



Conseil d'administration

313^e session, Genève, 15-30 mars 2012

GB.313/INS/6

Section institutionnelle

INS

Date: 15 mars 2012

Original: anglais

SIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

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

Objet du document

Le présent document informe le Conseil d'administration des activités déployées par le Bureau depuis la 312^e session (novembre 2011). Il contient un rapport du Chargé de liaison établi en vertu du paragraphe 6 du Protocole d'entente complémentaire, et donne des informations factuelles sur la situation aujourd'hui. Il évoque aussi la question d'un éventuel examen des mesures adoptées par la Conférence internationale du Travail.

Objectif stratégique pertinent: Promouvoir et mettre en œuvre les normes et principes et droits fondamentaux au travail.

Incidences sur le plan des politiques: Elles seront fonction des décisions prises ou des orientations données.

Incidences juridiques: Elles seront fonction des décisions prises ou des orientations données.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Le suivi sera fonction des décisions prises ou des orientations données.

Unité auteur: Bureau de liaison de l'OIT au Myanmar, bureau du Conseiller juridique (JUR) et directeur exécutif du Secteur des normes et principes et droits fondamentaux au travail (ED/NORMES).

Documents connexes: Les membres du Conseil d'administration peuvent juger utiles à leurs délibérations les références aux conclusions des documents GB.312/INS/6 et GB.313/INS/7.

1. De très nombreuses activités ont eu lieu depuis la dernière session du Conseil d'administration, avec pour toile de fond d'importants changements politiques au Myanmar. Suite aux élections générales de novembre 2010 et à la prise de fonctions d'un nouveau gouvernement en mars 2011, le nouveau parlement et le gouvernement ont continué de travailler sur un vaste programme de réformes.
2. Le mécanisme de traitement des plaintes établi dans le cadre du Protocole d'entente complémentaire, reconduit pour douze mois en janvier 2012, continue de fonctionner, tandis que des progrès encourageants sont enregistrés dans un certain nombre de domaines et que le climat se fait toujours plus propice au dialogue et à la coopération.
3. En outre, un accord de principe a été conclu sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie conjointe gouvernement/OIT pour l'élimination de toutes les formes de travail forcé d'ici à 2015. A cet effet, un accord-cadre est à l'étude et, au moment de la rédaction du présent document, on estime qu'il devrait être disponible à temps pour la présente session du Conseil d'administration.
4. Depuis la 312^e session (novembre 2011) du Conseil d'administration, 91 plaintes formelles reçues ont été considérées comme relevant du mandat de l'OIT concernant le travail forcé. Sur ce total, 63 concernaient le recrutement de mineurs. Alors que le recours au travail forcé de la part des autorités civiles reste un problème dans certains Etats et régions, le nombre de plaintes portant sur cette question continue de diminuer. Il apparaît de plus en plus que, dans un contexte de meilleure diffusion de l'information et de confiance accrue, certains problèmes de travail forcé, notamment le recrutement de mineurs, sont davantage susceptibles d'être réglés au niveau local, sans qu'il soit fait recours au mécanisme de traitement des plaintes. L'imposition de travail forcé par les militaires et les groupes armés non étatiques en situation de conflit, même si elle ne donne pas lieu à de nombreuses plaintes formelles en raison des obstacles auxquels sont confrontées les victimes, reste un problème. Des pourparlers ont été ouverts avec les militaires au plus haut niveau, et les premières réactions sont positives. La stratégie conjointe qui est proposée portera par définition sur toutes les formes de travail forcé, qu'elles soient le fait des militaires, du gouvernement ou du secteur privé.
5. Le présent document se compose de quatre parties; il vise à aider le Conseil d'administration dans ses délibérations, qu'il s'agisse de l'examen des faits nouveaux ou des conclusions adoptées par le Conseil en novembre 2011¹, où le Conseil prend note, entre autres, des appels en faveur d'un examen du mandat défini dans la résolution de 1999² et décide d'examiner cette question à sa session de mars 2012.
 - La partie I propose un rapide tour d'horizon de l'action de l'OIT concernant le travail forcé au Myanmar.
 - La partie II est consacrée au contexte politique actuel.

¹ Document GB.312/PV/Draft, paragr. 112 (le texte des conclusions figure à l'annexe I du présent document).

² Résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 87^e session (juin 1999) (le texte de la résolution figure à l'annexe II du présent document).

