



SIXIÈME 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. Activités de la chargée de liaison

1. Conformément aux orientations données par le Conseil d'administration à sa 285^e session (novembre 2002), la chargée de liaison a poursuivi ses discussions avec les autorités du Myanmar sur les questions concernant son mandat, en particulier sur la teneur d'un plan d'action pour l'élimination du travail forcé (voir section III ci-après)¹.
2. La chargée de liaison a également eu des contacts avec toute une série de personnes et de groupes, tant à Yangon qu'ailleurs dans le pays². Elle s'est par ailleurs rendue plusieurs fois sur le terrain afin de se faire sa propre opinion sur la situation.
3. Du 9 au 13 décembre, la chargée de liaison s'est rendue dans l'Etat de Shan au nord du pays³. Elle a effectué ce voyage de manière indépendante et sans qu'aucun préavis n'ait

¹ Comme le chargé de liaison précédent, elle était assistée de M. Richard Horsey. Elle s'est entretenue avec le ministre du Travail, un ministre attaché au bureau du président du Conseil d'Etat pour la paix et le développement (le général de brigade David Abel), un haut responsable des services de renseignements (le colonel Hla Min), le comité d'application et le directeur général du Département du travail. Elle a également eu l'occasion de s'entretenir avec le représentant permanent du Myanmar à Genève lorsque celui-ci s'est rendu à Yangon.

² Elle a rencontré des représentants des partis politiques ethniques, des groupes de cessez-le-feu, de la Ligue nationale pour la démocratie, notamment sa secrétaire générale Daw Aung San Suu Kyi, des groupes issus de la société civile, des membres du corps diplomatique en poste à Yangon, des représentants des institutions des Nations Unies, des organisations internationales non gouvernementales ainsi que du Comité international de la Croix Rouge. La chargée de liaison a pu également rencontrer deux représentants d'Amnesty International à l'occasion d'une visite qu'ils ont effectuée au Myanmar au début du mois de février.

³ Elle a visité des localités situées le long de la route reliant Mandalay à Muse sur la frontière chinoise (elle s'est notamment arrêtée à Hsipaw, Lashio et Muse).

été donné aux autorités. Cela lui a permis de mieux comprendre la situation dans la région, notamment en ce qui concerne le travail forcé. Elle a pu discuter librement avec diverses personnes, notamment des chefs de villages et d'autres chefs de communautés.

4. En janvier 2003, elle a visité l'Etat de Rakhine, dans le Haut Myanmar. Du 21 au 24 avril, elle a participé à un voyage organisé par le HCR dans cette région à l'intention des diplomates pour les informer de la situation des réfugiés rapatriés et des divers projets mis en œuvre par cette organisation et d'autres organisations en vue de stabiliser ces personnes. A la fin du voyage, elle est restée dans l'Etat de Rakhine pour y faire, à titre indépendant, certaines visites et organiser des réunions. Ayant invité le comité d'application à l'accompagner lors de cette seconde partie de son voyage, elle a été rejointe, du 24 au 28 janvier, par le membre du comité d'application de l'Etat de Rakhine⁴. Outre les réunions qu'elle a pu tenir avec les autorités à divers niveaux⁵, elle a également pu voyager de manière indépendante et s'entretenir avec des habitants et des représentants des collectivités locales⁶.
5. A l'invitation de Total-Fina-Elf, elle s'est rendue, du 13 au 14 février, dans la région du projet de construction du gazoduc de Yadana dans la division de Tanintharyi, projet dirigé par cette société. Celle-ci lui a donné un bref aperçu de la situation dans le corridor d'implantation du gazoduc et de son programme socio-économique en faveur de la population locale. La chargée de liaison s'est également rendue sans escorte dans certains villages de la région.
6. Outre les voyages qu'elle a accomplis au Myanmar, elle s'est également rendue à Bangkok et à Chiang Mai du 29 novembre au 3 décembre pour y rencontrer des représentants d'organisations non gouvernementales, notamment des organisations humanitaires ou s'occupant de droits de l'homme, travaillant avec des réfugiés du Myanmar.
7. *Impressions générales sur la situation.* Bien qu'elle n'ait pas été en mesure de procéder à une enquête systématique, la chargée de liaison a pu se faire une idée générale de la situation actuelle en matière de travail forcé dans le pays grâce aux divers entretiens qu'elle a eus et aux visites qu'elle a effectuées. Il convient de rappeler que l'équipe de haut niveau qui s'est rendue au Myanmar, de septembre à octobre 2001, a constaté que, bien que les ordonnances prohibant le recours au travail forcé eussent été largement (quoique inégalement) distribuées, leur impact sur la pratique du travail forcé est limité et la situation ne s'est que très modérément améliorée depuis la visite de la commission

