. OBSERVATION DE LA COMMISSION D'EXPERTS
POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS
SUR L'EXÉCUTION PAR LE MYANMAR
DE LA CONVENTION (N° 29) SUR LE TRAVAIL FORCÉ, 1930**

MYANMAR (ratification: 1955)

I. Rappel chronologique

1. Comme signalé dans sa précédente observation, la commission formule des commentaires sur ce cas particulièrement grave depuis sa première observation qui remonte à plus de trente ans. La situation au Myanmar a également fait l'objet de critiques et de condamnations massives dans le cadre de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail à dix reprises entre 1992 et 2006, dans le cadre plus général de la Conférence internationale du Travail à sa 88^e session, en juin 2000, et de nouveau à sa 95^e session, en 2006, et enfin au sein du Conseil d'administration du BIT, de la part aussi bien des gouvernements que des partenaires sociaux. Les observations formulées précédemment par la présente commission ces dernières années, en particulier depuis 1999, retracent l'historique détaillé de ce cas.

2. L'objet central des critiques émanant des différents organes de l'OIT est lié aux conclusions d'une commission d'enquête constituée en mars 1997 par le Conseil d'administration suite à une plainte déposée en juin 1996 sur la base de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. La commission d'enquête avait conclu que la convention était violée dans le droit national et dans la pratique et ce, d'une manière généralisée et systématique, et elle avait formulé les recommandations suivantes:

- 1) que les textes législatifs pertinents, en particulier la loi sur les villages et la loi sur les villes, soient mis en conformité avec la convention;
- 2) que, dans la pratique, aucun travail forcé ou obligatoire ne soit plus imposé par les autorités et, en particulier, par les militaires; et
- 3) que les sanctions qui peuvent être imposées en vertu de l'article 374 du Code pénal pour le fait d'exiger du travail forcé ou obligatoire soient strictement appliquées.

La commission d'enquête avait souligné que, outre les modifications de la législation, des mesures concrètes devaient être prises immédiatement pour mettre un terme à l'imposition de travail forcé dans la pratique, notamment par l'armée.

3. Dans ses observations précédentes, la commission d'experts avait identifié quatre domaines dans lesquels des mesures devaient être prises par le gouvernement pour parvenir à un tel résultat:

- émettre des instructions spécifiques et concrètes à l'adresse des autorités civiles et militaires;
- assurer que l'interdiction du travail forcé soit largement rendue publique;
- prévoir les inscriptions budgétaires adéquates pour le remplacement de la main-d'œuvre forcée ou non rémunérée; et
- assurer le respect de l'interdiction du travail forcé.

4. La persistance flagrante des violations de la convention par le gouvernement et le fait que celui-ci a ignoré les recommandations de la commission d'enquête et les observations de la commission d'experts ainsi que les autres questions soulevées par les autres organes de l'OIT ont abouti, fait sans précédent, à ce que le Conseil d'administration décide à sa 277^e session, en mars 2000, de mettre en œuvre l'article 33 de la Constitution de l'OIT et que la Conférence adopte une résolution en juin 2000.

II. Faits nouveaux depuis la dernière observation de la commission

5. La commission prend note des documents dont le Conseil d'administration a été saisi à ses 295^e et 297^e sessions (mars et novembre 2006) sur les faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, des débats consacrés à cette question par le Conseil d'administration lors de ces sessions et des conclusions auxquelles il est parvenu, et enfin des débats et conclusions de la Commission de l'application des normes et de la Commission de proposition de la Conférence, lors de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail en juin 2006.

6. La commission prend note du rapport du gouvernement, reçu par des communications des 29 septembre et 23 octobre 2006, ainsi que des commentaires de l'ex-Confédération internationale des syndicats libres (CISL) (devenue entre-temps la Confédération syndicale internationale (CSI)) contenus dans une communication datée du 31 août 2006, reçue le 5 septembre 2006, à laquelle étaient joints un certain nombre de rapports faisant état de la persistance en 2006 du recours au travail forcé au Myanmar. Dans sa synthèse des documents envoyés, la CISL explique qu'en 2006:

la situation dans son ensemble reste particulièrement consternante. Les éléments recueillis démontrent la persistance d'un travail forcé imposé par le gouvernement dans pratiquement chacun des Etats et chacune des divisions du pays, qu'il s'agisse de portage, de «projets de développement», de la construction ou de l'entretien d'infrastructures ou de camps militaires, de patrouilles et de tours de garde comme sentinelle, de débroussaillage ou d'embellissement de certains sites, de travail forcé d'enfants, y compris à travers leur conscription en tant que soldat, d'esclavage sexuel ou encore d'opérations de déminage par des civils, ou encore de confiscation de terres, récoltes, bétail et/ou argent.

La communication de la CISL a été transmise au gouvernement par lettre datée du 31 août 2006, avec cette précision que, conformément à la pratique établie, elle serait portée à l'attention de la commission en même temps que tout commentaire que le gouvernement souhaiterait faire à ce propos. **Le gouvernement n'a pas répondu à ces informations très préoccupantes dans son dernier rapport, par conséquent, la commission demande au gouvernement d'y répondre dans son prochain rapport.**

7. Dans sa précédente observation, la commission avait pris note d'une communication de la CISL datée du 31 août 2005, reçue le 12 septembre 2005, à laquelle étaient jointes non moins de 1 100 pages de documents provenant de sources diverses et faisant état de la persistance en 2005 du recours au travail forcé au Myanmar. La commission avait demandé au gouvernement de répondre à ces informations dans le rapport qu'il devait soumettre en 2006. **La commission note que le dernier rapport reçu du gouvernement ne contient pas les réponses attendues, et la commission est donc conduite une fois de plus à demander au gouvernement de répondre dans son prochain rapport aux informations communiquées antérieurement, de même qu'à celles qui ont été communiquées par la CISL en 2006.**

III. Faire suite aux recommandations de la commission d'enquête

8. Comme mentionné plus haut, la commission a exposé dans sa précédente observation les problèmes que le

gouvernement devait résoudre, suite aux constatations et recommandations de la commission d'enquête. La commission note que ces problèmes n'ont toujours pas été traités et elle est donc conduite à les rappeler de manière détaillée.

1) *Assurer le respect de l'interdiction du travail forcé – mécanisme de contrôle et d'examen des plaintes*

9. La commission avait noté précédemment que les mesures prises par le gouvernement pour assurer le respect de l'interdiction du travail forcé incluaient le déploiement sur le terrain de sept équipes d'observation, habilitées à enquêter sur toute allégation de recours au travail forcé et à saisir de leurs conclusions un organe appelé le Comité de l'application de la convention n° 29. Elle avait également noté que le 1^{er} mars 2005 le bureau du Commandant en chef des armées a mis en place un «point focal militaire», sous la direction d'un «vice-adjutant général» assisté de sept officiers d'état-major de grade 1, point focal que le gouvernement a présenté au chargé de liaison par intérim comme étant destiné «à faciliter la coopération avec l'OIT pour les affaires de travail forcé concernant l'armée» (document GB.292/7/2(Add.), paragr. 3). Dans sa précédente observation, au vu des rapports du chargé de liaison par intérim et d'autres informations, la commission s'était déclarée extrêmement préoccupée de constater que les évaluations faites par les organes désignés ci-dessus manquaient visiblement d'indépendance et de crédibilité.

10. Dans sa précédente observation, la commission avait également noté avec préoccupation que, d'après le rapport soumis pour discussion au Conseil d'administration à sa 294^e session, en novembre 2005 (document GB.294/6/2), les événements récents «ont gravement compromis la faculté du chargé de liaison par intérim de s'acquitter de ses fonctions» (paragr. 7) et, bien qu'il continue de recevoir des plaintes de la part des victimes ou de leurs représentants, dénonçant la persistance du travail forcé ou du recrutement forcé, le chargé de liaison se trouve dans l'impossibilité de soumettre ces cas aux autorités compétentes pour examen comme il le faisait par le passé, en partie parce que le gouvernement a désormais pour politique d'ordonner des poursuites contre toute personne qui dépose ce que les autorités qualifient de «plainte infondée» pour travail forcé (paragr. 8).

11. La commission prend note des éléments suivants:

- d'après un récent rapport des activités du chargé de liaison par intérim, soumis «pour discussion et orientation» au Conseil d'administration à sa 295^e session, en mars 2006, le chargé de liaison a écrit le 7 décembre 2005 au «point focal militaire» désigné pour l'OIT pour lui demander un entretien, et cette demande est restée sans réponse (document GB.295/7, paragr. 8);
- en novembre 2005, le gouvernement, par l'entremise du ministre du Travail à Yangon et du Représentant permanent à Genève, a rejeté la proposition du Bureau international du Travail (ci-après dénommé le «Bureau») tendant à la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes faisant intervenir un facilitateur (document GB.295/7, paragr. 15), et il a depuis lors réaffirmé son rejet d'une telle proposition;
- le Bureau a ensuite élaboré deux options possibles: l'une, désignée Option-I, consisterait à renforcer la capacité du bureau du chargé de liaison de l'OIT par intérim et à prévoir des garanties légales suffisantes pour un traitement crédible des plaintes enregistrées, ainsi que des moyens et des ressources en personnel suffisants pour faire face au surcroît de responsabilités (document GB.297/8/1, paragr. 16, et annexe III). La deuxième, désignée Option-II, consiste en un

«groupe paritaire», qui serait un organe composé de deux membres devant être accrédités par les deux parties, et d'une troisième personne désignée par une institution irrécusable, pour arbitrer dans les cas éventuels de désaccord, et ce groupe paritaire examinerait confidentiellement les plaintes dont il serait saisi par les présumées victimes, en tranchant préalablement sur leur recevabilité;

- le gouvernement a rejeté la proposition du Bureau consistant en un groupe paritaire – proposition dite Option-II – lors de discussions entre les représentants du Bureau et du ministère du Travail, à Yangon, en mars 2006 (document GB.295/7, paragr. 22), et il a réaffirmé son rejet de cette proposition devant la Commission de l'application des normes de la Conférence en juin 2006;
- le représentant gouvernemental a annoncé, lors de la séance spéciale de la Commission de la Conférence, en juin 2006, que les autorités du Myanmar étaient disposées à instaurer «à titre expérimental» un moratoire de six mois sur sa politique consistant à exercer des poursuites contre les personnes qui soutiennent des «allégations fausses» de travail forcé. En outre, au cours de cette période moratoire, le gouvernement coopérerait avec le Bureau en vue de mettre en place le mécanisme dit Option-I, qui consisterait en un système construit à partir du cadre actuel du bureau du chargé de liaison par intérim;
- toujours en juin 2006, la Commission de la Conférence a déclaré dans ses conclusions que cette proposition de moratoire «venait tardivement et restait de portée limitée» et que «les paroles doivent être confirmées et complétées de toute urgence par des actions concrètes», notamment par la cessation des poursuites en cours et que «les autorités doivent à présent entamer immédiatement des discussions avec l'OIT afin d'établir aussitôt que possible un mécanisme crédible pour traiter des questions de plaintes sur le travail forcé»;
- la Commission de proposition, que la Conférence avait saisie de la question pour un examen séparé, a indiqué que le gouvernement apporterait la preuve tangible de sa volonté de coopérer en prenant les mesures suivantes: engagement immédiat de discussions avec l'OIT en vue de convenir aussi rapidement que possible de la mise en place d'un mécanisme crédible pour traiter les plaintes relatives au travail forcé. En outre, s'agissant du moratoire sur les poursuites contre les plaignants, le gouvernement devrait donner de plus amples informations sur la manière dont ce moratoire sera appliqué, annoncer clairement que toute personne déposant une plainte pendant le moratoire sera prémunie contre toute poursuite ultérieure et démontrer que ce moratoire sera considéré comme absolument contraignant (document GB.297/8/1, annexe I);
- trois affaires particulièrement marquantes de poursuites exercées par les autorités ont connu certaines suites: Su Su Nway a été libéré le 6 juin 2006; Aye Myint a été libéré de prison le 8 juillet 2006 après suspension de sa sentence sous condition; et trois personnes originaires de la localité de Aunglan (division de Magway) ont été acquittées le 20 septembre 2006 des charges de plaintes mensongères pour travail forcé, suite à l'abandon des poursuites engagées par les autorités. Comme signalé dans le rapport soumis par le Bureau «pour discussion et orientation» au Conseil d'administration à sa 297^e session, en novembre 2006 (document GB.297/8/1, paragr. 5), le chargé de liaison par intérim a signalé qu'à sa connaissance ces faits nouveaux mettent en terme à toutes les affaires de poursuites ou de mesures d'emprisonnement de personnes ayant eu un rapport avec l'OIT (document GB.297/8/1, paragr. 5);

– au cours de discussions ayant eu lieu à Yangon en octobre 2006 entre, d’une part, le ministre du Travail et un groupe de travail spécialement désigné et, d’autre part, des représentants du BIT, il est apparu clairement que le gouvernement n’était pas prêt à accepter la formule dite Option-I, à travers laquelle le Bureau proposait un mécanisme de traitement des plaintes qui impliquerait un renforcement du bureau du chargé de liaison de l’OIT par intérim par des moyens adéquats en matériels et en personnel. Ensuite, contrairement à la volonté précédemment exprimée d’étudier l’Option-I et malgré la proposition de compromis avancée par le Bureau lors des discussions d’octobre, le gouvernement a signalé qu’il était prêt à accepter guère plus que la continuation du fonctionnement actuel du bureau du chargé de liaison de l’OIT par intérim, tel que ce mécanisme a été initialement conçu et structuré.

12. *La commission se rallie pleinement au point de vue exprimé par le Conseil d’administration puis par la Commission de l’application des normes de la Conférence et par la Commission de proposition de la Conférence, selon lequel il est impératif que le gouvernement mette en place un mécanisme efficace de traitement des plaintes, tel que l’un quelconque des trois mécanismes déjà proposés par le Bureau, en tant que moyen de traitement des plaintes qui assure la protection des victimes et, simultanément, aboutisse à des poursuites et des sanctions contre ceux qui sont responsables de l’imposition de travail forcé, de manière à assurer pleinement le respect de l’article 25 de la convention. Cela suppose en outre que le gouvernement renonce à sa politique consistant à exercer des poursuites contre des personnes qui portent plainte pour avoir été victimes de travail forcé, politique qui a purement et simplement pour effet de réduire à néant l’objectif même du mécanisme de plainte, dont l’efficacité dépend en partie de la faculté pour les victimes d’un travail forcé de porter plainte sans crainte de représailles, et cela suppose qu’à la place le gouvernement agisse davantage dans un sens propre à ce que les auteurs du travail forcé soient poursuivis. A cet égard, la commission prie également le gouvernement de coopérer plus étroitement et de bonne foi avec le chargé de liaison par intérim et le Bureau. Elle estime qu’en s’orientant dans cette voie le gouvernement démontrera par là même qu’il a la volonté d’aborder sérieusement les autres problèmes exposés de manière détaillée ci-dessous, qui restent à résoudre conformément aux recommandations de la commission d’enquête.*

2) *Mettre en conformité avec la convention les textes législatifs pertinents, en particulier la loi sur les villages et la loi sur les villes*

13. Ceci reste la position de la commission. Dans le même temps, la commission a pris note d’une «ordonnance prescrivant de ne pas faire usage des pouvoirs conférés par certaines dispositions des lois de 1907 sur les villes et de 1908 sur les villages» (ordonnance n° 1/99 telle que modifiée par l’ordonnance du 27 octobre 2000 complétant l’ordonnance n° 1/99), et elle a accepté que ces dispositions pourraient constituer une base juridique suffisante pour assurer le respect de la convention dans la pratique. Elle a néanmoins fait valoir clairement qu’il faudrait pour cela que les autorités locales et les fonctionnaires civils et militaires habilités par lesdites lois à requérir le concours des autorités locales appliquent l’une et l’autre ordonnances de bonne foi.

14. La commission avait indiqué que cela présupposait deux choses:

- d’adresser des instructions précises et concrètes aux autorités civiles et militaires; et
- d’assurer que l’interdiction du travail forcé soit largement portée à la connaissance du public.

3) *Adresser des instructions précises et concrètes aux autorités civiles et militaires*

15. Sur ce plan, la commission a pris note, dans ses précédents commentaires, d’une série de textes, d’instructions et de lettres auxquels le gouvernement se référerait dans son rapport de cette année-là. Elle avait reconnu que ces communications apparaissaient comme constituant en partie une réponse à ses demandes précédentes tendant à ce que des instructions soient adressées aux autorités militaires pour faire savoir que le travail forcé a été déclaré illégal au Myanmar. La commission avait cependant noté qu’elle n’avait été mise en possession que de bien peu d’informations, voire aucune, quant au contenu de ces communications. Elle avait jugé cet aspect particulièrement préoccupant, considérant qu’elle avait fait valoir que des instructions claires, transmises de manière effective, étaient nécessaires pour faire connaître les types de pratiques qui constituent du travail forcé et pour lesquels la réquisition de main-d’œuvre est interdite, et pour faire connaître de quelle manière les tâches en question peuvent être accomplies sans recourir au travail forcé. La commission avait énuméré un certain nombre de tâches et de pratiques qui devaient être reconnues officiellement comme étant étroitement liées à l’imposition de travail forcé. Elle les rappelle ici:

- les opérations de portage pour l’armée (ou d’autres groupes militaires ou paramilitaires, pour des opérations ou pour des patrouilles de routine);
- la construction ou la remise en état de camps et autres installations militaires;
- les autres fonctions de soutien logistique fournies à l’armée (guides, messagers, cuisiniers, nettoyeurs, etc.);
- les activités génératrices de revenus exercées par des personnes ou des groupes de personnes (notamment le travail effectué dans des établissements agricoles ou industriels appartenant à l’armée);
- la réalisation de projets d’infrastructures nationales ou locales (routes, voies ferrées, barrages, etc.);
- les travaux de nettoyage et d’embellissement de zones rurales ou urbaines;
- la réquisition de matières ou provisions de toutes sortes, qui doit être interdite au même titre que les collectes de fonds, à l’exception des sommes dues à l’Etat ou à une collectivité territoriale conformément à la législation pertinente, étant donné que, dans la pratique, les réquisitions de services imposés par l’armée sont souvent interchangeables avec le versement d’une somme d’argent.

