



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

Point de situation sur les décisions concernant le Myanmar

Introduction

1. A la 302^e session du Conseil d'administration, le Bureau a entrepris d'établir en vue de la session suivante un point de situation sur les décisions prises par l'Organisation pour inciter le Myanmar à appliquer les recommandations de la commission d'enquête de 1998. Le présent rapport fait une synthèse de ces décisions et le point sur leur mise en œuvre à ce jour. Il ne rend toutefois pas compte des décisions adressées sous forme de recommandations au gouvernement. Celles-ci seront évoquées dans le rapport du chargé de liaison et le Bureau pourra en fournir en temps utile un bilan complet. La commission d'experts examine régulièrement la question de l'exécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et ses observations sont examinées par la Commission de l'application des normes de la Conférence.

La résolution de 1999

2. En 1999, la Conférence internationale du Travail a adopté, conformément à la procédure énoncée à l'article 17 2) de son Règlement, une résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar¹ dans laquelle elle a notamment décidé:

[...]

- b) que le gouvernement du Myanmar devrait cesser de bénéficier de la coopération technique ou de l'assistance de l'OIT, sauf s'il s'agit d'une assistance directe pour l'application immédiate des recommandations de la commission d'enquête, tant qu'il n'aura pas mis en œuvre lesdites recommandations;

¹ Résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 87^e session (Genève, juin 1999).

- c) que le gouvernement du Myanmar ne devrait plus dorénavant recevoir d'invitation à participer à des réunions, colloques ou séminaires organisés par l'OIT, en dehors des réunions ayant pour seul objet d'assurer l'application immédiate et entière desdites recommandations, tant qu'il n'aura pas mis en œuvre les recommandations de la commission d'enquête.

3. Cette résolution est toujours en vigueur et appliquée.

La résolution de 2000 et son application

4. Suite à une décision prise par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT², la Conférence a tenu en 2000 un débat sur les mesures visant à assurer l'application des recommandations de la commission d'enquête. La Conférence a adopté une résolution³ énonçant une série de mesures applicables dans le cas où les autorités du Myanmar ne prendraient pas rapidement des dispositions concrètes pour mettre en œuvre les recommandations. La Conférence a approuvé un ensemble de mesures sur la base des propositions du Conseil d'administration, à savoir:

- a) décider que la question de la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête et de l'application de la convention n° 29 par le Myanmar fasse l'objet d'une séance spécialement consacrée à cet effet de la Commission de l'application des conventions et recommandations lors des futures sessions de la Conférence internationale du Travail et tant qu'il n'est pas avéré que ce Membre se soit acquitté de ses obligations;
- b) recommander à l'ensemble des mandants de l'Organisation, gouvernements, employeurs et travailleurs: i) d'examiner, à la lumière des conclusions de la commission d'enquête, les relations qu'ils peuvent entretenir avec l'Etat Membre concerné et de prendre les mesures appropriées afin que ces relations ne puissent être mises à profit par ledit Membre pour perpétuer ou développer le système de travail forcé ou obligatoire visé par la commission d'enquête et afin de contribuer dans toute la mesure possible à la mise en œuvre de ses recommandations; ii) de faire rapport au Conseil d'administration de manière et à intervalles appropriés;
- c) concernant les organisations internationales, inviter le Directeur général: i) à informer les organisations internationales visées à l'article 12, paragraphe 1, de la Constitution, du manquement constaté; ii) à prier les instances compétentes de ces organisations d'examiner, dans le cadre de leur mandat et à la lumière des conclusions de la commission d'enquête, la coopération qu'elles peuvent entretenir avec le Membre concerné et, le cas échéant, de mettre fin le plus rapidement possible à toute activité qui pourrait avoir pour effet de conforter, directement ou indirectement, le travail forcé ou obligatoire;
- d) concernant plus spécifiquement l'Organisation des Nations Unies, inviter le Directeur général à demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la session de juillet 2001 du Conseil économique et social (ECOSOC), qui concernerait le non-respect par le Myanmar des recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête et viserait l'adoption de recommandations adressées soit par l'ECOSOC, soit par l'Assemblée générale, soit par les deux, aux gouvernements et aux autres institutions spécialisées et incluant des demandes analogues à celles proposées aux alinéas b) et c) ci-avant;

² Document GB.277/6.

³ *Résolution relative aux mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT au sujet du Myanmar*, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 88^e session (Genève, juin 2000).

- e) inviter le Directeur général à présenter de manière et à intervalles appropriés un rapport au Conseil d'administration sur les actions entreprises suite aux démarches visées aux alinéas c) et d) précédents et à informer les organisations internationales concernées de tout développement survenu dans la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête par le Myanmar.