⁴ U Aung Ba Kyi, président du Conseil de la sécurité sociale qui relève du ministère du Travail.

⁵ Des réunions ont eu lieu avec le secrétaire et certains autres membres du Conseil d'Etat pour la paix et le développement à Sittwe, le directeur de la NaSaKa (immigration transfrontière), le Conseil du district de Maungdaw pour la paix et le développement, le Conseil de la circonscription de Buthidaung pour la paix et le développement et un commandant de secteur de la NaSaKa; la chargée de liaison a également pris part à des réunions à Maungdaw et Buthidaung réunissant environ 400 responsables d'arrondissements ruraux. Il ne lui a pas été possible d'avoir des réunions avec des militaires.

⁶ Conformément à des dispositions préalablement prises, pendant les visites qu'elle a effectuées de manière indépendante, la chargée de liaison était escortée pour des raisons de sécurité d'une voiture de police, qui se tenait bien à l'écart de sa propre voiture et attendait à l'entrée des villages où elle se rendait. Cet accord a été fidèlement respecté, mais elle a jugé préoccupant d'avoir été étroitement suivie par deux hommes à motocyclette qui tentaient d'écouter les conversations privées qu'elle avait avec les habitants locaux, en dépit de ses protestations et des interventions des policiers qui l'escortaient.

d'enquête. La situation reste particulièrement grave là où la présence militaire est forte, en particulier dans les zones frontalières. Un certain nombre de personnes l'ont informée que, si le travail forcé avait diminué à l'époque où l'équipe de haut niveau avait effectué sa visite, cela n'avait pas duré. Bien qu'elle ait l'impression que l'on a peut-être désormais moins recours au travail forcé dans les régions centrales du Myanmar, dans les zones proches de la frontière avec la Thaïlande où l'insécurité continue à régner et où on note une présence très forte de l'armée, ainsi que dans l'Etat de Rakhine au nord du pays⁷, la situation est particulièrement grave et semble avoir peu évolué. Elle a également l'impression que le mode d'imposition du travail forcé a quelque peu changé. Ainsi, plusieurs personnes lui ont rapporté que les unités militaires tendent à ne plus ordonner par écrit aux chefs de village de fournir des travailleurs forcés mais à le faire oralement. Parfois, aux demandes de travail forcé sont substituées des réquisitions en nature (matériaux, provisions ou argent). Il semble également que les autorités rétribuent plus communément ceux qu'elles réquisitionnent mais, en règle générale, à des tarifs bien inférieurs à ceux en vigueur. De l'avis de la chargée de liaison, les autorités ont assez largement diffusé les ordonnances mais pas suffisamment pour qu'elles aient un impact notable sur la pratique, car cette diffusion n'a été assortie d'aucune mesure d'accompagnement comme, par exemple, la mise à disposition de ceux qui sont actuellement chargés d'imposer le travail forcé d'autres moyens pour faire exécuter les tâches qui relèvent de leur responsabilité. Cette absence de solution de substitution pourrait être l'une des raisons du manque d'efficacité de la mise en application des ordonnances.

8. L'opinion que s'est formée la chargée de liaison sur la situation et sur l'importance qu'il convient d'attacher aux solutions de substitution dont pourraient se prévaloir ceux qui sont actuellement chargés d'imposer le travail forcé a été confortée à l'occasion de diverses réunions qu'elle a eues avec des dirigeants politiques ethniques, des groupes de cessez-le-feu et la Ligue nationale pour la démocratie (NLD), notamment à l'occasion d'une réunion tenue le 20 janvier avec sa secrétaire générale Daw Aung San Suu Kyi. La chargée de liaison est par ailleurs convaincue de l'importance que revêt le processus de réconciliation nationale pour que la population des zones frontalières soit en plus grande sécurité, ce qui pourrait entraîner une amélioration considérable de la situation des travailleurs forcés dans ces régions.