16. Dans sa précédente observation, la commission avait considéré que le point de départ de l’éradication du travail forcé serait de donner des instructions concrètes et très claires aux autorités quant aux types de pratiques qui constituent du travail forcé. Or l’absence d’informations, à la seule exception du contenu d’une communication, donne à entendre qu’il n’en a rien été. La commission considère pourtant qu’il ne devrait pas être difficile de déterminer le contenu des instructions écrites qui prendraient ces préoccupations en compte et incluraient tous les éléments susmentionnés.

17. Attendu que le gouvernement s’était montré disposé à poursuivre la coopération avec l’OIT, la commission avait suggéré que l’élaboration de telles instructions pourrait être une question à suivre dans le cadre de cette coopération, et cela pourrait se faire par exemple par le canal du chargé de liaison par intérim ou de tout autre mécanisme de liaison de l’OIT similaire. La commission avait demandé au gouvernement de fournir dans son prochain rapport des informations sur les mesures prises à ce sujet, et de communiquer copie du texte exact des lettres et autres instructions auxquelles il s’était référé, avec une traduction pour chacune d’elles.

18. La commission note que, dans son dernier rapport, le gouvernement n'a communiqué aucune des informations demandées et qu'il n'a pas non plus répondu aux préoccupations exprimées par la commission à ce sujet. Elle note que, d'après le procès-verbal des discussions ayant eu lieu lors de la 95^e session de la Conférence, en juin 2006, et aussi d'après les discussions de la Commission de l'application des normes de la Conférence, le représentant gouvernemental a répondu brièvement aux préoccupations soulevées par la commission, indiquant à propos de la communication d'instructions aux autorités civiles et militaires:

Dans la mesure du possible, une traduction en anglais du texte de ces instructions a été communiquée à la commission d'experts. S'agissant des instructions et de la correspondance émanant du ministère de la Défense, le représentant gouvernemental a souligné que celles-ci n'ont pas toutes été portées à la connaissance des autres ministères et départements du gouvernement pour une question de principe, parce qu'elles touchent aux intérêts de la sécurité nationale du pays. C'est pour cette raison qu'il a été impossible de communiquer à un organe d'une organisation internationale le texte original ou la traduction en anglais de cette correspondance et de ces instructions.

La commission demande une fois de plus au gouvernement de fournir dans son prochain rapport des informations sur les mesures qu'il a prises à ce sujet et de communiquer copies des textes exacts des lettres et instructions auxquelles il se réfère, avec la traduction de chacune d'elles.

- 4) *Assurer que l'interdiction du travail forcé soit largement portée à la connaissance du public*

19. Sur cette question, la commission avait noté dans sa précédente observation que le gouvernement faisait état dans son rapport de toute une série de lettres, de briefings et de séminaires de «sensibilisation de l'opinion publique» pour illustrer les efforts déployés par les autorités publiques afin de faire connaître les interdictions relatives au travail forcé. La commission, accueillant telles qu'elles étaient présentées les informations données par le gouvernement, avait admis que des efforts semblaient avoir été accomplis par celui-ci pour diffuser l'information selon laquelle le travail forcé a été déclaré illégal au Myanmar. Néanmoins, comme pour les communications mentionnées plus haut, la commission n'a disposé d'aucune information sur le contenu des briefings et ateliers en question. Cela a suscité à nouveau de réelles préoccupations, étant donné que la commission n'a pas eu la certitude que les briefings et ateliers en question aient vraiment été un instrument efficace de diffusion de l'information. Comme dit précédemment, de tels briefings et ateliers doivent servir à diffuser clairement et de manière effective des instructions sur les types de pratiques qui constituent du travail forcé et pour lesquels la réquisition de main-d'œuvre est interdite, de même que sur la manière dont les tâches envisagées peuvent être accomplies sans recourir au travail forcé. La commission avait considéré que, dans la mesure où l'on prend la peine d'organiser de telles activités, il ne semble pas, là encore, qu'il soit difficile de développer leur contenu pour prendre en compte ces préoccupations.

20. La commission a à nouveau suggéré que l'élaboration de telles communications en vue de répondre à ses préoccupations et d'éviter ainsi qu'elle n'ait à répéter ce point pourrait être une question à suivre dans le cadre de la coopération avec l'OIT. **De plus, puisque le chargé de liaison par intérim a eu l'opportunité d'assister à l'une de ces manifestations par le passé, la commission demande que celui-ci soit informé par avance de la tenue de ces briefings et ateliers et qu'il ait l'opportunité d'y assister.** La commission estime qu'en lui permettant de faire cela le gouvernement démontrerait réellement son engagement

par rapport à l'objectif général d'éradication du travail forcé au Myanmar.

21. La commission note que, dans son dernier rapport, le gouvernement n'a pas communiqué les informations demandées ni abordé autrement les préoccupations soulevées par la commission sur ce point. Elle note que, devant la Commission de la Conférence en juin 2006, le représentant gouvernemental a déclaré:

Quant à la large publicité qui doit être faite à l'interdiction du travail forcé, il y a quelque temps le chargé de liaison par intérim de l'OIT a été autorisé à participer à deux ateliers, l'un dans la localité de Myeik (division de Tanintharyi), l'autre dans la localité de Kawhmu (division de Yangon). Le gouvernement fera son possible pour permettre au chargé de liaison d'assister, le cas échéant, à toute réunion qui pourrait avoir lieu.

La commission prie le gouvernement de fournir dans son prochain rapport des informations décrivant la teneur des communications faites dans le cadre des briefings, ateliers et séminaires sur l'interdiction du travail forcé, de même qu'un exemplaire de tout document établi en vue de ces briefings et ateliers. En outre, elle le prie à nouveau de fournir des informations sur les mesures prises pour assurer que le chargé de liaison par intérim soit informé par avance de la tenue de ces briefings et ateliers et qu'il ait l'opportunité d'y assister.

- 5) *Prévoir les crédits budgétaires adéquats pour le remplacement de la main-d'œuvre forcée ou non rémunérée*

22. Dans ses recommandations, la commission d'enquête a souligné qu'il était nécessaire d'inscrire au budget les sommes nécessaires pour pouvoir engager de la main-d'œuvre rémunérée pour poursuivre les projets publics dont la réalisation était jusque-là fondée sur le recours à une main-d'œuvre forcée et non rémunérée. Dans ses précédentes observations, la commission avait suivi cette question, cherchant à obtenir des éléments prouvant concrètement que les crédits nécessaires pour engager une main-d'œuvre rémunérée et libre avaient été prévus au budget. Le gouvernement a toujours traité cette question en déclarant constamment qu'à tout projet correspond toujours une allocation budgétaire, laquelle recouvre le coût des matériaux et du travail. La commission avait cependant observé que, dans la pratique, le travail forcé continuait d'être imposé dans de nombreuses parties du pays, en particulier dans celles où il y a une forte présence de l'armée, et que les allocations budgétaires qui peuvent exister ne sont pas d'un montant suffisant pour ne plus avoir à recourir au travail forcé.

23. La commission rappelle que, dans son rapport précédent, le gouvernement a déclaré qu'il avait donné instruction aux différents ministères de fournir une estimation des coûts en main-d'œuvre des projets relevant de leur compétence. Dans sa précédente observation, la commission a noté qu'il était fait mention d'une «allocation budgétaire» prévue par la police du Myanmar pour le paiement des salaires des travailleurs «appelés à fournir leur travail en fonction des besoins». Tout en prenant note de ces éléments, la commission avait demandé au gouvernement de fournir dans son prochain rapport des informations détaillées sur les mesures prises pour que soient inscrites au budget des ressources suffisantes pour remplacer le travail forcé ou non rémunéré, estimant qu'un tel élément d'information prouverait réellement l'engagement du gouvernement pour l'élimination du travail forcé au Myanmar.

24. La commission note que, dans son dernier rapport, le gouvernement n'a pas donné les informations attendues à ce sujet. Elle note qu'en juin 2006, devant la Commission de la Conférence, le représentant du gouvernement a déclaré: «S'agissant des inscriptions budgétaires adéquates pour le remplacement de la main-d'œuvre forcée ou non rémunérée, les crédits nécessaires ont été prévus dans

le budget de l'Etat. Le gouvernement transmettra en temps voulu à la commission d'experts les informations utiles sur les allocations budgétaires.» ***La commission est donc conduite à demander à nouveau que le gouvernement fournisse dans son prochain rapport des informations détaillées sur les mesures prises pour que soient inscrits au budget des crédits suffisants pour remplacer le travail forcé ou non rémunéré.***

IV. Remarques finales

25. Outre la communication de la CISL datée du 31 août 2006 et des rapports joints à cette communication, auxquels elle s'est référée plus haut, la commission prend note de l'appréciation générale donnée par le chargé de liaison par intérim sur la situation concernant le travail forcé, telle que reproduite sous la rubrique intitulée «Faits nouveaux depuis mars 2006» dans le rapport de la Commission de la Conférence pour la 95^e session, en juin 2006:

Le chargé de liaison par intérim continue de recevoir des allégations de travail forcé. Bien qu'il ne soit pas en position de vérifier lui-même ces allégations, il est particulièrement préoccupé par les dénonciations récurrentes et détaillées – provenant de sources établies au Myanmar ou de l'autre côté de la frontière, en Thaïlande – de l'imposition de travail forcé par l'armée, ces derniers mois, dans le cadre d'opérations militaires menées dans le nord de l'Etat de Kayin (Karen). Dans ce cadre, non seulement des villageois (de même que des condamnés de droit commun choisis dans les prisons) ont été forcés d'accompagner des unités militaires pour leur servir de porteurs, et des paysans ayant des charrettes auraient été réquisitionnés pour transporter les vivres et d'autres fournitures pour les troupes de première ligne. (C.App./D.5, paragr. 10)

26. La commission note également qu'à sa 297^e session, en novembre 2006, dans ses conclusions, le Conseil d'administration s'est déclaré profondément déçu de constater que les autorités n'aient pas été en mesure de convenir d'un mécanisme propre à traiter les plaintes pour travail forcé, dans le cadre du mandat sans équivoque

exposé dans les conclusions de la Conférence; qu'elles n'aient pas saisi l'occasion unique qui leur était offerte (lors des discussions d'octobre 2006) de démontrer leur engagement réel à coopérer avec l'OIT pour résoudre le problème du travail forcé; et enfin de constater que, dans le même temps, demeure la préoccupation profonde et généralisée que le travail forcé a toujours cours au Myanmar. Le Conseil d'administration a conclu notamment que les autorités du Myanmar devraient s'efforcer de conclure, de toute urgence et de bonne foi, un accord avec le Bureau sur un mécanisme crédible de traitement des plaintes pour travail forcé, sur les bases spécifiques du texte de compromis proposé par l'OIT en octobre 2006, et que, quel que soit le degré d'application du moratoire sur les poursuites à l'égard des plaignants annoncé par le gouvernement, toute nouvelle initiative consistant en poursuites à l'égard de plaignants ouvrirait la voie à des mesures légales d'ampleur internationale, sur les bases de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, conformément aux conclusions de la Commission de proposition de la Conférence en juin 2006. Le Conseil d'administration a ajouté qu'un point spécial serait inscrit à l'ordre du jour de sa session de mars 2007, en vue d'étudier les options légales, y compris la possibilité de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur certaines questions légales, et aussi qu'il reverrait (en mars 2007) la question de l'inscription d'un point spécifique à l'ordre du jour de la session de 2007 de la Conférence, afin que cette dernière puisse examiner quelles autres mesures pourraient être prises.

27. La commission se rallie pleinement à la position du Conseil d'administration, et elle veut croire qu'en donnant suite aux demandes pratiques très explicites qu'elle lui a adressées le gouvernement saura démontrer son attachement véritable à mettre un terme aux violations de la convention identifiées par la commission d'enquête et à résoudre ce problème très ancien de travail forcé, pour lequel il existe une solution.

Document D.5

C. Bref résumé des faits nouveaux survenus depuis juin 2006

1. Après la 95^e session de la Conférence internationale du Travail (2006), le Bureau a repris les discussions avec les autorités du Myanmar, à Yangon et à Genève, sur le texte d'un protocole d'entente complémentaire qui établirait un mécanisme d'examen des plaintes pour les victimes du travail forcé. Au cours de ces discussions, le Bureau a proposé un projet de texte qui, malgré des divergences sur certains points importants, pourrait servir de point de départ pour des discussions plus formelles. C'est dans ce contexte qu'une mission s'est rendue à Yangon en octobre 2006; au terme de nombreuses discussions, il est apparu qu'à l'évidence aucun accord ne pourrait être conclu. Avant de repartir, la mission a proposé aux autorités un texte final de compromis qui, selon elle, allait aussi loin que possible dans le sens d'une résolution des dernières divergences.
2. A sa 297^e session (novembre 2006), le Conseil d'administration a été saisi d'un rapport (document GB.297/8/1) sur l'évolution de la situation, et contenant notamment des informations détaillées sur les discussions de la mission à Yangon, ainsi que d'un document (document GB.297/8/2) sur les questions juridiques découlant de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail.
3. Dans ses conclusions, le Conseil d'administration a noté que les travailleurs, les employeurs et la majorité des gouvernements ont été profondément déçus de constater que les autorités du Myanmar n'ont pas été en mesure de convenir d'un mécanisme d'examen des plaintes relatives au travail forcé conformément aux indications figurant dans les conclusions de la Conférence. Il a ajouté que les autorités du Myanmar devaient, de toute urgence et de bonne foi, conclure un accord sur ce point sur la base du texte final de compromis proposé par la mission de l'OIT. Il a également précisé que, dans le prolongement des conclusions adoptées par la Conférence en juin 2006, un point spécifique allait être inscrit à l'ordre du jour du Conseil d'administration lors de la session de mars 2007, pour lui permettre d'envisager certaines options juridiques, notamment, le cas échéant, le recours à la Cour internationale de Justice. Le Bureau était invité à prendre les dispositions nécessaires pour que le Conseil d'administration puisse demander à cette dernière un avis consultatif sur une ou des questions juridiques spécifiques. Quant à la question de la communication au Procureur de la Cour pénale internationale d'un dossier des documents du BIT relatifs à la question du travail forcé au Myanmar, le Conseil d'administration a indiqué qu'il s'agit de documents publics et que le Directeur général serait par conséquent en mesure de les transmettre. Enfin, le Directeur général était invité à veiller à ce que les faits nouveaux soient dûment portés à l'attention du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies lorsqu'il examinerait la situation au Myanmar.
4. A sa 298^e session (mars 2007), le Conseil d'administration a été saisi: i) de documents contenant des informations détaillées sur les négociations et la conclusion, le 26 février 2007, d'un accord final sur un protocole d'entente complémentaire portant établissement d'un mécanisme destiné à permettre aux victimes du travail forcé de demander réparation, ainsi que sur d'autres activités du Bureau (documents GB.298/5/1, GB.298/5/1(Add.)); ii) d'un rapport du chargé de liaison par intérim sur les premières applications de ce mécanisme (document GB.298/5/1(Add.2)); et iii) d'un document sur les activités préparatoires entreprises par le Bureau en rapport avec la question de la demande d'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice (document GB.298/5/2).
5. Le Conseil d'administration s'est félicité de la signature du Protocole d'entente complémentaire. Le fait que la mise en œuvre de ce mécanisme ait commencé et que les autorités aient pris des mesures dans les cas de travail forcé témoignent selon lui d'un renforcement de la confiance entre les parties. Le Conseil a également souligné qu'il importe que ce mécanisme continue de

fonctionner de manière efficace, compte tenu de la gravité de la situation en matière de travail forcé. Il a précisé qu'il est à cet égard vital que le chargé de liaison par intérim dispose, comme le prévoit le Protocole d'entente complémentaire, des ressources en personnel nécessaires pour s'acquitter comme il convient de ses responsabilités. Il a demandé au Bureau de procéder rapidement à l'affectation de fonctionnaires internationaux qualifiés aptes à seconder le chargé de liaison par intérim et a demandé au gouvernement du Myanmar d'apporter sa coopération et de mettre à disposition les moyens nécessaires. Le Conseil d'administration a par ailleurs décidé de reporter l'examen de la question de la demande d'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice, étant entendu que le Bureau continuerait à étudier ou à préparer la ou les questions pouvant faire l'objet de cet avis, en consultation avec les mandants et en ayant recours à l'expertise juridique nécessaire, afin que celle(s)-ci soi(en)t prête(s) au moment où cela s'avérerait nécessaire.