- La partie III passe en revue les faits nouveaux depuis la 312^e session du Conseil d'administration (novembre 2011).
- La partie IV demande un éventuel réexamen des mesures décidées par la Conférence.

Partie I. Résumé de l'action de l'OIT concernant le travail forcé au Myanmar

6. Suite à une plainte concernant l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, déposée au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, le Conseil d'administration a créé en 1997 une commission d'enquête³, dont le rapport a été reçu par le Conseil d'administration à sa 273^e session (novembre 1998), les recommandations de la commission ayant dûment été adoptées⁴.

7. Le 21 mai 1999, le Directeur général du BIT a présenté un rapport aux membres du Conseil d'administration⁵ dont la conclusion était la suivante:

Malgré l'arrêté publié par le gouvernement du Myanmar le 14 mai 1999, rien n'indique que les trois recommandations de la commission d'enquête ont été observées:

- a) la loi sur les villages et la loi sur les villes n'ont pas été amendées;
- b) dans la pratique, le travail forcé ou obligatoire continue d'être imposé sur une large échelle;
- c) aucune action ne semble avoir été engagée au titre de l'article 374 du Code pénal pour punir ceux qui imposent du travail forcé.

8. Dans ce contexte, la Conférence internationale du Travail, à sa 87^e session (juin 1999) a adopté une résolution⁶ déclarant:

- a) que l'attitude et le comportement du gouvernement du Myanmar sont manifestement incompatibles avec les conditions et les principes régissant l'appartenance à l'Organisation;
- 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;
- 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 Document GB.268/15/1.

⁴ Document GB.273/5 (le texte des recommandations figure à l'annexe III du présent document).

⁵ Rapport du Directeur général aux membres du Conseil d'administration sur les mesures prises par le gouvernement du Myanmar à la suite des recommandations de la commission d'enquête chargée d'examiner l'exécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, Genève, 21 mai 1999, paragr. 61.

⁶ Résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar, *op. cit.* (annexe II).

9. A sa 277^e session (mars 2000), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 88^e session de la Conférence (juin 2000) une question intitulée: «Mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT – Exécution des recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête intitulé *Travail forcé au Myanmar (Birmanie)*».
10. Par la suite, à sa 88^e session (juin 2000), la Conférence a adopté une nouvelle résolution⁷ qui, entre autres mesures, appelait les Etats Membres, les organisations de travailleurs et d'employeurs et les organisations internationales à revoir leurs relations avec le gouvernement du Myanmar afin de contribuer à la réalisation de l'objectif de l'élimination du travail forcé. En l'absence de nouveaux progrès et malgré une mission de coopération technique qui s'est rendue au Myanmar en octobre 2000, les dispositions de la résolution sont entrées en vigueur en novembre 2000.
11. Après plusieurs missions de coopération technique et une mission d'une équipe de haut niveau au cours de la période comprise entre septembre 2001 et février 2002, un Protocole d'entente a été passé entre le gouvernement et l'OIT en mars 2002 pour la désignation d'un Chargé de liaison de l'OIT basé à Yangon. Ce dernier était chargé d'aider le gouvernement dans ses efforts pour abolir rapidement dans les faits le travail forcé au Myanmar. Il devait coopérer avec le gouvernement dans l'application de sa politique de lutte contre le travail forcé en menant des activités éducatives et de suivi et en contribuant de toute autre manière à une meilleure application de cette politique.
12. Après un nouveau débat à la 95^e session (2006) de la Conférence internationale du Travail, l'échec de plusieurs initiatives visant à mettre en place des moyens concrets de lutte contre le travail forcé et plusieurs incidents graves, notamment l'arrestation et la condamnation pour trahison de personnes soutenant les activités de l'OIT, qui ont conduit à une sérieuse mise en doute de la sincérité de l'engagement du gouvernement, de nouvelles négociations ont abouti à la conclusion d'un Protocole d'entente complémentaire qui est entré en vigueur le 26 février 2007 pour une durée d'essai d'un an.
13. Ce protocole visait à favoriser l'application des recommandations de la commission d'enquête. Ses objectifs étaient de faire mieux connaître les droits et responsabilités au regard de la loi et d'assurer l'application et le respect de cette dernière, et il définissait un mécanisme de traitement des plaintes permettant aux personnes résidant au Myanmar de déposer plainte pour travail forcé auprès du Chargé de liaison, qui était lui-même habilité à évaluer ces plaintes et, s'il était avéré qu'il y avait un cas à traiter, à les soumettre à un groupe de travail gouvernemental établi à l'effet de l'ouverture d'une enquête et de l'adoption de mesures appropriées.
14. La période d'essai de l'application du Protocole d'entente complémentaire a été prolongée chaque année depuis 2008, et le fonctionnement de cet instrument a fait l'objet depuis lors de rapports du Chargé de liaison à chaque session du Conseil d'administration. Au début, très peu de plaintes étaient reçues, surtout parce que le public n'était pas informé de ses droits ou de l'existence du mécanisme de traitement des plaintes, sans oublier la peur des représailles.
15. Avec l'entrée en vigueur du Protocole d'entente complémentaire, un long et difficile processus a commencé, qui s'est heurté au départ à de gros obstacles et à des actes de représailles, notamment l'emprisonnement de certaines des personnes impliquées dans le