II. Faits nouveaux concernant le comité d'application

9. A l'occasion d'une réunion tenue le 20 décembre 2002 avec le comité d'application de la convention n° 29, la chargée de liaison a pu évaluer les progrès accomplis depuis la dernière réunion en novembre. Une lettre⁸ qui lui avait été adressée, le 15 novembre, par le Département du travail présente trois des nouvelles mesures devant être prises: 1) les ordonnances interdisant le travail forcé devaient être traduites dans les six langues ethniques; 2) un représentant de l'armée devait désormais siéger au comité d'application⁹; 3) une brochure sur le travail forcé en cours de préparation devait être publiée au début du mois de janvier. Le comité a fait savoir que trois des traductions étaient achevées et que

⁷ Où sont stationnées également des forces de sécurité importantes.

⁸ Le texte de cette lettre a été présenté au Conseil d'administration lors de sa 285^e session (nov. 2002). Document GB.285/4(Add.2), annexe.

⁹ Le nouveau membre du comité est le lieutenant-colonel Maung Maung Aye du Bureau d'études stratégiques du ministère de la Défense.

l'on s'apprêtait à les distribuer; des exemplaires en ont déjà été fournis à la chargée de liaison. En ce qui concerne le représentant de l'armée, la chargée de liaison s'est félicitée qu'il siège maintenant au comité, mais elle s'est étonnée qu'il appartienne au Bureau des études stratégiques, lequel relève des services de renseignement de l'armée, et non pas au Bureau de l'inspecteur général, comme cela avait été annoncé¹⁰. Bien entendu, la désignation officielle de la personne en question n'est pas le plus important, pourvu qu'elle soit habilitée à représenter l'armée¹¹. En ce qui concerne la brochure, la chargée de liaison a demandé à en voir le projet avant qu'elle ne soit publiée pour qu'elle puisse formuler des commentaires et des conseils.

10. En ce qui concerne les progrès réalisés eu égard aux diverses allégations présentées au comité, la chargée de liaison a été déçue de constater qu'à ce jour elle n'avait reçu aucun rapport d'enquête écrit¹². En ce qui concerne l'assassinat présumé du syndicaliste Saw Mya Than alors que celui-ci avait été contraint de travailler comme porteur, le ministère du Travail a fait savoir, dans une lettre datée du 18 novembre adressée à M. Tapiola, qu'en dépit des réserves concernant la crédibilité de cette allégation et de l'organisation qui l'avait formulée toutes les enquêtes nécessaires seraient diligentées en consultation avec les ministères et les départements concernés. A l'occasion d'une réunion tenue le 20 décembre, le comité d'application a renouvelé lesdites réserves, sans donner de détails sur une quelconque enquête. La chargée de liaison a déclaré que cette allégation était particulièrement grave et qu'elle avait été priée par le Directeur général du BIT de suivre cette affaire. Elle était par conséquent disposée à prendre part à toute enquête qui pourrait être menée.
11. Dans une lettre datée du 6 janvier 2003 adressée au directeur général du Département du travail, la chargée de liaison a souligné la nécessité pour le comité de procéder d'urgence à des enquêtes sur les allégations et de présenter des rapports écrits sur le résultat de ces enquêtes. Elle signalait notamment que trois allégations récentes en particulier nécessitaient d'urgence la conduite d'une enquête de la part des autorités. Il s'agissait, premièrement, de l'assassinat présumé de Saw Mya Than, deuxièmement, de l'allégation concernant Total-Fina-Elf à laquelle cette compagnie a répondu mais au sujet de laquelle on attend encore une réponse des autorités et, troisièmement, des allégations à la fois crédibles et très graves du recrutement forcé d'enfants dans les forces armées.