D. Evolution depuis mars 2007

6. Les informations suivantes, qui font le point sur le fonctionnement du mécanisme d'examen des plaintes, devraient retenir l'attention de la commission. A la date du 23 mai 2007, soit environ trois mois après la création du mécanisme, le chargé de liaison par intérim avait reçu, au total, 23 plaintes, provenant de différentes régions du pays¹. Le chargé de liaison a procédé à une première évaluation de chacun de ces 23 cas. Pour huit d'entre eux, il a estimé être en présence d'une situation de travail forcé et a par conséquent transmis les plaintes aux autorités (c'est-à-dire au groupe de travail) pour qu'elles procèdent à une enquête et prennent les dispositions nécessaires. Pour cinq cas, il attend un complément d'information qui lui permettra de parfaire son évaluation. Il a rejeté dix plaintes soit parce qu'il considérait que la situation ne relevait pas du travail forcé (dans huit cas)², soit parce que les plaignants étaient réticents à voir leurs plaintes transmises aux autorités (dans deux cas).
7. Le Conseil d'administration a déjà pris connaissance de l'action engagée dans le cadre de deux des huit plaintes transmises au groupe de travail par le chargé de liaison par intérim (voir document GB.298/5/1(Add.2), paragr. 3-4). Pour trois cas, tous transmis au groupe de travail dans la semaine qui a suivi la mise au point du présent document, l'action est encore en cours. Pour les trois autres cas, les mesures suivantes ont été prises.
8. Dans le premier cas, le groupe de travail a informé le chargé de liaison par intérim qu'une équipe d'enquête placée sous la direction du directeur général du ministère du Travail s'est rendue sur place et a tiré la conclusion qu'il s'agissait de petits travaux d'intérêt local organisés par les anciens du village, en consultation avec les habitants, et revêtant donc un caractère communautaire. Telle fut également la conclusion d'une seconde enquête, effectuée par le directeur général de la Commission centrale du traitement du fret intérieur. Il apparut que le plaignant avait déposé plainte après avoir été rudoyé par une autorité du village pour s'être mal acquitté d'un travail de collecte de fonds nécessaires au projet. Des mesures administratives allaient par conséquent être prises à l'encontre de certains membres des autorités du village. Le chargé de liaison par intérim est en train de recueillir le point de vue du plaignant.
9. La seconde plainte concernait le recrutement d'un mineur dans les forces armées. Conformément au Protocole d'entente complémentaire, le groupe de travail a transmis cette plainte au bureau de l'adjudant général pour qu'il procède à une enquête et prenne les dispositions nécessaires. Le groupe de travail a informé le chargé de liaison par intérim que l'enquête avait confirmé que le jeune homme concerné avait moins de 18 ans, qu'il avait été libéré par l'armée et renvoyé dans ses foyers. L'adjudant général est en train de mettre en place une commission judiciaire d'enquête pour pouvoir prendre des mesures contre la ou les personnes qui ont effectué le

¹ Les plaintes se répartissent comme suit: six pour la circonscription de Yangon, cinq pour la circonscription de Ayeyawady, quatre pour la circonscription de Magway, trois pour l'Etat de Kayin, deux pour la circonscription de Bago, une pour l'Etat de Chin, une pour l'Etat de Kachin et une pour l'Etat de Rakhine.

² La majorité de ces cas porte sur d'autres questions de travail que le travail forcé, telles que des différends avec les employeurs concernant le licenciement, les pensions et les prestations sociales.

recrutement. Le chargé de liaison par intérim a pu confirmer que le jeune homme a été rendu à sa famille.

- 10.** Dans le troisième cas, le groupe de travail a informé le chargé de liaison par intérim qu'une équipe d'enquête placée sous la direction du directeur général du Comité central du contentieux commercial s'est rendue sur place et a conclu que le travail en question avait été organisé par les autorités locales, en accord avec les anciens, sur la base d'une prise en charge de ses propres besoins par la communauté. Contrairement à ce qui avait été affirmé, les personnes dont le véhicule avait été utilisé dans le cadre du projet avaient été rémunérées, et aucune preuve manifeste de travail forcé ne peut être retenue, personne n'ayant été sanctionné, verbalisé ou menacé pour défaut de coopération. Le plaignant s'était plaint du comportement d'une personne en particulier, laquelle avait été mutée. Satisfait de cette mesure, le plaignant a retiré sa plainte. Le chargé de liaison par intérim a reçu une lettre de ce dernier indiquant qu'il avait depuis été rémunéré pour son travail et qu'il retirait sa plainte. Le chargé de liaison par intérim s'attache actuellement à obtenir du plaignant confirmation de l'authenticité de cette lettre et à s'informer des circonstances dans lesquelles elle a été rédigée.
- 11.** Le chargé de liaison par intérim a rencontré le ministre adjoint du Travail le 8 avril. Ce dernier estime que la mise en place du mécanisme a permis de réaliser certains progrès et a donné son assurance qu'il continuerait à coopérer sans réserve lors de l'examen des futures plaintes. Le chargé de liaison par intérim a soulevé la question figurant dans les conclusions du Conseil d'administration relative à l'affectation de fonctionnaires internationaux qui seraient chargés de le seconder. Il a précisé qu'en raison de l'augmentation du nombre de plaintes il était crucial qu'il puisse disposer des moyens nécessaires pour les traiter de manière efficace, ce qui commençait à devenir difficile. Il a ajouté qu'il importait également que quelqu'un soit présent en permanence dans son bureau et puisse recevoir les plaintes pendant ses déplacements. Le ministre adjoint a indiqué qu'il avait déjà abordé cette question avec le ministre du Travail, lequel était d'avis qu'il conviendrait de la réexaminer lorsque le volume de travail aurait suffisamment augmenté. Le ministre adjoint a cependant indiqué qu'il poserait de nouveau la question au ministre et ferait de son mieux pour la résoudre avant la tenue de la Conférence.
- 12.** Le 25 avril, le chargé de liaison par intérim a écrit au ministre adjoint du Travail pour lui indiquer que, pour lui permettre de faire face en temps voulu à l'accroissement de la charge de travail, le BIT avait décidé, à titre de solution provisoire, de désigner un fonctionnaire, actuellement en poste au bureau régional de Bangkok, et qui pourrait se rendre en mission à Yangon pendant une période limitée. Le lendemain, le ministre adjoint a répondu que la question nécessitait un complément d'examen. Suite à une nouvelle réunion, le 11 mai, entre le chargé de liaison par intérim et le directeur général du ministère du Travail, le ministre adjoint a donné le 19 mai une seconde réponse, soulignant que les autorités n'étaient pas opposées à la nomination de personnel supplémentaire, mais que cela nécessitait un accord interministériel ainsi qu'un certain nombre de démarches administratives. Au moment de la rédaction du présent rapport, on ne disposait d'aucun autre élément nouveau.
- 13.** Après avoir passé plus de cinq ans à Yangon au service de l'OIT et, compte tenu du fait que le mécanisme d'examen des plaintes est désormais opérationnel, M. Richard Horsey a décidé de mettre un terme à sa mission de chargé de liaison par intérim de l'OIT à compter du 4 juin 2007. Le Directeur général a nommé M. Stephen Marshall en remplacement de M. Horsey, à compter du 1^{er} juillet 2007.



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**Document D.6****E. Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930****I. Antécédents**

1. Outre l'examen annuel à une séance spéciale de la Commission de l'application des normes¹ de l'exécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, l'un des points de l'ordre du jour de la 95^e session (juin 2006) de la Conférence internationale du Travail était intitulé *Examiner quelles nouvelles mesures l'OIT pourrait prendre en vertu de sa Constitution pour: i) assurer efficacement le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête; et ii) veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants*. La Conférence a décidé de renvoyer cette question à la Commission de proposition, qui l'a examinée et a soumis un rapport sur ses délibérations à la plénière². Les conclusions contenues dans ce rapport, telles qu'approuvées par la Conférence, sont reproduites dans l'annexe I.
2. Comme indiqué dans ces conclusions, le Bureau a effectué les travaux préparatoires nécessaires pour permettre au Conseil d'administration de décider des meilleures mesures à prendre en ce qui concerne la question à soumettre éventuellement à la Cour internationale de Justice. A cet égard, les points pour examen seront détaillés dans le document GB.297/8/2. Ces conclusions suggèrent également que le Bureau «fasse connaître les autres formules juridiques pouvant exister dans le droit pénal international en ce qui concerne les mesures qui pourraient être adoptées à l'encontre des personnes qui ont recours au travail forcé». Des informations pertinentes sur les options possibles à cet égard figureront également dans ce deuxième document.
3. Comme indiqué également dans les conclusions, la documentation pertinente de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail a été portée à l'attention du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), qui en a débattu le 26 juillet 2006 au titre du point 14b de son ordre du jour.

¹ Les conclusions adoptées par la Commission de l'application des normes à sa séance spéciale sont reproduites dans l'annexe II.

² Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006), *Compte rendu provisoire* n° 3-2 (&Corr.).

II. Faits nouveaux survenus après la Conférence internationale du Travail

4. A son retour à Yangon après la Conférence internationale du Travail, le chargé de liaison par intérim a rencontré le vice-ministre du Travail le 27 juin 2006. Il a informé le vice-ministre des discussions qui avaient eu lieu à la Conférence. Il a souligné combien il importait de libérer Aye Myint et de mettre un terme aux poursuites engagées à Aunglan, afin de créer un climat permettant de discuter de bonne foi de l'établissement d'un mécanisme crédible pour traiter les futures plaintes pour travail forcé.
5. Le 8 juillet 2006, Aye Myint a été libéré, sa sentence ayant été suspendue sous condition (en vertu de l'article 401 du Code pénal). Le 20 septembre 2006, les trois personnes de la circonscription d'Aunglan ont été absoutes des fausses allégations de travail forcé dont elles avaient été accusées, l'affaire ayant été déclarée sans suite par les autorités (en vertu de l'article 248 du Code de procédure pénale). A la connaissance du chargé de liaison par intérim, tous les cas en suspens de poursuites engagées contre des personnes liées à l'OIT ou d'emprisonnement de telles personnes étaient ainsi résolus.
6. En ce qui concerne la question du mécanisme, outre sa réunion du 27 juin avec le vice-ministre, le chargé de liaison par intérim a rencontré le directeur général du Département du travail les 25 juillet, 17 août, 22 septembre et 9 octobre. Des discussions parallèles ont eu lieu entre le siège de l'OIT et le Représentant permanent du Myanmar à Genève les 11 juillet, 21 août, 14 septembre et 29 septembre. Outre qu'elles ont souligné l'importance d'un règlement du cas d'Aunglan, ces discussions ont porté sur les modalités spécifiques nécessaires pour assurer la crédibilité et l'efficacité d'un éventuel mécanisme de plainte passant par le chargé de liaison. Les discussions ont été complétées par un échange de notes informelles détaillant ce que le Bureau estime être les paramètres essentiels d'un tel mécanisme. Le 29 septembre, un projet de protocole d'entente fondé sur ces paramètres, destiné à compléter le protocole d'entente, signé le 19 mai 2002, concernant la nomination d'un fonctionnaire de liaison, a été officiellement soumis aux autorités. Le texte de ce projet, tel qu'il a été soumis aux autorités par le truchement du Représentant permanent du Myanmar à Genève et du chargé de liaison par intérim à Yangon, est reproduit dans l'annexe III.
7. Ce protocole d'entente complémentaire a été conçu pour officialiser une situation de facto, à savoir que le chargé de liaison reçoit, dans le cadre de ses activités, des plaintes pour travail forcé. Le protocole complémentaire offrirait les garanties nécessaires pour permettre au chargé de liaison de procéder à une évaluation préliminaire des plaintes qu'il reçoit avant de transmettre celles qui lui paraissent concerner de réels cas de travail forcé aux autorités pour enquête, action et communication d'informations sur les mesures prises. Ces garanties devraient assurer que le rôle joué par le chargé de liaison, qui est de recevoir et transmettre des plaintes, n'ouvre pas la voie à des mesures de représailles contre les plaignants, ce qui s'est produit par le passé et qui a amené le Bureau, en avril 2005, à demander au chargé de liaison de cesser de s'occuper des plaintes.
8. La réaction initiale des autorités du Myanmar à ce projet de protocole d'entente complémentaire a laissé apparaître des divergences sur certains points importants; cependant, le Bureau a clairement indiqué à plusieurs reprises que ce texte devrait servir de base aux discussions officielles. Grâce au soutien actif du Représentant permanent du Myanmar, il a été décidé qu'une mission se rendrait à Yangon à cet effet dès que possible, afin d'essayer de parvenir à un accord avant le délai du 31 octobre prévu dans les conclusions de la Conférence.

III. Mission à Yangon

9. Il a été décidé que la mission serait composée au départ de M. Francis Maupain, conseiller spécial auprès du Directeur général, et de M. Richard Horsey, le chargé de liaison par intérim. Si les progrès étaient satisfaisants, une deuxième phase, à laquelle participerait le directeur exécutif M. Kari Tapiola, était envisagée pour mettre au point définitivement le protocole d'entente complémentaire.
10. La mission est arrivée à Yangon dans la soirée du 19 octobre. Dans la matinée du 20 octobre 2006, ses membres ont pu avoir des discussions préliminaires avec le ministre du Travail. Ils ont reconnu les faits positifs qui avaient permis la visite de la mission. Le Directeur général du BIT estime depuis toujours qu'il est important de poursuivre le dialogue en toutes circonstances, et les membres de la mission ont espéré que le bon déroulement de leur visite se traduirait par de bons résultats dans la pratique, ce qui justifierait cette approche. Les membres de la mission ont également rappelé que le Bureau a été prié par la Conférence de fournir des informations supplémentaires sur d'autres formules juridiques pouvant exister au niveau international, informations qui seraient jointes en annexe au rapport du Conseil d'administration; il ne fallait pas y voir une menace, mais plutôt une constatation.
11. Le ministre a répondu que, de fait, les autorités avaient tenu compte de bon nombre des préoccupations de la Conférence internationale du Travail, libérant Aye Myint et réglant le cas d'Aunglan, et qu'elles étaient prêtes à accepter un mécanisme pour le traitement des plaintes pour travail forcé. Il a toutefois indiqué qu'il ne serait pas possible, en raison d'obstacles juridiques importants, d'accorder au chargé de liaison toute liberté pour se déplacer et établir des contacts à cette fin, car cela reviendrait pratiquement à lui octroyer des pouvoirs d'enquête, ce qui était contraire aux dispositions du Code de procédure pénale de 1898. Les membres de la mission ont rappelé que c'était là un des éléments essentiels à la crédibilité du mécanisme, et que le mandat que le Bureau avait reçu de la Conférence était clair à cet égard. Ils ont souligné qu'il ne s'agissait nullement d'octroyer des pouvoirs d'enquête au chargé de liaison. Il serait simplement un intermédiaire auprès duquel les victimes pourraient déposer plainte, et il filtrerait les plaintes pour écarter celles qui lui sembleraient fausses ou sans rapport avec le travail forcé. Après cette évaluation préliminaire, le chargé de liaison transmettrait aux autorités les plaintes qui semblaient concerner de réels cas de travail forcé. Les membres de la mission ont également relevé que les préoccupations d'ordre juridique soulevées par le ministre ne l'avaient jamais été par le passé, que ce soit en 2001, lorsqu'une telle liberté avait été accordée à la mission de haut niveau, ou en 2003, au cours des négociations relatives à un mécanisme de facilitation qui prévoyait l'octroi des mêmes libertés. Le ministre a indiqué que les conditions dans lesquelles un accord avait été conclu en ces précédentes occasions, alors que l'ancien Premier ministre et l'ancien ministre du Travail étaient encore en fonctions, étaient inhabituelles. Il a demandé aux membres de la mission de discuter ce point en détail avec le groupe de travail créé par les autorités pour traiter cette question, afin de trouver une solution de compromis pouvant satisfaire les deux parties.
12. La mission a eu des discussions approfondies les 20 et 21 octobre avec le groupe de travail³. Ces discussions ont effectivement porté sur le texte du projet de protocole d'entente complémentaire. Mis à part un certain nombre de commentaires concernant le

³ Le groupe de travail était composé du vice-ministre du Travail, de l'adjoint au Procureur général, du directeur général du bureau du Président de la Cour suprême, du directeur général du Département du travail, du directeur général du Département de l'administration générale (Affaires intérieures) et du directeur général adjoint du Département des organisations internationales et de l'économie du ministère des Affaires étrangères.

libellé ou des points mineurs quant au fond⁴, trois divergences de vues essentielles sont apparues.

13. La première concernait les conditions dans lesquelles le chargé de liaison mènerait à bien son évaluation préliminaire des plaintes. Il est apparu clairement dès le départ que les représentants du Myanmar avaient beaucoup de réticences à accepter l'idée que le chargé de liaison effectue une évaluation préliminaire des plaintes pour travail forcé de manière indépendante et confidentielle, et qu'il puisse à cette fin accéder librement, en temps voulu et en toute confidentialité aux plaignants. Les représentants du Myanmar ont insisté à plusieurs reprises sur le fait que cette évaluation préliminaire devrait être effectuée en concertation avec les autorités. Les membres de la mission ont rappelé que, à un stade antérieur, le BIT avait proposé un examen conjoint des plaintes, dont on aurait pu charger un «groupe paritaire», mais que cette proposition avait été rejetée par les autorités car une tierce partie indépendante aurait dû intervenir pour jouer le rôle d'arbitre entre les deux parties en cas de désaccord. C'est pourquoi le BIT s'est efforcé de trouver une solution plus simple en s'appuyant sur ce qui existe déjà – à savoir le protocole d'entente de 2002, et le fait que le chargé de liaison reçoit déjà en pratique des plaintes pour travail forcé dans le cadre de ses activités. Compte tenu des problèmes qui ont surgi par le passé lors du traitement des plaintes, il est essentiel de prévoir de façon détaillée dans un protocole d'entente complémentaire un mécanisme fondé sur l'idée qu'il y aura deux phases successives et indépendantes, à savoir que le chargé de liaison procédera d'abord, en toute indépendance, à une évaluation préliminaire des plaintes, avant de les transmettre aux autorités pour qu'elles puissent effectuer les enquêtes nécessaires, prendre les mesures appropriées et en rendre compte au chargé de liaison. Il est par conséquent très important pour la crédibilité de ce mécanisme que ses modalités soient conformes à cette approche générale.
14. Après des discussions approfondies, les deux parties sont parvenues à ce qui paraissait une solution équilibrée dans le cadre du paragraphe 7 du protocole d'entente complémentaire, qui aurait été modifié comme suit:

[U3.] Eu égard au rôle qui lui incombe d'aider les autorités à éliminer le travail forcé, le chargé de liaison ou toute personne nommée par lui à cet effet aura pour tâche d'examiner la plainte d'une manière objective et confidentielle, à la lumière des informations fournies ou de celles qu'il aura pu obtenir par des contacts directs et confidentiels avec le(s) plaignant(s), son(s)(leurs) représentant(s) ou toute autre personne appropriée, afin de procéder à une évaluation préliminaire pour déterminer si la plainte porte bien sur un cas de travail forcé.

[U7.] Les facilités et l'appui accordés au chargé de liaison en vertu du protocole d'entente de mars 2002 et du présent protocole d'entente comprendront la liberté de se déplacer en temps voulu pour établir les contacts évoqués au paragraphe 3. Le représentant désigné du groupe de travail compétent pourra accompagner le chargé de liaison, l'aider s'il en fait la demande ou être présent à un autre titre [notamment pour des raisons de sécurité] dans la zone où il se rendra, mais sa présence ne devra en aucun cas gêner le chargé de liaison dans l'exercice de ses fonctions, et les autorités ne devront pas chercher à identifier ou contacter les personnes qu'il aura rencontrées tant qu'il n'aura pas mené à bien sa tâche telle qu'elle est décrite au paragraphe 3.