La Conférence a en outre décidé que ces mesures prendraient effet le 30 novembre 2000 sauf si, avant cette date, le Conseil d'administration avait pu se convaincre que les intentions manifestées par le ministre du Travail du Myanmar dans sa lettre du 27 mai s'étaient traduites par l'instauration d'un dispositif d'ensemble législatif, gouvernemental et administratif suffisamment concret et détaillé pour montrer que les recommandations de la commission d'enquête avaient été mises en œuvre, et que l'application de l'une ou de plusieurs de ces mesures devenait de ce fait inappropriée.

5. Le Conseil d'administration a conclu en novembre 2000⁴ que les mesures devaient prendre effet. En 2000 et 2005, le Directeur général a écrit aux gouvernements de tous les Etats Membres et, à travers eux, à toutes les organisations d'employeurs et de travailleurs, en vertu de l'alinéa b) reproduit ci-dessus, et aux organisations internationales, en vertu de l'alinéa c) reproduit ci-dessus. Le Conseil d'administration a examiné leurs réponses en mars 2001 et en novembre 2005.
6. Depuis 2001, le Conseil économique et social (ECOSOC) s'est à plusieurs reprises penché sur la question au titre du point 14 b) de son ordre du jour.
7. Par ailleurs, depuis 2001, la Commission de l'application des normes de la Conférence a tenu une séance spéciale sur la question du Myanmar. Depuis 2002, elle a reçu, outre les observations de la commission d'experts, un rapport du chargé de liaison de l'OIT à Yangon.

Discussion de la Conférence en 2006

8. Suite à une décision prise par le Conseil d'administration à sa session de mars 2006⁵, au vu de l'absence de progrès, la Conférence a repris son examen de la question sous un point distinct de son ordre du jour⁶. Elle a réaffirmé la validité des mesures prévues dans la résolution de 2000, a évoqué un certain nombre de points marquants concernant les mesures visant à faire mieux connaître et appliquer la résolution de 2000, ainsi que les décisions ultérieures du Conseil d'administration, et a souligné les points 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

⁴ Document GB.279/6/2.

⁵ Document GB.295/7.

⁶ BIT: *Compte rendu provisoire* n° 3-2, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

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 concernant les mesures qui pourraient être adoptées à l'encontre des personnes ayant recours au travail forcé. Il a également été proposé que l'on fasse appel, d'une manière appropriée et efficace, à la diplomatie pour appuyer les efforts de l'OIT.

9. Pour ce qui est de la possibilité de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice (CIJ), la question épineuse était de savoir si la convention sur le travail forcé interdisait clairement l'engagement de poursuites à l'encontre de personnes souhaitant déposer une plainte contre cette pratique. La question supplémentaire ajoutée à l'ordre du jour de la 95^e session de la Conférence, comme l'avait décidé le Conseil d'administration à sa session de mars 2006, précisait le but de l'exercice, à savoir «veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants». Un certain nombre d'options étaient examinées en détail dans le document présenté à la Conférence⁷. Il s'agissait notamment: d'une décision contraignante de la CIJ prise en vertu de l'article 37 1) de la Constitution de l'OIT; de la création par l'OIT d'un tribunal en vertu de l'article 37 2) de la Constitution; ou d'un avis consultatif de la CIJ.
10. L'OIT pourrait, en tant qu'institution spécialisée, demander un avis consultatif à la CIJ en vertu de l'article 37 1) de sa Constitution et au titre de l'article IX 2) de l'Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail⁸. Dans ce cas de figure, le Conseil d'administration devrait bien réfléchir à l'énoncé précis de la question à poser. La Cour donnerait notification du dépôt de la demande d'avis consultatif à tous les Etats habilités à comparaître devant elle, lesquels pourraient, tout comme les organisations internationales compétentes, fournir des renseignements sur la question visée. Pour obtenir une décision contraignante de la CIJ, il faudrait qu'un Etat Membre saisisse la Cour; celle-ci pourrait inviter l'OIT à présenter ses conclusions sur le cas, et l'OIT pourrait soumettre des informations de sa propre initiative. La question du caractère contraignant éventuel d'un avis consultatif rendu par la CIJ en vertu de l'article 37 1) pourrait être également soumise à la Cour.
11. L'option qui consiste en la création par l'OIT d'un tribunal indépendant, en vertu de l'article 37 2) de la Constitution en vue «du prompt règlement de toute question ou difficulté relative à l'interprétation d'une convention», permettrait à l'OIT de garder un contrôle total sur la procédure, mais sa mise en œuvre prendrait beaucoup de temps et coûterait cher. En outre, cette option n'offrirait pas nécessairement des moyens d'action

⁷ BIT: *Compte rendu provisoire* n° 2, Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

⁸ *Ibid.*, annexe III.

supplémentaires car les décisions seraient appliquées selon les procédures de l'OIT, y compris celles qui sont prévues par l'article 33 de la Constitution.