III. Discussions concernant un plan d'action

12. L'élaboration d'un plan d'action avait été suggérée par le Directeur général dans une lettre datée du 21 juin 2002 adressée au ministre du Travail, suggestion renouvelée dans une autre lettre datée du 22 juillet¹³. A sa 285^e session, le Conseil d'administration a accepté

¹⁰ Il convient de noter que la nomination de ce nouveau membre du comité ne représente pas un grand changement dans sa composition, étant donné que le colonel Hla Min – plus élevé dans la hiérarchie et lui aussi désigné comme appartenant au du Bureau des études stratégiques – y siégeait depuis sa création (document GB.279/6/1(Add.1)(Rev.1), annexe B).

¹¹ Or cela semble ne pas être le cas car, lorsque la chargée de liaison a prié ce responsable d'organiser des réunions avec des commandants de l'armée dans l'Etat de Rakhine, au nord du pays, au cours de sa visite dans cette région, l'officier lui a répondu qu'il n'était pas en mesure d'organiser des réunions avec l'armée.

¹² Les allégations en suspens dont est encore saisi le comité figurent à l'annexe.

¹³ Document GB.285/4, paragr. 3 et 4.

cette suggestion et exprimé l'espoir qu'un plan d'action global ferait l'objet de discussions entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT avant d'être présenté à sa session de mars 2003. Ce plan d'action devait tenir compte des suggestions de la mission de haut niveau. Il devait constituer une preuve convaincante de la détermination des plus hautes autorités du Myanmar à prendre des mesures concrètes en vue de l'éradication effective du travail forcé.

13. Après son retour à Yangon, ayant assisté à la session de novembre du Conseil d'administration, la chargée de liaison a repris des discussions avec les autorités sur la teneur d'un plan d'action. A l'occasion de diverses réunions, elle a souligné que des progrès devaient être réalisés dans l'élaboration du plan afin qu'il soit prêt à temps pour permettre au Conseil d'administration de l'examiner correctement. Si des progrès suffisants étaient faits, une mission de haut niveau du BIT pourrait se rendre au Myanmar pour le mettre au point définitivement.
14. Lors d'une réunion tenue le 12 décembre 2002, le Département du travail a présenté le texte d'un «avant-projet visant à l'élimination du recours au travail forcé au Myanmar». Ce texte identifiait quatre grands programmes devant être inclus dans le projet: *a)* une plus large diffusion des informations dans la population; *b)* un examen de l'efficacité des mesures législatives, administratives et exécutives; *c)* une observation sur le terrain dans les régions et zones où des travaux de développement et des activités économiques de grande et petite envergure étaient conduites donnant lieu à la plupart des allégations de travail forcé; *d)* l'utilisation de travailleurs forcés comme porteurs. Ce texte désignait à titre provisoire cinq régions où ces programmes pouvaient être mis en œuvre en priorité¹⁴.
15. Dans des commentaires oraux et écrits adressés au Département du travail, la chargée de liaison a signalé que le texte contenait certains éléments positifs, mais qu'il ne prévoyait essentiellement qu'une intensification de la campagne d'information et des mesures d'observation en cours, lesquelles à ce jour n'avaient pas donné de résultats notables. Ce plan d'action devait être complété afin de constituer un plan crédible répondant aux attentes de l'OIT. Deux éléments en particulier devaient être inclus:
 - une réforme du système d'enquête (prévoyant l'intervention d'un médiateur ou l'instauration de tout autre mécanisme pour la réception et le suivi des plaintes) permettant d'identifier les violations et de poursuivre et pénaliser les contrevenants;
 - une enquête approfondie sur l'utilisation actuelle du travail forcé sous toutes ses formes et un examen des solutions de substitution envisageables. A ce propos, l'OIT avait proposé la mise en œuvre d'un projet de construction d'une route locale faisant appel à des techniques utilisant de la main-d'œuvre pouvant servir de modèle d'application d'une solution alternative au recours au travail forcé pour la construction d'une infrastructure locale¹⁵.

¹⁴ Il s'agit des régions suivantes: la division de Tanintharyi et les Etats de Rakhine, Mon, Kayin et Shan.