Cependant, au cours de la discussion portant sur le point de divergence suivant (voir ci-dessous), il est apparu que les représentants du Myanmar soulevaient de nouvelles questions concernant un élément essentiel de ce compromis, en insistant sur le fait que l'examen des plaintes par les autorités devrait se faire parallèlement à l'évaluation

⁴ L'autre question de fond concernait le traitement des plaintes mettant l'armée en cause. Au début, le groupe de travail a semblé prêt à accepter un libellé différent, faisant référence au fait que ces plaintes seraient acheminées par le point focal de l'armée en vue de l'ouverture d'une enquête par les instances militaires, mais sa position ultérieure a été d'exclure toute référence spécifique à l'armée. Hormis cette question, plusieurs autres modifications ont fait l'objet d'une discussion; aucune n'était très importante quant au fond, et certaines ont permis de clarifier le texte.

préliminaire effectuée par le chargé de liaison⁵, remettant ainsi en question l'approche fondamentale reflétée dans la dernière phrase du paragraphe [U7] précité.

- 15.** Le deuxième point de divergence essentiel concernait la durée de la période d'essai, fixée – sous réserve de confirmation – à dix-huit mois dans le projet de protocole d'entente. Les représentants du Myanmar ont insisté pour que cette période soit beaucoup plus courte, une durée de six mois étant à leur avis amplement suffisante. Les membres de la mission ont appelé l'attention sur le fait que le Conseil d'administration devait absolument participer à l'évaluation du mécanisme et que, compte tenu des intervalles entre les sessions du Conseil, une période de six mois signifierait que le Conseil d'administration devrait prendre une décision sur l'efficacité du mécanisme la première fois qu'il examinerait la question. Cela était difficile à imaginer dans la pratique, et une période de dix-huit mois paraissait donc plus raisonnable. La mission était toutefois disposée à envisager un compromis en vertu duquel la période d'essai pourrait être écourtée d'un commun accord, mais elle ne serait en aucun cas inférieure à six mois ou supérieure à dix-huit mois. Il n'a cependant pas été possible de conclure sur ce point, une autre question s'étant contre toute attente révélée d'une importance décisive.
- 16.** Ce troisième point de divergence, dont il est apparu au fil des discussions qu'il revêtait une importance capitale, avait trait aux ressources en personnel à la disposition du chargé de liaison pour lui permettre de s'acquitter des fonctions supplémentaires qu'il était appelé à assumer en vertu du protocole d'entente complémentaire. Cette question était abordée au paragraphe 8 du projet de texte. Auparavant déjà, durant la discussion des autres paragraphes, et en particulier du paragraphe 3 (qui mentionne le fait que le chargé de liaison peut être assisté ou remplacé par une autre personne), les représentants du Myanmar avaient clairement émis de fortes objections. Lors de la discussion du paragraphe 8, ils semblaient tout d'abord prêts à envisager une autre proposition soumise par la mission. Cette proposition rendait plus clair le fait qu'un accord n'était nécessaire que sur le principe selon lequel le Bureau devrait disposer de moyens appropriés pour faire face à ses responsabilités supplémentaires et que cela ne préjugerait en rien de l'ampleur ni du choix du moment de tout renforcement. Les membres de la mission ont également fait remarquer à cet égard que la situation actuelle, dans laquelle le chargé de liaison peut dans la plupart des cas, grâce à sa connaissance du birman, s'entretenir directement avec les plaignants, ne pouvait pas être considérée comme allant de soi. Le chargé de liaison actuel peut avoir besoin d'un interprète dans certains cas et, selon toute vraisemblance, son successeur éventuel aura besoin d'être accompagné d'un interprète non national.
- 17.** De façon inattendue, les représentants du Myanmar n'étaient cependant pas disposés, le deuxième jour, à entamer des discussions sur l'autre libellé proposé par la mission, et ils ont insisté pour que le paragraphe 8 soit supprimé dans son entier. Les membres de la mission ont alors rappelé les termes de la lettre envoyée le 15 septembre 2006 par M. Tapiola au Représentant permanent du Myanmar, d'où il ressortait clairement que cette solution représentait déjà une formule de compromis mise au point par les deux parties durant les pourparlers officiels préliminaires, dans le cadre du mandat sans équivoque contenu dans les conclusions adoptées par la Conférence. Les membres de la mission ont donc fait savoir qu'ils n'étaient pas en mesure d'accepter la suppression de ce point important.
- 18.** A ce stade, il a été jugé inutile d'examiner d'autres questions plus spécifiques d'ordre rédactionnel ou des points mineurs quant au fond. Les membres de la mission ont néanmoins souligné à quel point il était important qu'ils rencontrent de nouveau le ministre du Travail pour lui expliquer la gravité de la situation et lui demander de porter la question à l'attention des autorités supérieures. Le ministre leur a accordé la possibilité d'expliquer en détail la

⁵ Auparavant ils avaient aussi insisté, selon eux dans un souci de transparence, pour que les données concernant toutes les plaintes soient transmises immédiatement aux autorités. Il semblait que l'on ait trouvé une solution pratique à ce problème en prévoyant que le chargé de liaison établirait un registre des plaintes qui pourrait être librement consulté par les autorités sans que le caractère confidentiel des plaintes ou leur source soient menacés.

nature de l'impasse. Ils ont indiqué que des progrès encourageants avaient été accomplis le premier jour des discussions et qu'un accord provisoire semblait avoir été trouvé sur certains des éléments clés. Toutefois, les discussions avaient abouti à une impasse sur la question des moyens en personnel. La mission avait du mal à le comprendre puisqu'il était apparu au cours des discussions que les représentants du Myanmar étaient disposés à accepter le principe d'un renforcement du personnel mis à la disposition du chargé de liaison pour faire face à la charge de travail. On voyait donc mal pourquoi ce point important ne pouvait pas être reflété dans le protocole d'entente complémentaire. Les membres de la mission ont fait savoir que, s'il n'était pas possible de progresser sur ce point, ils n'auraient pas d'autre solution que d'en informer le Conseil d'administration, avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir. Le ministre a alors observé qu'il avait lui-même reçu des instructions, mais qu'il porterait la question à l'attention du Cabinet; cela pourrait toutefois prendre quelques jours.

19. A la suite de cette rencontre, les membres de la mission ont fait parvenir au ministre un texte révisé incorporant les progrès déjà faits sur le texte, et ont proposé quelques changements supplémentaires qui, à leur avis, allaient aussi loin que possible pour combler les écarts restants, concernant notamment le paragraphe 8 pour lequel ils ont proposé le libellé suivant:

[U8.] Il est en outre reconnu que le personnel affecté au service du chargé de liaison ou de son successeur devra être adéquat du point de vue du nombre, des qualifications et du statut pour permettre au chargé de liaison de s'acquitter efficacement des responsabilités supplémentaires qui lui incombent en vertu du présent protocole d'entente, et les représentants des deux parties sont d'accord pour que les ajustements nécessaires soient effectués en temps voulu pour faire face à la charge de travail.

20. Le 23 octobre, la mission a été informée que le ministre n'avait pas encore été en mesure d'obtenir de nouvelles instructions et qu'il y avait peu de chances qu'il en reçoive au cours des jours suivants. Les membres de la mission n'ont donc pas estimé nécessaire d'attendre plus longtemps à Yangon et M. Maupain est parti le 24 octobre. Il a été accompagné par le directeur général du Département du travail qui a insisté sur le fait que le texte final proposé par la mission faisait l'objet d'un examen attentif et que M. Horsey, qui restait à Yangon, serait informé de la réaction des autorités le moment venu.

Genève, le 24 octobre 2006.

Document soumis pour discussion et orientation.

Annexe I

Conclusions de la Commission de proposition concernant la question supplémentaire à l'ordre du jour relative au Myanmar, telles qu'adoptées par la CIT à sa 95^e session, juin 2006

Après avoir entendu l'Ambassadeur Nyunt Maung Shein exposer la position du gouvernement du Myanmar, la commission a examiné attentivement la situation en se fondant sur le *Compte rendu provisoire* n° 2, intitulé «Examiner quelles nouvelles mesures l'OIT pourrait prendre en vertu de sa Constitution pour: i) assurer effectivement le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête; et ii) veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants». La commission était également saisie des conclusions adoptées le 3 juin par la Commission de l'application des normes.

Un accord général s'est dégagé sur le fait que la résolution de 2000 constituait un cadre équilibré propre à servir de base aux travaux futurs, bien qu'un certain nombre de pays aient rappelé leur opposition de principe aux sanctions. Différents points forts se sont dégagés au sujet de la promotion des mesures tendant à faire mieux connaître et appliquer la résolution de 2000 et les décisions ultérieures du Conseil d'administration étant entendu qu'ils doivent être examinés attentivement à la lumière du compte rendu détaillé des débats; ces points forts sont notamment les suivants:

- L'OIT a la possibilité de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice, ce qui, comme les travailleurs l'ont noté, nécessite la formulation d'une question juridique précise concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, étant rappelé à cet égard que les Etats Membres ont également la possibilité d'engager des poursuites de leur propre chef devant la Cour internationale de Justice. Il a été indiqué clairement que de telles décisions ne visaient pas à se substituer aux autres mesures que pourrait prendre l'OIT elle-même, mais à les compléter.
- L'application des mesures pourrait être renforcée par la fourniture d'indications plus précises sur la nature des mesures concrètes à prendre par les Etats Membres qui pourraient s'avérer plus efficaces, et qui seraient les plus adaptées aux secteurs et aux catégories d'entreprises où l'on semble recourir actuellement au travail forcé. Ces indications et orientations pourraient être élaborées sur la base d'exemples de mesures concrètes déjà adoptées à ce jour.
- Il pourrait y avoir une plus grande participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, y compris à l'échelon national, à la mise en œuvre des mesures.
- Un système de notification renforcé pourrait également être élaboré, sur la base d'un questionnaire facile à utiliser adressé aux Membres.
- Des conférences multipartites pourraient être convoquées pour échanger des idées sur les meilleures pratiques permettant de mettre en œuvre la résolution de 2000.
- Il conviendrait de sensibiliser davantage les organisations internationales à la question pour qu'elles adoptent une approche cohérente en la matière dans leur domaine de compétence spécifique, en particulier l'ECOSOC.

Par ailleurs il a été proposé que le Bureau fasse connaître les autres formules juridiques pouvant exister dans le droit pénal international en ce qui concerne les mesures qui pourraient être adoptées à l'encontre des personnes qui ont recours au travail forcé.

Il a également été proposé que l'on fasse appel, d'une manière appropriée et efficace à la diplomatie pour assister l'OIT dans ses activités.

La commission a dit partager l'ensemble des très graves préoccupations exprimées dans ses conclusions par la Commission de l'application des normes au sujet de la poursuite du recours généralisé au travail forcé par les autorités du Myanmar et de la non-application par celles-ci des recommandations de la commission d'enquête. La gravité sans précédent de la situation du travail forcé au Myanmar se reflète dans le rapport de la commission d'enquête et, malgré des progrès limités dans un certain nombre de domaines, il y a tout lieu de croire que de très graves abus restent monnaie courante. Dans certaines parties du Myanmar, des villageois peuvent être détenus pour des périodes arbitraires par l'armée et forcés de porter des charges durant les opérations militaires dans des conditions terribles et en étant soumis à un traitement brutal. Dans tout le pays, les autorités locales continuent à forcer la population à effectuer des travaux d'infrastructure locaux. Il est inacceptable pour l'OIT qu'un Etat Membre non seulement tolère de telles pratiques mais en soit lui-même responsable. C'est une violation de l'engagement à une humanité partagée qu'exige un monde civilisé.

La commission a souligné que des progrès ne pourront être faits que si le gouvernement du Myanmar s'engage réellement lui-même à mettre un terme au travail forcé – étape indispensable à la modernisation et au développement du pays – et recommence à coopérer de bonne foi avec l'OIT. Un certain nombre d'orateurs ont noté que, même si les récentes mesures prises par le Myanmar arrivent une nouvelle fois très tard et ne vont pas suffisamment loin, la voie de la coopération devrait continuer à être explorée compte tenu de la volonté proclamée par le Myanmar de poursuivre dans cette voie et compte tenu du fait que les autorités ont donné un certain effet concret à leur engagement d'un moratoire concernant les poursuites en relâchant Su Su Nwe. La commission a indiqué clairement que cette coopération doit déboucher rapidement sur des mesures tangibles et vérifiables de la part des autorités du Myanmar en vue de la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête. La première preuve en sera la volonté du Myanmar de traiter les points suivants:

1. Pour que le moratoire proclamé par le gouvernement en ce qui concerne les poursuites soit crédible, il faut que des informations détaillées soient données sur la manière dont ce moratoire sera appliqué de manière à couvrir aussi bien les poursuites actuellement en cours (Aungblan) que la libération des personnes encore incarcérées (en particulier Aye Myint). Cela devrait être fait aussi tôt que possible et en tout cas d'ici la fin de juillet 2006. Il faut aussi qu'il soit clair que toute personne déposant une plainte durant le moratoire devra être à l'abri de toute poursuite qui pourrait être engagée à son encontre ultérieurement.
2. Le moratoire serait considéré comme strictement contraignant. Il a été entendu que, si ce moratoire n'est pas respecté ou s'il y est mis fin sans accord sur un mécanisme satisfaisant comme envisagé aux points 3 et 4 ci-après, la situation sera immédiatement soumise à l'attention des Membres en vue d'un examen des mesures qu'il pourrait être adéquat de prendre, y compris des mesures juridiques sur le plan international sur la base de l'article 37.1 de la Constitution de l'OIT.
3. Les autorités doivent maintenant engager immédiatement des discussions avec l'OIT en vue de convenir d'ici la fin d'octobre 2006 de la mise en place d'un mécanisme crédible pour traiter les plaintes relatives au travail forcé, qui inclurait toutes les garanties nécessaires pour la protection permanente des plaignants ou de leurs représentants. Cela exigerait aussi que le bureau de liaison de l'OIT dispose des ressources et du personnel nécessaires.
4. Toute solution mutuellement acceptable qui serait trouvée sur cette base devrait être entérinée au plus haut niveau par les deux parties (c'est-à-dire par le bureau du Conseil d'administration dans le cas de l'OIT).

Il incomberait au Conseil d'administration d'examiner en novembre 2006 si ces points ont été satisfaits, étant entendu que le Bureau devrait dans l'intervalle entreprendre

tout le travail préparatoire qui pourrait être nécessaire pour permettre que des décisions immédiates soient prises. Ensuite, à la lumière des développements ou de l'absence de développements, le Conseil d'administration aurait toute l'autorité déléguée voulue pour décider de la ligne d'action la plus appropriée, y compris, ainsi qu'il convient, sur la base des propositions susmentionnées pour une application renforcée des mesures. Il a également été entendu que le Conseil d'administration devra prendre toutes les dispositions voulues pour que la Conférence, à sa session de 2007, puisse examiner quelles autres mesures pourraient être nécessaires, y compris la possibilité de la création d'une commission spéciale de la Conférence.

Dans l'intervalle, comme envisagé par la Commission de l'application des normes, toutes les délibérations de la commission, ainsi que le rapport de la séance spéciale de la Commission de l'application des normes, devraient être portés à l'attention de l'ECOSOC en temps utile pour sa session de juillet 2006.

Annexe II

Conclusions de la séance spéciale de la Commission de l'application des normes de la CIT, juin 2006

La commission a été saisie de l'observation de la commission d'experts et du rapport du Bureau sur les derniers développements, tels que rapportés par le chargé de liaison a.i. du BIT dont l'action et le dévouement ont été salués de tous côtés. Elle a également entendu la déclaration du représentant du gouvernement, l'Ambassadeur Nyunt Maung Shein. Il a été noté, cependant, qu'il était absent de la salle pendant les commentaires du porte-parole des travailleurs.

En ce qui concerne l'observation de la commission d'experts, la commission a noté sa profonde préoccupation du fait que les recommandations de la commission d'enquête n'ont toujours pas été appliquées, et elle a déploré que le travail forcé continue à être largement pratiqué, en particulier par les forces armées. Ceci a été souligné par les récents rapports qui font état d'un recours massif au travail forcé dans le contexte d'une activité militaire accrue donnant lieu à un déplacement interne significatif dans l'Etat de Kayin (Karen). La situation dans le nord de l'Etat de Rakhine (Arakan) reste particulièrement sérieuse.

La commission a rappelé que, suite aux préoccupations tant en son sein qu'au Conseil d'administration, la question a été placée, pour la première fois depuis 2000, à l'ordre du jour de la Conférence elle-même. La commission a conclu que l'inclusion de ce point à l'ordre du jour était plus que justifiée. La Conférence aura donc l'occasion d'examiner de façon approfondie les mesures que l'OIT devrait à présent adopter. Dans ses conclusions, la commission traitera donc de la question du respect, par le Myanmar, de ses obligations.

La commission a souligné que huit années se sont à présent écoulées depuis que la commission d'enquête a publié son rapport et ses recommandations. Si, selon quelques interventions, le Myanmar fait quoique lentement quelques progrès dans la bonne direction, le fait est qu'aucune de ces recommandations n'a à ce jour été mise en œuvre par le Myanmar. En réalité, au lieu d'un progrès dans l'élimination du travail forcé et de mesures prises à l'encontre des personnes qui en portent la responsabilité, des personnes risquent d'être poursuivies en justice et emprisonnées pour avoir dénoncé le travail forcé; auquel cas, les victimes le sont alors doublement. La politique qui consiste à poursuivre les plaignants en justice est incompatible avec les articles 23 et 25 de la convention n° 29, et le Myanmar ne saurait prétendre s'engager à éliminer le travail forcé ou à coopérer avec l'OIT tout en continuant à appliquer une telle politique.