⁷ 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 (juin 2000) (le texte de la résolution figure à l'annexe IV du présent document).

processus. La situation s'est progressivement améliorée à mesure que le gouvernement s'engageait davantage, et que le public était mieux informé et que sa confiance dans le processus grandissait.

16. A la 98^e session de la Conférence (2009), le mandat du Bureau a été étendu de manière à lui permettre de répondre positivement à la demande d'assistance adressée par le gouvernement du Myanmar pour l'aider à remplir ses obligations au titre de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, que le pays a ratifiée.

Partie II. Situation actuelle au Myanmar

17. La situation politique interne du Myanmar a continué d'évoluer rapidement, ce qui a eu des conséquences pour ses relations extérieures. Le Parlement a continué de tenir de longues sessions pour délibérer sur un large éventail de textes législatifs. Des modifications à la loi électorale ont permis à des organisations politiques qui ne le pouvaient pas autrefois d'être enregistrées en tant que partis politiques, notamment la Ligue nationale pour la démocratie (NLD). Des élections partielles portant sur 48 sièges vacants au Parlement se tiendront le 1^{er} avril 2012 avec la pleine participation de la NLD et de sa présidente Daw Aung San Suu Kyi, qui se présentera dans une circonscription à Yangon.
18. Le gouvernement a lancé deux importantes campagnes prioritaires axées sur la réduction de la pauvreté et le développement rural. Il a aussi commencé à s'occuper de nombreuses questions ayant trait à la gouvernance et aux politiques économiques et sociales. Il s'agit notamment de l'élaboration de budgets nationaux et régionaux, de l'harmonisation des taux de change des devises, de politiques fiscale et de délivrance de licences, de la structure des institutions financières, de l'assouplissement des restrictions aux médias et aux technologies de l'information, ainsi que de la gouvernance des autorités locales, de la liberté d'association et du droit de réunion pacifique.
19. Ces initiatives ont été prises dans le cadre d'une ouverture et d'une transparence accrues, en consultation avec l'ONU, les institutions financières internationales, d'autres gouvernements, le secteur privé et, de plus en plus, la société civile, et avec leur aide.
20. D'autres amnisties ont permis de libérer de nombreux prisonniers d'opinion, et des éléments indiquent qu'il pourrait y avoir prochainement d'autres amnisties.
21. Le gouvernement a reconnu que la stabilité politique, le développement économique et la cohésion sociale ne peuvent pas être pleinement réalisés si les hostilités se poursuivent avec des groupes armés ethniques non étatiques. Plusieurs accords de cessez-le-feu ont été négociés, si bien que les hostilités ont cessé pour le moment dans toutes les régions du pays à l'exception, au moment de la rédaction du présent document, de l'Etat de Kachin où les négociations continuent. Bien que fragiles, ces accords sont une première étape essentielle qui devra être suivie d'autres négociations en vue d'accords de paix exhaustifs comportant des solutions politiques, économiques et sociales durables.
22. Tenant compte de ces progrès, plusieurs pays ont augmenté leur aide financière au Myanmar et offert une assistance technique, en particulier pour le processus de transition. Certaines des sanctions politiques et économiques autrefois imposées ont été levées entièrement ou en partie et, dans de nombreux cas, celles qui subsistent sont réexaminées actuellement. Plusieurs gouvernements ont ouvert ou renforcé leurs relations diplomatiques avec le Myanmar.