¹⁵ Concernant cette proposition, la chargée de liaison avait pris des dispositions pour que des experts techniques du bureau régional de Bangkok se rendent au Myanmar pour y présenter la méthodologie envisagée, visiter la zone qui avait été sélectionnée par le chargé de liaison provisoire pour le projet de construction de route en septembre 2002 et, étant donné que le projet devait nécessiter un financement, en estimer provisoirement les coûts. Il serait ensuite possible d'intégrer ce projet dans le plan d'action, une fois celui-ci finalisé. Toutefois, la visite de la mission technique de Bangkok a été reportée par les autorités, et aucune nouvelle date n'a encore été fixée.

L'un des autres points plus généraux mais très important était que, étant donné que la plupart des allégations de travail forcé concernaient l'armée, le texte devait mentionner le fait que l'armée serait incluse dans toutes les zones couvertes. Ces commentaires ont également été communiqués au ministre du Travail à l'occasion d'une réunion tenue avec lui le 18 décembre.

16. Un deuxième avant-projet du plan d'action a été présenté par le Département du travail le 26 décembre. Ce texte ne faisait plus mention d'un examen de l'efficacité des mesures prises mais continuait à placer très fortement l'accent sur la diffusion d'informations, la sensibilisation des populations et les observations sur le terrain. Il y était fait référence à l'intensification du transport à l'aide d'animaux comme solution de substitution à l'emploi de porteurs et incluait l'idée d'un projet pilote de construction d'une route locale en faisant appel à des technologies utilisant de la main-d'œuvre. Ce texte ne contenait aucune référence à une recherche plus générale de solutions de substitution à l'emploi du travail forcé et ne suggérait aucun nouveau système d'enquête (ni l'institution d'un médiateur). En outre, le problème de l'armée n'était pas adéquatement traité: celle-ci ne figurait dans la campagne d'information de la population que «dans les dernières phases» et le système en vigueur d'inspection ne couvrait pas l'armée directement, mais prévoyait qu'«une coordination et une collaboration» seraient engagées avec le personnel militaire concerné. Les allégations concernant l'armée devaient être transmises par l'intermédiaire du comité d'application au ministre de la Défense, lequel «prendrait les mesures nécessaires conformément à la procédure établie», une procédure qui, autant que nous le sachions, n'a à ce jour abouti au signalement d'aucun cas de recours au travail forcé par les militaires.
17. Ces commentaires ont été initialement formulés par écrit, puis présentés oralement au directeur général du Département du travail à l'occasion d'une réunion tenue le 10 janvier. La chargée de liaison a également souligné que l'idée de la désignation d'une région pilote, mentionnée par le Directeur général dans la lettre qu'il avait adressée le 22 juillet au ministre du Travail, pourrait permettre aux autorités de prouver que des progrès concrets ont été faits. La région sélectionnée engloberait la zone du projet de construction d'une route locale et l'on utiliserait des animaux pour le transport en remplacement des porteurs. Les autres éléments du plan, tels que la campagne d'information de la population, pouvaient également être mis en application de façon intensive dans la région et un nouveau système d'enquête (faisant intervenir un médiateur ou tout autre mécanisme) pourrait également être mis en œuvre. La chargée de liaison a intégré ces idées dans un texte présentant des propositions pour un plan d'action, qui a été communiqué au Département du travail le 13 janvier et transmis au ministre du Travail le 20 janvier. Le projet de plan d'action proposé par la chargée de liaison contenait quatre éléments:
 - une campagne d'information du public;
 - des suggestions précises pour la mise en place d'un nouveau système d'inspection et de vérification des allégations faisant intervenir un médiateur indépendant;
 - l'établissement d'un groupe de travail chargé de définir et de recommander des solutions de substitution à l'utilisation du travail forcé et l'application immédiate de deux solutions: l'utilisation d'animaux en remplacement des porteurs et la mise en œuvre d'un projet de construction d'une route locale;
 - la définition d'une zone pilote autour du projet de construction d'une route locale dans laquelle l'interdiction du travail forcé serait strictement respectée et les divers éléments du plan mis en œuvre de façon intensive.

Ce projet prévoyait que, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration, l'OIT pouvait apporter une aide pour la mise en œuvre du plan (sous forme de conseils

techniques et en aidant à mobiliser un soutien financier auprès de donateurs finançant des projets de coopération technique). La mise en œuvre du plan pouvait commencer au mois d'avril et devait durer environ dix-huit mois. Outre l'évaluation finale, des rapports sur l'évolution de la situation devaient être établis tous les quatre mois.