Dans ce contexte, la commission a noté les commentaires présentés par l'ambassadeur du Myanmar indiquant que son gouvernement était disposé à explorer l'option – I mais qu'il rejetait l'option – II. Il a indiqué que les autorités du Myanmar étaient prêtes à appliquer un moratoire de six mois sur les poursuites des plaignants. La commission a souligné cependant que, bien qu'en apparence positif, cela venait tardivement et restait de portée limitée. Les paroles doivent être confirmées et complétées de toute urgence par des actions concrètes dans tous les domaines pertinents, en particulier l'acquittement et la libération des personnes qui ont déjà été poursuivies (en particulier Su Su Nwe et U Aye Myint) et la cessation des poursuites en cours. Une telle action est particulièrement importante, étant donné que la Conférence va discuter des mesures supplémentaires à prendre par l'OIT et d'autres organisations, y compris l'ECOSOC, et que ses décisions devront être basées sur des informations crédibles et des engagements confirmés au plus haut niveau, quant aux intentions du gouvernement. Les autorités doivent à présent entamer immédiatement des discussions avec l'OIT afin d'établir aussitôt que possible un mécanisme crédible pour traiter des questions des plaintes sur le travail forcé.

Il sera très important que l'ensemble des délibérations de la Conférence sur cette question soit porté dès que possible à l'attention de l'ECOSOC et des autres organisations concernées. La commission a également demandé au gouvernement du Myanmar de fournir un rapport complet à la Commission d'experts sur l'application de la convention et de la recommandation dans les délais requis pour la session de cette année.

Annexe III

Texte d'un projet de protocole d'entente complémentaire soumis aux autorités du Myanmar le 29 septembre

Dans le cadre des conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 95^e session (Genève, juin 2006) en vue de rendre pleinement crédible l'engagement qu'ils ont pris d'éliminer dans les faits le travail forcé, le gouvernement de l'Union du Myanmar et l'Organisation internationale du Travail sont convenus d'adopter le présent protocole d'entente relatif au rôle du chargé de liaison à l'égard des plaintes pour travail forcé qui passent par son bureau. Ce protocole complète comme suit le «protocole d'entente entre le gouvernement de l'Union du Myanmar et le Bureau international du Travail concernant la nomination d'un fonctionnaire de liaison de l'OIT au Myanmar» (Genève, 19 mars 2002).

Objet

1. Conformément aux recommandations de la mission de haut niveau (rapport, document GB.282/4, 282^e session, Genève, novembre 2001, paragr. 80), selon lesquelles les victimes du travail forcé devraient pouvoir demander réparation sans crainte d'une nouvelle victimisation, l'objet du présent protocole d'entente est de donner officiellement aux victimes du travail forcé la possibilité d'utiliser les services du chargé de liaison pour adresser leurs plaintes aux autorités compétentes en vue d'obtenir réparation conformément aux dispositions pertinentes du Code pénal et du Code de procédure pénale.

I. Traitement des plaintes pour travail forcé

2. Conformément à l'objectif de la nomination d'un chargé de liaison, aux fonctions dont il est investi et aux facilités qui lui ont été accordées en vertu du protocole d'entente de mars 2002, toute personne – ou son(ses) représentant(s) – de bonne foi résidant au Myanmar sera libre de soumettre au chargé de liaison des allégations concernant un travail forcé auquel elle aurait été astreinte ainsi que toute information utile étayant ces allégations.
3. Eu égard au rôle qui lui incombe d'aider les autorités à éliminer le travail forcé, le chargé de liaison ou toute personne nommée par lui à cet effet aura pour tâche d'examiner la plainte d'une manière objective et confidentielle pour déterminer, à la lumière des informations fournies ou de celles qu'il aura pu obtenir en prenant directement contact avec le(s) plaignant(s), son(ses)(leurs) représentant(s) ou toute autre personne appropriée, si la plainte représente un cas apparemment fondé de travail forcé.
4. Le chargé de liaison communiquera ensuite au groupe de travail les plaintes qu'il considère comme des cas à première vue fondés en y joignant son avis motivé, afin que ces cas soient traités sans retard par les autorités les plus compétentes (y compris l'armée s'il y a lieu). Pour un cas mineur, le chargé de liaison peut également faire des suggestions sur la façon dont les parties intéressées peuvent le régler directement.
5. A tout moment pendant et après le traitement du cas, le chargé de liaison aura librement accès, en toute confidentialité, au(x) plaignant(s), à son(ses)(leurs) représentant(s) et à toute autre personne appropriée. Le chargé de liaison sera informé par les autorités de toute mesure prise à la suite de la plainte et des motifs qui la justifient. Si des poursuites pénales sont engagées, il sera libre d'assister, personnellement ou en se faisant représenter, aux procédures judiciaires.
6. Le chargé de liaison fera rapport, par l'intermédiaire du Directeur général du BIT, au Conseil d'administration à chacune de ses sessions, sur le nombre et la nature des plaintes reçues et traitées en vertu des dispositions ci-dessus ainsi que sur l'issue de ces plaintes. A la fin de la période d'essai, il fournira une évaluation de la mesure dans laquelle le système a pu remplir son objectif, de tout obstacle rencontré, et de toute amélioration éventuelle ou autre enseignement à tirer de l'expérience, y compris l'éventualité de mettre fin au système. Ces rapports intérimaires

et finals seront communiqués à l'avance aux autorités pour qu'elles puissent formuler des commentaires.

II. Garanties et facilités à accorder au Bureau dans l'exercice des responsabilités susvisées

7. Les facilités et l'appui accordés au chargé de liaison en vertu du protocole d'entente de mars 2002 et du présent protocole comprendront notamment la liberté de se déplacer pour prendre contact en temps utile, sans obstacle et de manière confidentielle avec le(s) plaignant(s), son(ses)(leurs) représentant(s) et toute autre personne appropriée.
8. Ces facilités seront accordées non seulement au chargé de liaison et à son successeur éventuel, mais aussi à toute personne nommée ultérieurement par le BIT, après consultation des autorités selon qu'il convient, pour lui prêter assistance ou lui permettre de s'acquitter efficacement des fonctions prévues dans le présent protocole d'entente ou, le cas échéant, pour les assumer en son nom. Sous réserve de toute consultation qui pourrait s'avérer utile, les autorités délivreront promptement à ces personnes les visas nécessaires et leur accorderont, outre les facilités prévues dans le présent protocole d'entente, les privilèges et immunités octroyés au personnel diplomatique de rang équivalent conformément à la pratique habituelle.
9. Aucune mesure ne sera prise contre un plaignant, son(ses) représentant(s) ou toute autre personne ayant un intérêt dans une plainte, à aucun moment pendant l'application du dispositif prévu dans le présent protocole d'entente ou après l'expiration de cet instrument, que la plainte soit jugée fondée ou non.

III. Calendrier et période d'essai

10. Le dispositif prévu dans le présent protocole d'entente sera mis en place à titre d'essai pendant une période de dix-huit mois.
11. A la fin de cette période, le protocole d'entente sera soit confirmé sous réserve de toute modification qui pourrait s'avérer utile et acceptable pour les deux parties, soit dénoncé à la lumière de l'évaluation mentionnée dans la partie I.
12. Pendant la période d'essai, si l'une des parties ne parvient manifestement pas à s'acquitter de ses obligations en vertu du protocole d'entente de mars 2002 ou du présent protocole, l'autre partie peut mettre fin au mécanisme moyennant un préavis d'un mois notifié par écrit.

IV. Divers

13. Le gouvernement du Myanmar et le BIT donneront la publicité voulue au présent protocole d'entente, dans les langues appropriées.

Genève, le 29 septembre 2006.



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Faits nouveaux concernant la question
de l'exécution par le gouvernement
du Myanmar de la convention
(n° 29) sur le travail forcé, 1930****Questions juridiques découlant
de la 95^e session de la Conférence
internationale du Travail****I. Introduction**

1. L'ordre du jour de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, 2006) comportait une question intitulée: *Examiner quelles nouvelles mesures l'OIT pourrait prendre en vertu de sa Constitution pour: i) assurer efficacement le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête; et ii) veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants.* Les conclusions formulées par la Conférence sur le fondement de l'article 33 de la Constitution de l'OIT prévoient que le Conseil d'administration examine si le gouvernement du Myanmar a effectivement tenu un certain nombre d'engagements¹. Ces conclusions, au même titre que les conclusions antérieures de la Conférence, visent à permettre la pleine exécution des recommandations de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Comme indiqué dans le document GB.297/8/1, les questions relatives à l'application par le Myanmar de la convention n° 29 encore en suspens portent essentiellement sur deux points: d'une part la cessation des poursuites engagées contre les personnes ayant dénoncé à l'OIT des cas de travail forcé et la libération des personnes encore incarcérées pour le même motif, d'autre part la mise en place d'un mécanisme crédible pour traiter les plaintes relatives au travail forcé, mécanisme qui doit être assorti des garanties nécessaires et dont la mise en œuvre suppose une présence suffisamment forte de l'OIT.
2. Pendant la session en cours, le Conseil d'administration pourrait procéder à un examen préliminaire des moyens à mettre en œuvre pour qu'à la session de 2007 la Conférence soit à même d'examiner les mesures supplémentaires qui pourraient être adoptées, outre l'examen effectué par la Commission de l'application des normes.
3. La Conférence a également demandé au Bureau des informations juridiques sur deux points: d'une part, les questions pour lesquelles il serait possible de saisir la Cour internationale de

¹ Annexe au *Compte rendu provisoire* n° 3-2(&Corr.), deuxième rapport de la Commission de proposition, Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006), en particulier p. 12.

Justice, notamment sur la base de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT (Partie II ci-dessous), et, d'autre part, «les formules juridiques pouvant exister dans le droit pénal international en ce qui concerne les mesures qui pourraient être adoptées à l'encontre des personnes qui ont recours au travail forcé» (Partie III ci-dessous)². Etant donné la complexité de certains aspects de ces questions, les réponses fournies dans le présent document n'ont qu'une valeur indicative.

II. Saisine de la Cour internationale de Justice

4. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT dispose que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution «seront soumises à l'appréciation» de la Cour internationale de Justice (ci-après «la Cour» ou «la CIJ»). En tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, l'Organisation est habilitée à demander un avis consultatif à la Cour sur les questions juridiques qui peuvent se poser dans le cadre de ses activités³. Sur cette base, deux possibilités de saisine de la CIJ ont été retenues et sont examinées en détail ci-dessous⁴.

A. Demande par l'Organisation d'un avis consultatif à la Cour internationale de Justice

5. *Formulation de la question.* Pour que l'Organisation puisse demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice, il faut qu'elle soit en mesure de soumettre à cette dernière un énoncé précis de la question sur laquelle elle souhaite obtenir un avis, accompagné de tous les documents pouvant servir à l'élucider. L'article 65, paragraphe 1, de son Statut dispose que la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique répondant à ces conditions. L'examen de la jurisprudence de la CIJ montre que le succès de la démarche dépend étroitement du soin apporté à la formulation de la (ou des) question(s). C'est la raison pour laquelle le Bureau suggère que le Conseil d'administration procède en deux étapes, consacrant la présente session à l'examen des éléments dont la Cour pourrait être saisie, et réservant pour une session ultérieure la formulation précise de la ou des question(s) sur laquelle (lesquelles) l'Organisation pourrait, si les circonstances le justifient encore à ce moment-là, solliciter un avis consultatif de la Cour.
6. *Contexte.* La demande d'avis consultatif tiendrait compte de l'attitude du Myanmar quant aux obligations qui lui incombent en vertu de la Constitution et de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Il conviendrait à cet égard de fournir à la Cour l'ensemble de la documentation officielle de l'OIT et des Nations Unies relative au comportement du Myanmar⁵, et en particulier

² Par ailleurs, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a indiqué qu'un nombre des obligations incombant à l'Etat pour assurer l'efficacité des conventions de l'OIT, en particulier celles qui garantissent les droits fondamentaux, figurait celle d'assurer aux victimes un dédommagement – sous forme d'indemnité ou tout autre type de réparation. La commission a invité instamment les Etats à s'acquitter de leurs obligations en utilisant, voire en renforçant, un ensemble de sanctions et de mesures d'indemnisation, cela même lorsque les conventions considérées ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur ce point. *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, 1998, rapport général, paragr. 183-186. Des mécanismes d'indemnisation pourraient être mis en place par le Myanmar ou, avec l'accord du gouvernement, faire l'objet d'un dispositif auquel participerait la communauté internationale. C'est ainsi, par exemple, que certaines entreprises privées qui ont pu tirer profit du recours au travail forcé pendant la seconde guerre mondiale ont versé des contributions à des dispositifs de ce type et permis ainsi à des particuliers d'être indemnisés.

³ Voir l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies et l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'OIT.

⁴ L'option relevant de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, qui prévoit l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, figurait également dans le document de référence utilisé pour la discussion à la Conférence (*Compte rendu provisoire* n° 2, Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006)), mais n'a pas été retenue dans les conclusions.

⁵ Il serait important, en particulier, de présenter le rapport de la commission d'enquête de 1998 (*Travail forcé au Myanmar (Birmanie), Rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930*, Genève, 2 juillet 1998), ainsi que les observations ultérieures de la Commission d'experts pour

celle qui éclaire la participation et la responsabilité du gouvernement dans la pratique du travail forcé, ainsi que le fonctionnement et le degré d'indépendance du système judiciaire du Myanmar⁶.

7. *Eléments qui pourraient être retenus pour formuler une ou plusieurs questions.* S'agissant de la demande d'avis consultatif, plusieurs éléments peuvent être retenus pour la question à adresser à la Cour. Le choix dépendra en partie des mesures prises par le Myanmar – si mesures il y a – pour donner plein effet aux recommandations de la commission d'enquête.

- 1) Etant donné que le gouvernement, dans un contexte caractérisé par la persistance des recours au travail forcé, a pour pratique de poursuivre des individus au motif qu'ils auraient déposé, ou chercheraient à déposer, des plaintes infondées concernant des cas de travail forcé, et qu'il revendique le droit d'agir de la sorte, une question adressée à la Cour pourrait viser à déterminer si une telle position est compatible avec les obligations qui incombent à un Etat Membre en vertu de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et en particulier ses articles 1^{er} et 25⁷. Une demande de cet ordre permettrait de mettre en lumière les obligations incombant à tout Etat partie à la convention d'interpréter et d'appliquer celle-ci de bonne foi, en tenant compte de son objet et de sa finalité.
- 2) Compte tenu de ce que le gouvernement n'a pas donné plein effet aux recommandations de la commission d'enquête, notamment en ce qui concerne l'instauration d'un mécanisme, assorti de garanties suffisantes, permettant de mettre en examen, de poursuivre et de sanctionner comme il convient toutes les personnes qui ont recours au travail forcé, la question pourrait porter sur la compatibilité d'une telle situation avec les obligations qui incombent à un Etat Membre en vertu de la Constitution de l'OIT.
- 3) Une autre demande, qui pourrait faire l'objet d'une question spécifique formulée à la suite de recherches supplémentaires, pourrait viser à élucider toutes les autres conséquences juridiques pouvant être tirées d'une telle situation sur le plan du droit international général.

8. *Procédure régissant les demandes d'avis consultatifs*⁸. Conformément à la pratique suivie par l'OIT lorsqu'il s'est agi de demander un avis consultatif à la Cour permanente de justice internationale à l'époque de la Société des Nations, le Bureau transmettrait à la Cour la question juridique approuvée par le Conseil d'administration, lequel a été mandaté à cette fin par la Conférence à sa 95^e session. Le Greffier de la Cour devrait alors informer du dépôt de la demande d'avis consultatif tous les Etats autorisés à comparaître devant la Cour (soit l'ensemble des Etats membres des Nations Unies)⁹. Ces Etats, ainsi que les organisations internationales susceptibles de fournir des informations sur cette question, seraient ensuite avisés que la Cour est disposée à recevoir des exposés écrits, dans un délai déterminé, ou à entendre des exposés oraux relatifs à cette question au cours d'une audience publique (art. 66 du Statut). Les Etats et les organisations ayant présenté des exposés écrits ou oraux sont en droit de discuter les exposés faits

l'application des conventions et recommandations et les conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail. La documentation pourrait également comporter les rapports du chargé de liaison de l'OIT, les déclarations du gouvernement du Myanmar au Directeur général et à l'OIT transmises au Conseil d'administration et à la Conférence internationale du Travail, ainsi que les conclusions de la Conférence. Voir également, par exemple, la résolution de l'Assemblée générale 60/233: *Situation des droits de l'homme au Myanmar* (23 mars 2006), et la Note du Secrétaire général: *Situation des droits de l'homme au Myanmar* (A/61/369, 21 sept. 2006).

⁶ Voir, par exemple, la résolution de l'Assemblée générale 60/233 (*ibid.*), ainsi que la Note du Secrétaire général: *Situation des droits de l'homme au Myanmar* (A/60/221, 12 août 2005), les recommandations du Rapporteur spécial figurant aux paragraphes 106 (concernant l'engagement de poursuites conformément aux normes internationales) et 111 (concernant l'indépendance du système judiciaire), ainsi que le paragraphe 8 de la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 12 décembre 1997 (A/RES/52/137).

⁷ L'article 1^{er} dispose que tout Membre de l'OIT qui ratifie la convention «s'engage à supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible». L'article 25 énonce que le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales et fait obligation aux Etats Membres de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées.

⁸ La procédure à suivre pour les demandes d'avis consultatifs fait l'objet des articles 65 à 68 du Statut de la Cour internationale de Justice.

⁹ Tous les membres des Nations Unies sont parties au Statut de la Cour internationale de Justice (art. 93, paragr. 1, de la Charte des Nations Unies).

par d'autres Etats ou d'autres organisations. La pratique de la Cour montre qu'il faut compter un délai de huit à neuf mois entre le dépôt de la demande et le prononcé de l'avis consultatif, sauf si la Cour, ayant été priée de rendre son avis d'urgence, accède à cette demande, laquelle doit être bien fondée.