12. La question d'un éventuel avis consultatif de la CIJ est restée en suspens suite à un changement d'attitude et à des engagements spécifiques de la part du gouvernement au titre du Protocole d'entente complémentaire du 26 février 2007. En mars 2007, le Conseil d'administration a décidé de reporter l'examen de cette question tout en rappelant dans ses conclusions que «le Bureau continuera[it] 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»⁹.
13. La période d'essai pour l'application du Protocole d'entente complémentaire a été prolongée en février 2008 d'une année supplémentaire. En mars 2008, le Conseil d'administration s'est félicité de cette prolongation et a exprimé le vif espoir que, pendant cette période, le protocole d'entente serait pleinement appliqué dans le respect de son esprit originel¹⁰. En particulier, le Conseil a évoqué la liberté des plaignants de se prévaloir du mécanisme de plaintes sans crainte de harcèlement ou de représailles; la nécessité de traduire le protocole d'entente dans les langues locales appropriées et d'en assurer une large diffusion; la liberté de déplacement du chargé de liaison; enfin, l'imposition de sanctions exemplaires aux personnes s'étant rendues coupables d'un recours au travail forcé, sous quelque forme que ce soit.
14. La question de l'éventuelle compétence de la Cour pénale internationale pour connaître de certains aspects des conclusions de la commission d'enquête a également été soulevée. En novembre 2006, le Conseil d'administration a conclu que les documents du BIT relatifs à la question étaient publics et que le Directeur général serait donc en mesure de les transmettre¹¹. En conséquence, le BIT a mis à la disposition du Procureur de la Cour les documents pertinents.
15. Le Conseil d'administration a par ailleurs noté en novembre 2006 que le Directeur général pourrait veiller à ce que les faits nouveaux soient dûment portés à l'attention du Conseil de sécurité des Nations Unies lorsqu'il examinerait la situation au Myanmar, une question qui figure actuellement à son ordre du jour officiel. A cet effet, le Bureau a coopéré avec l'Organisation des Nations Unies, notamment avec le Conseiller spécial pour le Myanmar. Il a communiqué des renseignements à ce dernier et aux fins des rapports établis par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar. Depuis que la présence de l'OIT dans ce pays a été assurée en 2002 par la nomination d'un chargé de liaison, qui dirige une équipe, le Bureau participe pleinement aux activités de l'équipe de pays des Nations Unies au Myanmar.
16. Des fonctionnaires du BIT, dont le chargé de liaison, ont assisté à des réunions, conférences et colloques universitaires internationaux organisés par des Etats Membres et les partenaires sociaux. Le Bureau tient régulièrement des séances d'information et des consultations avec les représentants de missions diplomatiques et les représentants des partenaires sociaux à Genève et ailleurs; à cet égard, on peut citer notamment les séances d'information organisées par le chargé de liaison dans les ambassades de Yangon et de Bangkok.

⁹ Document GB.298/5.

¹⁰ Document GB.301/6.

¹¹ Document GB.297/8.

17. A un certain nombre de reprises, il a été fait mention d'une proposition de conférence multipartite, la dernière fois à la session de juin 2008 du Conseil d'administration. La question a été soulevée par le groupe des travailleurs avec le soutien général des employeurs à propos de l'aide humanitaire qui pourrait être fournie pour remédier aux dégâts causés par le cyclone Nargis au début de mai 2008 et compte tenu des secours déployés par l'Organisation des Nations Unies et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Bien que les modalités et les moyens de financement éventuels d'une telle conférence tripartite – ou de toute autre consultation distincte faisant intervenir les mandants – aient été étudiés, le Bureau n'est pas pour le moment en mesure d'avancer une proposition concrète.

18. Il est clair que tout n'a pas été mis en œuvre pour appliquer les mesures convenues par la Conférence en 2000 et 2006. Toutefois, il convient de reconnaître que ces recommandations ne s'adressent pas seulement au Bureau mais aussi aux Etats Membres et aux partenaires sociaux et que, dans de nombreux cas, leurs effets dépendent de la façon dont les mandants les appliquent. Le coût des activités du chargé de liaison et de ses collaborateurs entre aussi en ligne de compte tout, comme la charge de travail des fonctionnaires du siège. A Genève, le suivi de l'application des recommandations de la commission d'enquête est assuré par le Département des normes internationales du travail et, selon les instructions du Directeur général, par le directeur exécutif du Secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail auquel le chargé de liaison fait rapport.

Genève, le 22 octobre 2008.

Document soumis pour discussion et orientation.