18. La chargée de liaison a eu la possibilité, le 31 janvier, de discuter de ses idées avec le ministre du Travail. Celui-ci lui a fait savoir que les autorités ne voyaient aucune difficulté à accepter ses propositions à l'exception de celle concernant la réforme du système d'enquête, qui est une question dont la solution était remise à plus tard; il a également exprimé des réserves concernant l'idée de nommer un médiateur. Il a indiqué qu'il réunirait une équipe de discussion chargée de travailler avec elle sur le projet de texte.
19. La chargée de liaison s'est réunie avec cette équipe le 6 février¹⁶. Un troisième projet de texte lui a été présenté au début de la réunion. La seule modification de fond était une nouvelle section intitulée «rôle du facilitateur» dans laquelle il était précisé que M. Léon de Riedmatten pouvait continuer à faire office de facilitateur pour «résoudre les problèmes concernant les cas de travail forcé dans le pays». La chargée de liaison a de nouveau exprimé son insatisfaction devant ce texte. Elle a souligné que le rôle actuel de M. de Riedmatten était de faciliter les relations entre le BIT et le gouvernement du Myanmar et que, par conséquent, le terme «facilitateur» utilisé dans le projet pouvait prêter à confusion. Le texte devrait donc le désigner comme «médiateur» et le rôle qu'il jouerait dans la vérification des allégations devrait être précisé plus clairement. Elle a également noté que, bien qu'il soit fait mention dans le projet de texte de «projet pilote de construction de route», il n'était pas fait mention d'une zone pilote dans le périmètre de laquelle l'interdiction du travail forcé serait strictement respectée et où les autres aspects du plan seraient également mis en œuvre de manière intensive. L'équipe de discussion a accepté de remanier le texte pour tenir compte de ce point.
20. A la date à laquelle le présent rapport a été finalisé, le 21 février, aucun nouveau projet de texte n'avait été communiqué à la chargée de liaison.

Genève, le 4 mars 2003.

¹⁶ Cette équipe était présidée par le ministre adjoint du Travail et comprenait le directeur général du Département du travail, le directeur général du Département des organisations internationales et de l'économie du ministère des Affaires étrangères et le procureur général adjoint.

Annexe

Détails des allégations non encore examinées dont est saisi le comité d'application

- Un certain nombre d'allégations spécifiques figurant dans le rapport d'Amnesty International intitulé «Myanmar: insécurité dans les zones anti-insurrectionnelles» (17 juillet 2002) [portées à l'attention du comité d'application dans une lettre datée du 24 juillet 2002];
- des allégations émanant d'une source digne de foi concernant une intensification des exigences en matière de travail forcé dans certaines parties de l'Etat de Rakhine au nord du pays [portées à l'attention du comité d'application dans une lettre datée du 7 août 2002];
- une plainte émanant de l'intérieur du pays selon laquelle des propriétaires de véhicules dans une partie de l'Etat de Mon seraient réquisitionnés en même temps que leurs véhicules pour transporter des troupes et des approvisionnements et travailler à la construction d'une base d'artillerie [portée à l'attention du comité d'application dans une lettre datée du 4 octobre 2002];
- des allégations émanant de l'UNICEF et de Human Rights Watch concernant l'enrôlement de force d'enfants dans l'armée [évoquées lors d'une réunion avec le comité d'application le 9 novembre 2002];
- une allégation émanant de la Fédération des syndicats du Myanmar transmise au BIT par la CISL concernant l'assassinat du syndicaliste Saw Mya Than qui avait été contraint de travailler comme porteur [évoquée à l'occasion d'une réunion avec le comité d'application tenue le 9 novembre 2002];
- des allégations spécifiques figurant dans les documents présentés à la commission d'experts par la CISL le 14 octobre, notamment une allégation concernant Total-Fina-Elf [évoquée lors d'une réunion avec le comité d'application tenue le 9 novembre 2002];
- des allégations émanant d'une source digne de foi à l'intérieur du pays concernant le travail forcé dans deux villes de la division de Bago [évoquées à l'occasion d'une réunion avec le comité d'application tenue le 9 novembre 2002].