B. Requête visant à ce que la Cour internationale de Justice prenne une décision contraignante au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution

9. Comme indiqué plus haut, l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution prévoit que «seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice» toutes les «questions ou difficultés relatives à l'interprétation de [ladite] Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres»¹⁰. L'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour donne compétence à celle-ci pour «toutes les affaires que les parties lui soumettront ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus ... dans les traités ou conventions en vigueur», ce qui couvre donc la Constitution de l'OIT et la convention n° 29. Une lecture conjointe du Statut de la Cour et de la Constitution de l'OIT permet de conclure que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT a valeur de «clause compromissoire». Il serait également possible d'examiner si la Cour pourrait, sur le fondement de l'article 37, paragraphe 1, donner un avis consultatif en interprétation ayant force obligatoire pour l'OIT et les Etats parties à la convention concernée. Cela signifierait que toute décision de la Cour sur la ou les question(s) posée(s) aurait force obligatoire pour les parties au différend¹¹. Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut être saisi pour faire exécuter l'arrêt de la Cour¹².
10. *Rôle des Etats Membres et procédure.* Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, tout Etat Membre de l'OIT peut adresser à la Cour une demande en interprétation de la Constitution et tout Etat partie à la convention n° 29 peut faire de même concernant l'interprétation de celle-ci.
11. Bien entendu, tout Etat invoquant la compétence de la Cour internationale de Justice au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT devra satisfaire aux prescriptions du Statut de la Cour en matière contentieuse (art. 34 à 64). Les autres Etats parties à la convention en question sont avertis par le Greffier de la Cour de l'ouverture de la procédure et chacun d'entre eux a le droit d'intervenir au procès (Statut, art. 63).
12. La liste des affaires contentieuses pendantes devant la Cour laisse à penser qu'il est peu probable qu'une partie obtienne le prononcé d'une décision contraignante moins de deux ans après avoir déposé la demande. La Cour a le pouvoir d'indiquer, si elle estime que les circonstances l'exigent, quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire (Statut, art. 41).
13. *Rôle de l'Organisation.* Etant donné qu'un Etat partie à un traité saisirait la Cour d'une affaire soit seul, soit conjointement avec d'autres Etats parties audit traité, aucune décision de la Conférence ou du Conseil d'administration n'est nécessaire. Toutefois, afin de protéger les intérêts de l'Organisation et sur la demande d'un Membre, le Bureau pourrait fournir une assistance juridique pour formuler l'énoncé de la question, conformément à ce qui a été indiqué

¹⁰ Le texte anglais, qui fait également foi, prévoit que: «Any question or dispute relating to the interpretation of this Constitution or of any subsequent Convention concluded by the Members shall be referred for decision to the International Court of Justice.»

¹¹ Statut de la Cour internationale de Justice, art. 59. Au titre de l'article 63 dudit Statut, l'interprétation d'une convention serait également contraignante pour toute partie intervenue dans la procédure. Un arrêt pourrait également déclarer que certaines normes ont valeur *erga omnes*, ce qui signifierait que tous les Etats auraient un intérêt juridique à ce qu'elles soient respectées.

¹² Si un Etat partie à un différend «ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt» (Charte des Nations Unies, art. 94, paragr. 2).

plus haut, et sélectionner les documents pertinents (le fond de l'affaire étant essentiellement le même que pour un avis consultatif). De plus, en vertu du Règlement de la CIJ, celle-ci peut demander à l'OIT, en tant qu'organisation internationale publique, de fournir des renseignements sur l'affaire. Il serait également possible à l'OIT de présenter des renseignements de sa propre initiative (Statut, art. 34).

III. Informations concernant le droit pénal international au regard du travail forcé

14. Il était suggéré, dans les conclusions adoptées lors de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail tenue en 2006, que le Bureau fasse connaître les moyens de nature pénale pouvant exister en droit international et permettant de prendre des mesures à l'encontre des personnes qui ont recours au travail forcé au Myanmar.
15. En vertu de l'article 25 de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, les Etats parties sont tenus de veiller à ce que, aux termes de leur législation nationale, le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire soit passible de sanctions pénales appropriées. Le Myanmar ne respecte pas cette obligation – et, de fait, ceux qui tentent de fournir des informations sur les violations perpétrées sont menacés de poursuites, voire effectivement poursuivis par les pouvoirs publics; par conséquent, d'autres solutions permettant de traduire en justice les auteurs de telles exactions peuvent être envisagées. Comme indiqué ci-après, il s'agirait notamment d'un possible recours aux mécanismes du droit pénal international ou de la saisine d'une juridiction pénale nationale compétente dans les conditions reconnues par le droit international.
16. Par principe, une juridiction n'ordonne de réparation ni n'inflige de sanction que lorsqu'elle a compétence *ratione personae*, *ratione temporis* et *ratione materiae* (quant à la personne, dans le temps, et quant au fond). Qu'il s'agisse d'une juridiction internationale ou nationale, avant d'ordonner une réparation ou d'infliger une sanction, le juge pénal s'assure:
 - a) qu'il a compétence *ratione personae*;
 - b) que l'accusation a prouvé en fait, sur le fondement de critères de preuve rigoureux, que l'accusé a, à l'époque considérée, commis des actes qui correspondent aux éléments d'un crime qualifié;
 - c) que les garanties d'une procédure régulière visant à protéger les droits de la défense ont été respectées; et
 - d) que le droit applicable l'autorise à infliger le type de sanction ordonnée.
17. Depuis que la commission d'enquête a présenté son rapport en 1998, le droit pénal international et les moyens de le faire respecter ont connu d'importants changements. Certains aspects continuent à évoluer et ne permettent pas de se prononcer définitivement à ce stade. Il convient donc de lire ce qui suit en tenant compte de ce fait.

A. Cour pénale internationale

18. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, entraînant la création d'une nouvelle institution internationale. D'une manière complémentaire à l'action des juridictions pénales nationales, la CPI peut exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale comme indiqué dans son Statut (préambule et article 1^{er}). Ainsi, les auteurs de crimes, y compris les militaires et les hauts responsables publics relevant de la compétence de la CPI, peuvent devoir répondre à titre personnel de leurs actions dans le cadre de poursuites pénales et, le cas échéant, se voir infliger des sanctions pénales ou autres. Toutefois, les obstacles juridiques et politiques à la réussite de telles poursuites ne sauraient être ignorés.

19. *Compétence.* La CPI peut connaître d'un ensemble de crimes précis, commis après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, sur le territoire ou par un ressortissant d'un Etat à l'égard duquel ce Statut est entré en vigueur (Statut de Rome, art. 5, 11 et 12). Un Etat qui n'est pas partie au Statut de Rome peut néanmoins consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard du crime dont il s'agit (Statut de Rome, art. 12, paragr. 3, Règlement de procédure et de preuve, règle 44). (Le Myanmar ne figure pas parmi les 102 Etats à l'égard desquels le Statut de Rome est entré en vigueur à compter du 1^{er} novembre 2006.)
20. Parmi les crimes relevant de la compétence de la Cour visés à l'article 5, paragraphe 1, de son Statut, la catégorie des «crimes contre l'humanité» semble la plus pertinente s'agissant du recours au travail forcé ou obligatoire au Myanmar. Ce type de crime, auquel la commission d'enquête avait fait allusion¹³, est défini plus en détail à l'article 7 du Statut de la CPI¹⁴, comme expliqué ci-après. Lorsque la CPI exerce sa compétence, celle-ci s'applique de manière égale à toutes les personnes, quel que soit leur statut officiel.
21. *Mise en œuvre de la compétence de la CPI.* Lorsqu'un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la CPI semble(nt) avoir été commis, celle-ci peut exercer sa compétence:
- a) sur renvoi au Procureur par un Etat partie; ou
 - b) sur renvoi au Procureur par le Conseil de sécurité des Nations Unies agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹⁵; ou
 - c) lorsque le Procureur a, après en avoir obtenu l'autorisation de la chambre préliminaire, ouvert une enquête de sa propre initiative (*proprio motu*) au vu de renseignements pouvant lui avoir été communiqués par une source quelconque (Statut de Rome, art. 13, 14 et 15).
22. Les trois solutions susmentionnées obéissent à des règles procédurales très différentes mais, dans chacun des cas, le Procureur doit en premier lieu évaluer les renseignements portés à sa connaissance (voir Statut de Rome, art. 53, paragr. 1). Le Procureur n'ouvrira pas d'enquête sur des actes commis sur le territoire d'un Etat non partie sans le consentement de cet Etat à moins que l'auteur possible de ces actes ne soit un ressortissant d'un Etat partie ou que le cas ait été déféré au Procureur par le Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁶.
23. *Informations concernant les éléments d'un crime relevant du Statut de Rome dans le contexte des pratiques de travail forcé au Myanmar.* L'OIT n'est pas habilitée à engager des poursuites en vertu du Statut de Rome. Toutefois, lorsque le Procureur procède à sa propre évaluation de renseignements, il est tout à fait fondé à prendre comme point de départ les conclusions de l'OIT. Or, au cours de la séance spéciale qu'elle a consacrée à la situation au Myanmar en juin 2006, la CIT a constaté que «le travail forcé continue à être largement pratiqué, en particulier par les forces armées. Ceci a été souligné par les récents rapports qui font état d'un recours massif au travail forcé dans le contexte d'une activité militaire accrue¹⁷.» De même, lors de sa dernière session, la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations a pris note de rapports de cas de travail forcé concernant notamment des opérations de portage forcé exigé par des militaires, de «déménagement humain» et de services de patrouille et de

¹³ Voir le rapport de la commission d'enquête, paragr. 204 et 538.

¹⁴ Aux fins du Statut de Rome, on entend par «crime contre l'humanité» l'un quelconque des actes énumérés à l'article 7, paragraphe 1, «lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque: ... c) réduction en esclavage; ... e) emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international; ... k) autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale». Par «attaque lancée contre une population civile», on entend «le comportement qui consiste en la commission multiple d'actes visés au paragraphe 1 à l'encontre d'une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d'un Etat ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque (art. 7, paragr. 2, alinéa a)).

¹⁵ Voir résolution S/RES/1593 (2005) du Conseil de sécurité déférant au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour depuis le 1^{er} juillet 2002.

¹⁶ Le 29 septembre 2006, le Conseil de sécurité a considéré, dans le cadre d'une réunion à huis clos, un point intitulé «La situation au Myanmar». Conseil de sécurité des Nations Unies, document S/PV.5526 (resumed).

¹⁷ *Compte rendu provisoire* n° 24, Troisième partie, Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006).

surveillance¹⁸. Ces déclarations concordent avec les constatations précédentes de la commission d'enquête¹⁹. De telles descriptions révèlent que des individus ont été privés de leur liberté et soumis par les autorités à l'exercice sur leur personne de pouvoirs liés au droit de propriété, ce qui pourrait constituer une exaction de travail forcé dans des conditions assimilables à de l'esclavage ou à un cas de réduction en esclavage²⁰ ou bien à une grave privation de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international²¹. On pourrait également relever des éléments tendant à indiquer que d'autres actes inhumains de caractère analogue ont été commis, causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale²².

24. La situation qui se dessine au fil du temps, comme a pu notamment l'établir la commission d'enquête²³, tend à suggérer un comportement systématique constitutif d'un crime contre l'humanité étant donné que de tels actes ont été commis à de multiples reprises, par des autorités militaires ou sous contrôle militaire, contre la population civile du Myanmar. Le fait que le Myanmar persiste à ne pas suivre correctement certaines des recommandations de la commission d'enquête venant s'ajouter au fait que des individus ayant prétendument déposé de fausses plaintes contre le travail forcé sont poursuivis tendraient à indiquer une politique d'Etat visant à commettre et à autoriser la commission de tels actes²⁴.
25. Si une enquête devait être ouverte en vertu du Statut de Rome (c'est-à-dire avec le consentement du Myanmar, ou dirigée contre un ressortissant d'un Etat partie au Statut de Rome, ou si l'affaire était déférée à la Cour par le Conseil de sécurité des Nations Unies), il convient de souligner que la preuve que les crimes allégués ont été perpétrés devrait être rapportée en invoquant des actes commis par un ou plusieurs individus particulier(s) qui serai(en)t en droit de se défendre. Le Statut de Rome contient de nombreuses exigences et garanties procédurales, y compris concernant le respect des principes généraux du droit pénal (voir en particulier art. 22-33 et 66-67) ainsi que des normes régissant l'admissibilité des preuves.
26. *Réparations/peines*. Si un individu est reconnu coupable d'avoir commis un crime visé dans le Statut de Rome, il peut être condamné à verser certaines réparations. La Cour peut infliger une peine d'emprisonnement à temps de trente ans au plus ou, si l'extrême gravité du crime et la situation personnelle du condamné le justifient, une peine d'emprisonnement à perpétuité. Par ailleurs, la Cour peut ajouter à cette peine le versement d'une amende et la confiscation des profits, biens et avoirs tirés directement ou indirectement du crime (Statut de Rome, art. 77). Le Statut de Rome prévoit en outre des mesures de réparation y compris la restitution, la compensation et la réhabilitation au profit des victimes ou en leur nom (art. 75, 93, paragr. 1, et 109). Bien que de telles mesures n'entrent pas nécessairement dans le cadre des procédures pénales décrites dans le présent document, elles concernent des réparations connexes visant à

¹⁸ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations: Observations concernant certains pays ayant trait à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, Myanmar, 2006, paragr. 6, 21 et 25.

¹⁹ Rapport de la commission d'enquête, 1998, *op. cit.*, en particulier paragr. 528-538.

²⁰ La «réduction en esclavage» est expressément évoquée dans le Statut de Rome, voir art. 7 c). Voir également la référence à l'asservissement dans le rapport de la commission d'enquête, paragr. 543.

²¹ Statut de Rome, art. 7 e).

²² Statut de Rome, art. 7 k).

²³ Voir rapport de la commission d'enquête (1998) et les observations ultérieures de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations examinant entre autres les rapports du chargé de liaison de l'OIT et les déclarations faites par le gouvernement du Myanmar à l'OIT.

²⁴ Dans les «Eléments des crimes» incorporés par renvoi au Statut de Rome (art. 9), il est expliqué que par «attaque lancée contre une population civile» on entend le comportement qui consiste en la commission multiple d'actes visés au paragraphe 1 de l'article 7 du Statut à l'encontre d'une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d'un Etat ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque. Les actes ne doivent pas nécessairement constituer une attaque militaire. Document des Nations Unies ICC/ASP/1/3. Eléments des crimes, art. 7, introduction, paragr. 3.

réparer le préjudice causé aux victimes et pouvant venir s'ajouter à toute sanction pénale infligée²⁵.

B. Exercice par un Etat de sa compétence pénale pour juger des personnes ayant commis des crimes hors de sa juridiction

27. L'article 25 de la convention n° 29 dispose que «le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales». S'ils ont été commis sur le territoire d'un Etat où la convention est en vigueur, de tels actes constitueraient donc une infraction pénale au regard de la législation nationale de l'Etat concerné (la convention n° 29 a été ratifiée par 170 Etats Membres).
28. Conformément aux principes généraux du droit international, les Etats peuvent sanctionner les ressortissants étrangers, en application de leur législation nationale et en respectant les principes juridictionnels internationaux, pour certains crimes considérés par la communauté internationale comme les plus graves, peu importe le lieu du crime ou la nationalité de l'accusé ou de la victime. Ce principe est bien établi dans les cas de piraterie et il est de plus en plus reconnu pour ce qui est des crimes contre l'humanité, notamment la réduction en esclavage et autres éléments des crimes susceptibles d'être pertinents (voir les paragraphes 24 et 25 ci-dessus).
29. Tout Etat détenant une personne soupçonnée d'avoir commis des crimes de cette nature peut choisir d'exercer sa compétence pénale dans les limites autorisées par le droit international, en respectant les garanties de procédure régulière reconnues au plan international et conformément aux règles de son propre système juridique national. Les peines ou réparations applicables en cas d'arrêt condamnant l'auteur de crimes particuliers sont celles définies par la législation nationale²⁶.
30. En même temps, la juridiction nationale devrait examiner toute demande d'immunité de juridiction que les représentants publics accusés ne manqueraient sans doute pas de formuler. En tout état de cause, l'Etat qui détiendrait la personne pourrait souhaiter offrir au Myanmar la possibilité de la juger sur le fondement des chefs d'accusation retenus, sous réserve que la pleine indépendance du parquet et des juges soit garantie.

C. Création d'un tribunal ad hoc

31. Une autre solution envisageable serait la création, par la communauté internationale et en accord avec l'Etat concerné, d'un tribunal ad hoc qui permettrait d'engager des poursuites contre des personnes, y compris des représentants publics, pour des exactions de travail forcé ou obligatoire comme décrit ci-dessus. Comme pour la CPI, de tels arrangements impliquent généralement que l'immunité des personnes faisant l'objet d'une inculpation ne soit pas reconnue. La Cour spéciale pour la Sierra Leone en constitue un exemple récent. Des exactions de travail forcé assimilables à une réduction à l'esclavage ont été incluses dans l'acte d'accusation de Charles Taylor traduit devant cette Cour, sous le chef de crimes contre l'humanité. Cette Cour a été établie à l'issue d'un accord signé entre les Nations Unies et la Sierra Leone, conformément à la résolution 1315 du Conseil de sécurité (2000)²⁷.

²⁵ Voir pour les principes généraux la résolution 60/147 du 16 décembre 2005 de l'Assemblée générale des Nations Unies: Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.

²⁶ L'incorporation des dispositions du droit international dans les législations nationales varie d'un pays à l'autre.

²⁷ Voir www.sc-sl.org (en anglais), Case No. SCL-03-I, The Prosecutor against Charles Gharkay Taylor, Indictment, Count 12.

- 32.** Le Conseil d'administration voudra sans doute examiner les questions soulevées dans ce document, en prenant en considération le document GB.297/8/1, pour décider des mesures qu'il pourrait juger utile de prendre et pour fournir un complément d'orientations au Bureau.

Genève, le 6 novembre 2006.

Document soumis pour discussion et orientation.



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Faits nouveaux concernant la question
de l'exécution, par le gouvernement
du Myanmar, de la convention (n° 29)
sur le travail forcé, 1930****I. Contexte**

1. Au terme de sa discussion de cette question à sa 297^e session (novembre 2006), le Conseil d'administration a adopté les conclusions suivantes:

Le Conseil d'administration a examiné toutes les informations qui lui ont été communiquées, y compris les commentaires du représentant permanent du Myanmar, dans le contexte des conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail en juin 2006. A cet égard, le groupe des travailleurs et certains gouvernements ont regretté que toutes les solutions envisagées par la Conférence n'aient pas été suivies d'effet. Il a été rappelé à ce propos que dans ses conclusions la Conférence disait, entre autres, que: «à la lumière des développements ou de l'absence de développements, le Conseil d'administration aurait toute l'autorité déléguée voulue pour décider de la ligne d'action la plus appropriée, y compris, ainsi qu'il convient, sur la base des propositions ... pour une application renforcée des mesures».

Il a été reconnu que les autorités du Myanmar ont libéré Aye Myint et mis fin aux poursuites engagées contre Aunglan. Dans ses remarques liminaires, le représentant permanent a, par ailleurs, donné des assurances selon lesquelles le moratoire sur la poursuite des plaignants serait maintenu.

Les travailleurs, les employeurs et la majorité des gouvernements ont néanmoins exprimé leur profonde frustration devant le fait que les autorités du Myanmar n'ont pas été en mesure de convenir d'un mécanisme pour traiter les plaintes contre le travail forcé, conformément à ce qui est indiqué dans les conclusions de la Conférence. Les autorités ont donc laissé passer une occasion cruciale de démontrer leur engagement réel à coopérer avec l'OIT pour résoudre le problème du travail forcé, ce qui une fois de plus conduit à se poser de graves questions quant à l'existence d'un tel engagement. Le fait qu'en ce moment même la pratique du travail forcé continue à prévaloir au Myanmar suscite un sentiment de profonde inquiétude très largement répandu.

Les conclusions générales sont les suivantes:

- Les autorités du Myanmar devront, de toute urgence et de bonne foi, conclure avec le Bureau un accord sur un mécanisme visant à traiter les plaintes pour travail forcé, sur la base spécifique du texte final de compromis proposé par la mission de l'OIT.
- Quel que soit le statut du moratoire sur les poursuites engagées contre les plaignants, il doit être clairement entendu que toute mesure prise pour poursuivre les plaignants constituerait une violation de la convention n° 29 et aurait pour conséquence la mise en œuvre des dispositions envisagées au paragraphe 2 des conclusions de la Conférence.

- A l’issue des conclusions adoptées par la Conférence en juin 2006, un point spécifique serait inscrit à l’ordre du jour de la session de mars 2007 du Conseil d’administration, pour lui permettre de passer aux options juridiques, y compris, le cas échéant, le recours à la Cour internationale de Justice. En conséquence, le Bureau devrait prendre les dispositions nécessaires pour que le Conseil d’administration demande un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur une ou des questions juridiques spécifiques, sans préjuger de la possibilité donnée à un Etat Membre de prendre des mesures de sa propre initiative.
 - Pour ce qui est de la question de communiquer un dossier des documents pertinents du BIT relatifs à la question du travail forcé au Myanmar au Procureur de la Cour pénale internationale pour toute action jugée appropriée, il est à noter que ces documents sont publics et que le Directeur général serait donc en mesure de les transmettre.
 - En outre, le Directeur général pourrait veiller à ce que ces faits nouveaux soient dûment portés à l’attention du Conseil de sécurité des Nations Unies lorsqu’il examinera la situation au Myanmar, qui figure actuellement à son ordre du jour officiel.
 - Comme il est prévu dans les conclusions de la Conférence, le Conseil d’administration reviendra en mars sur l’éventualité d’inscrire un point spécifique à l’ordre du jour de la session de 2007 de la Conférence internationale du Travail pour lui permettre d’étudier les nouvelles mesures qui seraient alors requises, y compris la possibilité d’instituer une commission spéciale de la Conférence.
 - Au sujet des autres options contenues dans les conclusions de la Conférence, le Bureau devra aussi prendre les mesures de suivi appropriées.
2. M. Richard Horsey a continué d’occuper les fonctions de chargé de liaison par intérim de l’OIT. Le présent rapport contient un résumé des activités qu’il a entreprises depuis novembre 2006 et des discussions qui ont eu lieu entre le siège de l’OIT et le représentant permanent du Myanmar à Genève au sujet du texte d’un protocole d’entente complémentaire.
 3. Les travaux préparatoires concernant les options juridiques demandées par le Conseil d’administration à sa 297^e session font l’objet d’un document distinct présenté au Conseil d’administration (document GB.298/5/2) ¹.
 4. S’agissant de la demande formulée par le Conseil d’administration de porter dûment les faits nouveaux à l’attention du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Directeur général a écrit, le 24 novembre 2006, au Secrétaire général de l’ONU pour lui transmettre les documents pertinents et lui demander de les porter à l’attention du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général a transmis la lettre du Directeur général et les documents en question au Président du Conseil de sécurité qui, à son tour, a transmis le tout aux membres du Conseil de sécurité le 15 décembre 2006.

II. Accord sur un protocole d’entente complémentaire

5. Retournant à Yangon après avoir participé à la 297^e session du Conseil d’administration, le chargé de liaison par intérim a rencontré, le 4 décembre 2006, le Directeur général du Département du travail et, le 18 décembre, le vice-ministre du Travail nouvellement nommé, le général de division Aung Kyi ², afin de les informer des débats tenus au Conseil

¹ Pour ce qui est de la question de mettre les documents du BIT à la disposition du Procureur de la Cour pénale internationale, le Bureau a établi, après la 297^e session du Conseil d’administration, une liste des documents publics du BIT relatifs à la question du travail forcé au Myanmar qui pourraient être pertinents pour le Procureur, et des contacts ont été engagés pour l’informer des faits nouveaux survenant à l’OIT et porter ces documents à son attention.

² Le général de division Aung Kyi a été nommé au poste de vice-ministre du Travail à la fin de novembre 2006, succédant ainsi au général de brigade Win Sein.

d'administration et, en particulier, de la nécessité urgente de parvenir à un accord sur un mécanisme pour le traitement des plaintes pour travail forcé. Le vice-ministre s'est dit prêt à revenir sur les questions en suspens, et les modalités éventuelles d'un nouveau cycle de négociations ont été examinées. Le chargé de liaison par intérim a été ensuite informé que le représentant permanent du Myanmar à Genève, l'ambassadeur Nyunt Maung Shein, serait autorisé à mener ces négociations avec le siège de l'OIT.

6. Une série de contacts et de discussions entre le siège de l'OIT et l'ambassadeur Nyunt Maung Shein, entamés au cours de la première semaine de janvier 2007, ainsi que des contacts en parallèle entre le chargé de liaison par intérim et les autorités à Yangon, ont débouché, le 15 février, sur un accord de principe concernant le texte d'un protocole d'entente complémentaire. Le texte convenu retenait l'essentiel du texte final de compromis proposé par la mission de l'OIT à Yangon en octobre 2006. Une fois approuvé au plus haut niveau de part et d'autre (par le bureau du Conseil d'administration et par le Cabinet du gouvernement, respectivement), ainsi que l'avait demandé la Conférence internationale du Travail en 2006³, le protocole d'entente complémentaire a été signé le 26 février 2007 par M. Kari Tapiola, directeur exécutif, et l'ambassadeur Nyunt Maung Shein. Le mécanisme ainsi instauré pour traiter les plaintes pour travail forcé est immédiatement entré en vigueur. Le texte du protocole d'entente complémentaire et le procès-verbal convenu de la réunion tenue pour l'occasion figurent en annexe au présent rapport.
7. Le protocole d'entente complémentaire dispose que le gouvernement de l'Union du Myanmar et le BIT donneront la publicité voulue au protocole d'entente. Le 26 février, le BIT a publié un communiqué de presse pour annoncer la nouvelle, qui a été largement relayée par la presse internationale, et notamment par les médias dans les langues du Myanmar, touchant ainsi un vaste public. Un communiqué de presse a également été publié, le même jour, par la Mission permanente du Myanmar à Genève. En outre, afin de mieux sensibiliser l'opinion au travail qu'effectue l'OIT au chapitre du travail forcé au Myanmar, le chargé de liaison par intérim a créé un site Web en anglais⁴, et la version en langue birmane est en cours d'élaboration. D'autres mesures seront prises pour donner encore plus de publicité au protocole d'entente complémentaire au Myanmar, en tant que de besoin.
8. Le protocole d'entente complémentaire dispose que «le chargé de liaison fera rapport, par l'intermédiaire du Directeur général du BIT, au Conseil d'administration à chacune de ses sessions, sur le nombre et la nature des plaintes reçues et traitées en vertu des dispositions [du mécanisme] ainsi que sur l'issue de ces plaintes». Le chargé de liaison par intérim a déjà reçu un certain nombre de plaintes, qu'il évalue pour l'heure, et il soumettra son premier rapport au Conseil d'administration conformément au protocole d'entente complémentaire dans un additif au présent document, qui sera publié à temps pour les travaux du Conseil d'administration sur la question⁵.

³ Voir Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006), *Compte rendu provisoire* n° 3-2(&Corr.), p. 12, paragr. 4 du dispositif.

⁴ L'adresse URL de ce site Web est: <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/yangon/>.

⁵ Il convient de noter à cet égard que, peu avant la signature du protocole d'entente complémentaire, une allégation détaillée concernant un cas de travail forcé a été portée à la connaissance du chargé de liaison par intérim, et que des mesures encourageantes ont déjà été prises par les autorités pour régler ce cas.

9. Comme on le relève dans le protocole d'entente complémentaire, la mise en œuvre dudit instrument supposera pour le chargé de liaison par intérim des tâches et des responsabilités supplémentaires, qui entraîneront un surcroît de dépenses par rapport aux prévisions actuelles. En effet, le nombre et la nature des plaintes déjà reçues donnent à penser que l'augmentation des effectifs prévue dans le protocole d'entente complémentaire ne relève plus de l'hypothétique. La nécessité de bénéficier d'un financement extérieur avait déjà été envisagée par le passé dans le cas d'accords analogues conclus au titre du plan d'action, et le Bureau examinera activement les besoins de financement avec des bailleurs de fonds potentiels.

Genève, le 7 mars 2007.

Document soumis pour discussion et orientation.

Annexe I

Protocole d'entente complémentaire

Dans le cadre des conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 95^e session (Genève, juin 2006) en vue de rendre pleinement crédible l'engagement qu'ils ont pris d'éliminer dans les faits le travail forcé, le gouvernement de l'Union du Myanmar et l'Organisation internationale du Travail sont convenus d'adopter le présent Protocole d'entente relatif au rôle du chargé de liaison en ce qui concerne les plaintes pour travail forcé transmises par son intermédiaire. Ce protocole complète comme suit le «Protocole d'entente entre le gouvernement de l'Union du Myanmar et le Bureau international du Travail concernant la nomination d'un fonctionnaire de liaison de l'OIT au Myanmar» (Genève, le 19 mars 2002).

Objet

1. Conformément aux recommandations de la mission de haut niveau (rapport, document GB.282/4, 282^e session, Genève, novembre 2001, paragr. 80), selon lesquelles les victimes du travail forcé devraient pouvoir demander réparation sans craindre de représailles, l'objet du présent protocole d'entente est de donner officiellement aux victimes du travail forcé la possibilité de recourir aux services du chargé de liaison pour adresser leurs plaintes par son intermédiaire aux autorités compétentes en vue d'obtenir réparation, conformément aux dispositions applicables de la législation et de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Le présent protocole est sans préjudice des autres mesures visant à répondre aux demandes des organes de contrôle compétents de l'OIT.

I. Traitement des plaintes pour travail forcé

2. Conformément à l'objectif de la nomination d'un chargé de liaison, aux fonctions dont il est investi et aux facilités qui lui ont été accordées en vertu du protocole d'entente de mars 2002, toute personne – ou son (ses) représentant(s) – de bonne foi résidant au Myanmar aura toute liberté de soumettre au chargé de liaison des allégations concernant un travail forcé auquel elle aurait été astreinte ainsi que toute information utile étayant ces allégations.
3. Eu égard au rôle qui lui incombe d'aider les autorités à éliminer le travail forcé, le chargé de liaison, ou toute personne nommée par lui à cet effet, aura pour tâche d'examiner la plainte d'une manière objective et confidentielle pour déterminer, à la lumière des informations fournies ou de celles qu'il aura pu obtenir en prenant directement et confidentiellement contact avec le(s) plaignant(s), son (ses) (leurs) représentant(s) ou toute autre personne appropriée, si la plainte représente un cas à première vue fondé de travail forcé.
4. Le chargé de liaison communiquera ensuite au groupe de travail pertinent établi par le gouvernement de l'Union du Myanmar les plaintes qu'il considère comme des cas de travail forcé, en y joignant son avis motivé afin qu'ils soient traités sans retard par les autorités, civiles ou militaires suivant les cas, les plus compétentes. S'il s'agit d'un cas mineur, le chargé de liaison peut également faire des suggestions sur la façon dont les parties intéressées peuvent le régler directement.
5. A tout moment pendant et après le traitement du cas, le chargé de liaison aura librement accès, en toute confidentialité, au(x) plaignant(s), à son (ses) (leurs) représentant(s) et à toute autre personne appropriée pour vérifier qu'ils n'ont fait l'objet d'aucunes représailles. Le chargé de liaison sera informé par les autorités de toute mesure prise contre les auteurs et des motifs qui la justifient. Si des poursuites pénales sont engagées, il sera libre d'assister, personnellement ou en se faisant représenter, aux procédures judiciaires conformément au droit.
6. Le chargé de liaison fera rapport, par l'intermédiaire du Directeur général du BIT, au Conseil d'administration à chacune de ses sessions, sur le nombre et la nature des plaintes reçues et traitées en vertu des dispositions ci-dessus ainsi que sur l'issue de ces plaintes. A la fin de la

période d'essai, il fournira une évaluation de la mesure dans laquelle le système a pu remplir son objectif, de tout obstacle rencontré et de toute amélioration éventuelle ou autre enseignement à tirer de l'expérience, y compris s'il convient d'y mettre fin. Ces rapports intérimaires et finals seront communiqués à l'avance aux autorités pour qu'elles puissent, si elles le souhaitent, formuler leurs commentaires.

II. Garanties et facilités à accorder au Bureau dans l'exercice des responsabilités susvisées

7. Les facilités et l'appui accordés au chargé de liaison en vertu du protocole d'entente de mars 2002 et du présent protocole comprendront notamment la liberté de se déplacer pour prendre, en temps utile, les contacts évoqués au paragraphe 3. Le représentant désigné du groupe de travail peut accompagner le chargé de liaison et, si ce dernier en fait la demande, lui prêter son concours ou être présent dans la zone où il se rend, en particulier pour des raisons de sécurité, mais sa présence ne doit en aucune façon gêner le chargé de liaison dans l'accomplissement de ses fonctions, et les autorités ne devraient pas chercher à identifier ou à contacter les personnes qu'il a rencontrées tant qu'il n'a pas mené à bien la tâche qui lui est assignée en vertu du paragraphe 3.
8. Les deux parties reconnaissent que des mesures appropriées doivent être prises pour permettre au chargé de liaison ou à son successeur de s'acquitter de manière efficace des tâches et responsabilités supplémentaires découlant du présent protocole d'entente. A l'issue de consultations, les ajustements nécessaires seront apportés aux effectifs mis à sa disposition dans des délais raisonnables pour faire face à la charge de travail.
9. S'agissant des plaintes introduites en vertu du présent protocole d'entente, aucune mesure judiciaire ou de rétorsion ne sera prise contre un plaignant, son (ses) représentant(s) ou toute autre personne ayant un intérêt dans une plainte, à aucun moment pendant l'application du dispositif prévu dans le présent protocole d'entente ou après l'expiration de cet instrument, que la plainte soit jugée fondée ou non.

III. Calendrier et période d'essai

10. Le dispositif prévu dans le présent protocole d'entente sera mis en place à titre d'essai pour une période de douze mois qui pourra être prolongée d'un commun accord.
11. A la fin de cette période, le protocole d'entente sera soit confirmé, sous réserve de toute modification qui pourrait s'avérer utile et acceptable pour les deux parties, soit dénoncé à la lumière de l'évaluation mentionnée dans la partie I.
12. Pendant la période d'essai, si l'une des parties ne parvient manifestement pas à s'acquitter de ses obligations en vertu du protocole d'entente de mars 2002 ou du présent protocole, l'autre partie peut mettre fin au mécanisme moyennant un préavis d'un mois notifié par écrit.

IV. Divers

13. Le gouvernement de l'Union du Myanmar et le BIT donneront la publicité voulue au présent protocole d'entente, dans les langues appropriées.

Pour l'Organisation internationale du Travail
(*Signé*)

Pour le gouvernement de l'Union du Myanmar
(*Signé*)

(Kari Tapiola)
Directeur exécutif

(Nyunt Maung Shein)
Ambassadeur, Représentant permanent

Annexe II

Procès-verbal de la réunion

Le texte ci-joint reflète l'accord conclu entre le gouvernement de l'Union du Myanmar et l'Organisation internationale du Travail sur un Protocole d'entente complémentaire relatif au rôle du chargé de liaison en ce qui concerne les plaintes pour travail forcé transmises par son intermédiaire et qui vient compléter le «Protocole d'entente entre le gouvernement de l'Union du Myanmar et le Bureau international du Travail concernant la nomination d'un chargé de liaison de l'OIT au Myanmar» (Genève, le 19 mars 2002).

Il est entendu que:

1. La dernière phrase du paragraphe 1 du protocole d'entente ne saurait avoir d'effet sur les obligations constitutionnelles aux termes de conventions ratifiées, y compris les obligations en matière d'établissement de rapports en vertu de l'article 22 de la Constitution, et ne saurait donc préjuger des responsabilités dont les organes de contrôle compétents (commission d'experts et Commission de l'application des conventions et recommandations de la Conférence internationale du Travail) sont appelés à s'acquitter à cet égard.
2. S'agissant du paragraphe 4 du dispositif, l'OIT convient que, au vu de l'objectif d'ensemble du mécanisme, et compte tenu de la préoccupation spécifiquement exprimée dans ce paragraphe eu égard à l'examen ultérieur de la plainte par les autorités du Myanmar, l'évaluation devra être effectuée par le chargé de liaison dans les plus courts délais.
3. L'original du présent protocole d'entente portant les signatures officielles a été rédigé en anglais. Si ce protocole est traduit dans une autre langue, seule la version anglaise fera foi.
4. Le présent protocole d'entente entrera en vigueur lorsqu'il aura été signé par les représentants autorisés des parties.

Pour l'Organisation internationale du Travail
(*Signé*)

Pour l'Union du Myanmar
(*Signé*)

(Kari Tapiola)
Directeur exécutif
Normes et principes
et droits fondamentaux
au travail
Bureau international du Travail
Genève

(Nyunt Maung Shein)
Ambassadeur
Représentant permanent
Mission permanente de l'Union
du Myanmar auprès de l'Organisation
des Nations Unies et des autres
organisations internationales à Genève

Genève, le 26 février 2007.



CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930**Addendum****Autres activités faisant suite à la décision de la session de 2006 de la Conférence**

1. Dans les conclusions adoptées à sa 297^e session (novembre 2006), le Conseil d'administration a notamment demandé «que les autres options contenues dans les conclusions de la Conférence fassent l'objet de mesures de suivi appropriées par le Bureau». Ces options étaient énoncées dans les conclusions de la Commission de proposition, telles qu'adoptées par la Conférence internationale du Travail en juin 2006¹. Le présent document rend brièvement compte d'autres faits nouveaux sur le sujet qui ne sont pas signalés dans les documents GB.298/5/1 et GB.298/5/2.
2. En ce qui concerne le «recours, d'une manière efficace et appropriée, à la diplomatie», le Bureau a participé à un certain nombre de conférences et autres événements ayant trait à la situation au Myanmar, à savoir: en juillet 2006, à une réunion organisée par la CISL à Turin; en août et en novembre 2006, à deux réunions sur le logement, la terre et le droit de propriété qui se sont tenues à Chiang Mai; en novembre 2006, à la réunion de Wilton Park sur le Myanmar, au Royaume-Uni; en novembre 2006, à une réunion qui s'est tenue à Vienne en marge du congrès fondateur de la CSI; en décembre 2006, à une réunion qui a eu lieu à Bangkok sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire national, et en janvier 2007, dans la même ville, à une réunion sur les droits de l'homme et la santé dans les régions frontalières. Le Bureau participera également en 2007 à Katmandou à une conférence de la CSI sur la solidarité.
3. A Yangon et à Bangkok, le chargé de liaison a été en contact régulier avec les missions diplomatiques, le système des Nations Unies et les organisations non gouvernementales pour les informer de la situation. Le chargé de liaison et des représentants du siège à Genève ont participé à plusieurs réunions régionales gouvernementales lors de la session du Conseil d'administration de novembre 2006 et à d'autres occasions, pour informer les gouvernements des derniers événements. Des échanges réguliers ont eu lieu à Genève avec les représentants gouvernementaux concernés. Les médias se sont intéressés de très près à la situation et tout a été mis en œuvre pour répondre à leurs questions. Comme indiqué dans le document GB.298/5/1, le chargé de liaison a également créé un site Web, afin de mieux faire connaître les activités

¹ Voir Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006), *Compte rendu provisoire* n° 3-2 (& Corr.).

relatives au travail forcé menées par le BIT au Myanmar (<http://www.ilo.org/public/English/region/asro/yangon/>).

4. S'agissant de l'application des mesures au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, le Bureau a précédemment fourni au Conseil d'administration une mise à jour des réponses à la lettre du Directeur général du 21 avril 2005². Le Bureau communiquera les informations qu'il a continué de recevoir de la part des Etats Membres pour le débat de la Commission de l'application des normes qui se tiendra lors de la session de juin 2007 de la Conférence internationale du Travail.
5. En ce qui concerne la collaboration avec d'autres organisations internationales, le Bureau reste en contact étroit avec les organisations concernées, en particulier le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Département des affaires politiques des Nations Unies, ainsi qu'avec le coordonnateur résident/coordonnateur de l'aide humanitaire au Myanmar et les tient étroitement informés de l'évolution de la situation. Un échange d'informations a également eu lieu avec le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le Myanmar. La documentation appropriée a été transmise à l'ECOSOC pour le débat organisé à sa session de juillet 2006, dont les résultats ont été communiqués au Conseil d'administration en novembre 2006.

Genève, le 15 mars 2007.

² Voir documents GB.294/6/1 et GB.294/6/1(Add.).



CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930*Addendum***Mise en œuvre du mécanisme pour le traitement des plaintes établi dans le cadre du «Protocole d'entente complémentaire»**

1. Comme indiqué dans le document GB.298/5/1, le gouvernement de l'Union du Myanmar et le BIT ont signé un Protocole d'entente complémentaire le 26 février 2007. Le mécanisme établi dans ce cadre en vue d'assurer le traitement des plaintes pour travail forcé est entré en vigueur immédiatement. Le présent document rend compte brièvement au Conseil d'administration des premières activités de ce mécanisme. Il est rappelé cependant que les plaintes elles-mêmes sont traitées de façon confidentielle.
2. A la date où le présent document est élaboré, soit un peu moins de quatre semaines après l'instauration du mécanisme, le chargé de liaison par intérim avait été saisi de quatre plaintes au total. Il en a rejeté une au motif qu'elle n'était pas relative au travail forcé. Après avoir procédé à l'évaluation préliminaire de deux des plaintes restantes, il a estimé qu'elles étaient effectivement relatives à des faits relevant du travail forcé et les a par conséquent transmises aux autorités, en l'espèce au groupe de travail spécialement constitué à cette fin, pour qu'il procède à une enquête et prenne les dispositions nécessaires. S'agissant de la quatrième plainte, le chargé de liaison par intérim est dans l'attente d'informations complémentaires qui doivent lui permettre de procéder à une évaluation préliminaire.
3. Dans le cas de la première des deux plaintes transmises au groupe de travail, une équipe d'enquête placée sous la responsabilité du directeur général du ministère du Travail s'est rendue sur les lieux et a terminé ses travaux. Le groupe de travail a informé le chargé de liaison par intérim que l'enquête avait montré que le plaignant avait effectivement été astreint au travail forcé. Il a indiqué également que des poursuites avaient été ouvertes à l'endroit de trois personnes en vertu de l'article 374 du Code pénal devant le tribunal de la circonscription et qu'une procédure administrative avait été engagée contre plusieurs autres fonctionnaires impliqués. Le chargé de liaison par intérim croit comprendre que le travail forcé n'a plus cours dans le village concerné. Il restera en contact étroit avec les autorités et avec le plaignant pour se tenir informé de la progression des travaux relatifs à ce cas.

4. La deuxième plainte transmise au groupe de travail était relative au recrutement d'un mineur dans les forces armées. Conformément au Protocole d'entente complémentaire, le groupe de travail a transmis cette plainte aux autorités «les plus compétentes», en l'espèce le bureau de l'adjudant général, pour qu'il procède à une enquête et prenne les dispositions nécessaires. Le chargé de liaison par intérim a été informé par le groupe de travail que la personne visée avait été soustraite à la formation militaire, qu'elle avait été rendue à sa famille et que le bureau de l'adjudant général prendrait des mesures contre les responsables. Le chargé de liaison par intérim a été informé en outre par les proches du mineur que celui-ci était effectivement rentré au domicile familial.
5. Le chargé de liaison par intérim a eu l'occasion de se déplacer à l'intérieur du territoire du Myanmar depuis la signature du Protocole d'entente complémentaire. Du 22 au 23 mars, il s'est rendu ainsi à Mandalay. Ce voyage a été effectué en toute indépendance des autorités¹.
6. A ce jour, aucun problème véritable n'est apparu, et le chargé de liaison par intérim estime de façon générale que la mise en œuvre du mécanisme se fait de façon satisfaisante.

Genève, le 26 mars 2007.

¹ Conformément à la pratique antérieure et aux dispositions du Protocole d'entente complémentaire, le chargé de liaison par intérim a informé les autorités de ses projets plusieurs jours avant son départ.

**POUR DÉCISION**

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930**Travaux préparatoires du Conseil d'administration en vue de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice**

1. Le présent document s'inspire, à l'origine, de conclusions formulées par la Conférence internationale du Travail et le Conseil d'administration. A sa 95^e session (juin 2006), la Conférence internationale du Travail a adopté le rapport de la Commission de proposition, qui concluait que «l'OIT a la possibilité de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice, ce qui ... nécessite la formulation d'une question juridique précise concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930»¹. A sa session de novembre 2006, le Conseil d'administration a examiné les éléments susceptibles d'être portés devant la Cour à cette fin².
2. Après avoir examiné un document préparé par le Bureau, qui énonçait des éléments ainsi que d'autres considérations pertinentes en rapport avec les faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, le Conseil d'administration a conclu en partie, à sa 297^e session (novembre 2006), ce qui suit:

A l'issue des conclusions adoptées par la Conférence en juin 2006, un point spécifique serait inscrit à l'ordre du jour de la session de mars 2007 du Conseil d'administration, pour lui permettre de passer aux options juridiques, y compris, le cas échéant, le recours à la Cour internationale de Justice. En conséquence, le Bureau devrait prendre les dispositions nécessaires pour que le Conseil d'administration demande un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur une ou des questions juridiques spécifiques, sans préjuger de la possibilité donnée à un Etat Membre de prendre des mesures de sa propre initiative³.

¹ Deuxième rapport de la Commission de proposition sur la question supplémentaire de l'ordre du jour: examiner quelles nouvelles mesures l'OIT pourrait prendre en vertu de sa Constitution pour: i) assurer effectivement le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête; et ii) veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants, Conférence internationale du Travail, 95^e session (31 mai - 15 juin 2006), *Compte rendu provisoire* n° 3-2, juin 2006, p. 11, adopté par la Conférence à sa séance du 16 juin 2006.

² Voir document GB.297/8/2 (nov. 2006), paragr. 3 à 13.

³ Document GB.297/PV (nov. 2006).

3. Pour répondre à la demande de la Conférence et du Conseil d'administration, le Bureau a préparé ce qui pourrait être une «requête écrite qui formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé»⁴, telle qu'elle est énoncée en annexe. Elle porte sur l'aspect juridique concernant les obligations du Myanmar relatives à la convention n° 29, découlant des recommandations formulées par la commission d'enquête, à savoir la revendication par les autorités du Myanmar de leur droit de poursuivre les individus qui déposent des plaintes prétendument fallacieuses pour travail forcé. Le Conseil d'administration se souviendra que cette revendication et la mesure effectivement prise par les autorités sont la raison pour laquelle il a fallu donner pour instruction au chargé de liaison de ne pas accepter de nouvelles plaintes. Compte tenu de la signature, le 26 février 2007, d'un protocole d'entente complémentaire entre le Bureau international du Travail et le gouvernement du Myanmar (voir le document GB.298/5/1), il semble n'y avoir, pour le moment, aucune raison de présenter une demande d'avis consultatif sur cette question. Par conséquent, le Conseil d'administration voudra peut-être surseoir à la soumission de cette question à la Cour internationale de Justice.
 4. A une date ultérieure, du fait de la mise en œuvre du protocole d'entente complémentaire, le Conseil d'administration serait en mesure de déterminer s'il y a lieu ou non de soumettre à la Cour une question pertinente concernant l'interprétation de la convention n° 29. Une telle question pourrait, conjointement avec l'ensemble de la documentation pertinente, être soumise à la Cour en application de l'article 65 de son Statut, de l'article IX de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, et de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.
 5. Cependant, outre la question touchant à l'interprétation de la convention, il en est d'autres que le Conseil d'administration souhaitera peut-être étudier pour le cas où un avis consultatif serait demandé à la Cour internationale de Justice. La première concernerait l'interprétation de la Constitution de l'OIT. Dans la mesure où le Conseil d'administration décide de soumettre *toute* question d'interprétation à la Cour internationale de Justice, il serait logique de lui soumettre la question complémentaire de savoir si l'interprétation demandée sous forme d'avis consultatif pourrait ou devrait être reconnue comme contraignante par tous les Membres en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution. Cette question, qui a posé un problème théorique pendant un certain temps, revêtirait du coup une grande importance pratique au cas où le Conseil d'administration déciderait d'adresser à la Cour une demande d'avis consultatif.
 6. La deuxième question, à laquelle il a été fait référence au cours des discussions antérieures, pourrait concerner les obligations plus générales que les Membres sont tenus d'assumer en vertu de la Constitution et d'autres règles pertinentes du droit international⁵. Par exemple, au cas où le Conseil d'administration conclurait, à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du protocole d'entente complémentaire, que la coopération requise et les progrès réels dans la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête n'atteignent pas le seuil souhaité, il conviendrait éventuellement de déterminer s'il y a lieu de formuler une telle question, et en quels termes.
- 7. *Le Conseil d'administration est donc invité, avec l'autorisation de la Conférence internationale du Travail, à:***

⁴ L'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice dispose ce qui suit:

«1. La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis.

2. Les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite qui formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question.»

⁵ Voir la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, en particulier l'article 31.

- a) examiner l'énoncé, tel qu'il est reproduit en annexe, de la question sur laquelle un avis consultatif est demandé à la Cour internationale de Justice, compte tenu du fait que le Conseil d'administration souhaitera peut-être surseoir à la présentation de cette demande et la modifier lors d'une session ultérieure en fonction de l'évolution de la situation;*
- b) demander au Directeur général de porter les faits nouveaux concernant cette question à l'attention du Conseil d'administration.*

Genève, le 7 mars 2007.

Point appelant une décision: paragraphe 7.

Annexe

*Question à soumettre, à une date qui sera fixée par le Conseil d'administration, à la Cour internationale de Justice au nom de l'Organisation internationale du Travail, avec une demande d'avis consultatif*¹.

Compte tenu des informations pertinentes², des buts et objectifs de la Constitution³ de l'OIT et de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930⁴, ainsi que des engagements pris par le Myanmar pour donner effet à leurs dispositions de bonne foi:

1. Les dispositions de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, impliquent-elles que le travail forcé ou obligatoire peut être exécuté: i) sans aucune sorte d'intimidation à l'encontre des personnes qui portent plainte ou tentent de porter plainte; et ii) dans des conditions telles que les plaignants soient suffisamment sûrs que les autorités nationales examineront leurs plaintes en toute impartialité afin de poursuivre ceux qui imposent du travail forcé ou obligatoire, et de leur appliquer strictement des sanctions efficaces?
2. S'il est répondu par l'affirmative à l'une ou l'autre partie de la première question, et compte tenu du régime juridique national qui régit le fonctionnement des ministères publics et du système judiciaire pour traiter les plaintes pour travail forcé ou obligatoire, le fait que le gouvernement revendique publiquement le droit de poursuivre quiconque formule des allégations fallacieuses de travail forcé ou obligatoire est-il compatible avec les dispositions de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930?

¹ Comme indiqué au paragraphe 5 du présent document, toute question supplémentaire pourrait être posée par le Conseil d'administration pour présenter une demande d'avis consultatif, si celui-ci le jugeait approprié compte tenu de l'évolution de la situation.

² En particulier :

- a) les articles 92 et 93, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, et les articles 36, 38, 41, 63 et 65 du Statut de la Cour internationale de Justice;
- b) l'article IX, paragraphes 2 et 3, de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail;
- c) les conclusions et recommandations de la commission d'enquête créée pour examiner la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, les observations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, les rapports de la Commission de l'application des normes de la Conférence et autres conclusions, résolutions et rapports pertinents adoptés par la Conférence internationale du Travail;
- d) d'autres déclarations pertinentes des Nations Unies, notamment la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, des résolutions des Nations Unies et d'autres documents pertinents des Nations Unies;
- e) les circonstances pertinentes observées par le Conseil d'administration au moment où il décide d'adresser une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice.

³ En particulier, les articles 1, 22, 29 à 33, et 37, paragr. 1, de la Constitution de l'OIT, et la Déclaration de Philadelphie qui lui est annexée.

⁴ En particulier, ses articles 1 et 25.

Conclusions sur la cinquième question à l'ordre du jour (GB.298/5): Faits nouveaux concernant la question de l'exécution, par le gouvernement du Myanmar, de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Le Conseil d'administration a examiné l'ensemble des informations dont il était saisi, y compris les commentaires et renseignements fournis par le représentant permanent du Myanmar. Il s'est félicité de la signature du Protocole d'entente complémentaire conclu entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar en vue d'établir un mécanisme devant permettre aux victimes du travail forcé d'obtenir réparation. Il s'est également félicité de ce que, dans le cadre d'un renforcement progressif de la confiance entre les parties, la mise en œuvre de ce mécanisme ait commencé et les autorités aient pris des mesures dans les cas de travail forcé.

Le Conseil d'administration a souligné qu'il importe que ce mécanisme continue à fonctionner de manière efficace compte tenu de la gravité de la situation en matière de travail forcé. A cet égard, comme prévu dans le Protocole d'entente complémentaire, il est vital que le chargé de liaison dispose des ressources en personnel nécessaires pour s'acquitter comme il convient de ses responsabilités. Le Conseil d'administration a demandé au Bureau de procéder rapidement à l'affectation de fonctionnaires internationaux qualifiés aptes à seconder le chargé de liaison, et a demandé au gouvernement du Myanmar d'apporter sa coopération et de mettre à disposition les installations nécessaires.

Le Conseil d'administration a décidé de reporter l'examen de la question de l'introduction d'une demande d'avis consultatif auprès de la Cour internationale de Justice, étant entendu que le Bureau continuera à étudier et à préparer la ou les questions pouvant faire l'objet de cet avis, en consultation avec les mandants et avec l'aide des conseillers juridiques nécessaires, afin que celle(s)-ci soi(en)t prête(s) au moment où cela s'avérerait nécessaire.