Partie III. Progrès dans l'élimination du travail forcé

23. Depuis la session de novembre 2011 du Conseil d'administration, le bureau de liaison a supporté une charge de travail extrêmement lourde: 214 plaintes ont été soumises dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes prévu dans le Protocole d'entente complémentaire, dont 91 ont été considérées comme relevant du mandat de l'OIT sur le travail forcé. La plupart des autres plaintes portent sur des cas de confiscation de terres et, de plus en plus, sur des différends du travail. Dans ces cas, les plaignants sont dirigés soit vers les administrations publiques compétentes, soit vers la Commission nationale des droits de l'homme qui a été récemment instituée, selon qu'il convient.
24. La capacité du bureau de liaison de traiter le nombre croissant de plaintes étant limitée, les plaintes en instance se sont accumulées. Cela a été aggravé par le fait que l'on a demandé au bureau d'intervenir davantage dans les activités de planification du développement menées par les Nations Unies, ainsi que par les demandes d'aide adressées à l'OIT et à de nombreuses autres missions internationales dans le pays.
25. A l'invitation du gouvernement, une mission de haut niveau de l'OIT a séjourné au Myanmar du 21 au 28 janvier 2012. Elle était conduite par M. Guy Ryder (directeur exécutif du Secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail), qui était accompagné par M^{me} Karen Curtis (directrice adjointe du Département des normes internationales du travail), M. Drazen Petrovic (juriste principal au Bureau du Conseiller juridique) et M. Tim de Meyer (spécialiste des normes au Bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique).
26. Depuis la dernière session du Conseil d'administration, l'action du chargé de liaison et de la mission de haut niveau de l'OIT s'est concentrée sur le suivi des conclusions de cette session⁸.
27. Les informations ci-après sur les faits nouveaux en ce qui concerne le travail forcé suivent la structure des conclusions adoptées par le Conseil d'administration. Celles qui portent sur les questions relatives à la liberté d'association sont contenues dans le document GB.313/INS/7.

Conclusion (1): Le Conseil d'administration se félicite des progrès accomplis au Myanmar depuis mars 2011, mais se dit préoccupé par les graves problèmes que continue de poser le recours au travail forcé. Il appelle à poursuivre avec résolution l'action menée en vue de mettre pleinement en œuvre les recommandations de la commission d'enquête de 1998.

Faits nouveaux: La mission de haut niveau a entrepris un examen du fonctionnement du Protocole d'entente complémentaire avec le Groupe de travail pour l'abolition du travail forcé. Le principe de l'élaboration, proposée par le gouvernement, d'une stratégie commune gouvernement/OIT pour assurer l'élimination de toute forme de travail forcé d'ici à 2015 a été accepté. Un memorandum d'accord établissant le cadre détaillé de l'élaboration de cette stratégie a été défini d'un commun accord. Des dispositions ont été prises pour sa signature, de manière à ce qu'il puisse être présenté à cette session du Conseil d'administration. Les services de la défense ont confirmé leur engagement à coopérer avec les autres autorités gouvernementales et avec l'OIT dans cette stratégie.

⁸ Document GB.312/PV/Draft, paragr. 112 (reproduit dans l'annexe I du présent document).

Conclusion (2): Le Conseil d'administration note qu'une législation proscrivant le recours au travail forcé sous toutes ses formes et abrogeant la loi sur les villes et la loi sur les villages de 1907 est en cours d'examen par le Parlement. Il déplore l'absence de consultations et demande instamment que cette législation soit adoptée et entre en vigueur au plus tôt. Il fait observer que la nouvelle législation doit être conforme en tout point aux dispositions de la convention n° 29 pour satisfaire à la recommandation pertinente de la commission d'enquête.

Faits nouveaux: La mission de haut niveau a été informée que la loi concernant l'administration des circonscriptions et des villages a été adoptée par le Parlement, et qu'elle abroge la loi sur les villages et la loi sur les villes de 1907. Néanmoins, les consultations entre la mission et le ministère de l'Intérieur, qui est chargé de la législation, ont conduit à un certain nombre de recommandations en vue de la modification de la nouvelle loi afin qu'elle soit alignée sur la convention n° 29. Malheureusement, ces recommandations n'ont pas été incluses dans un examen parlementaire ultérieur avant que cette loi ne soit adoptée. D'après le gouvernement, le temps a manqué pour intégrer les recommandations de l'OIT dans l'examen de la législation, mais le gouvernement reste attaché à la politique d'abolition du travail forcé. Il souligne que la nouvelle législation abroge la loi sur les villes et la loi sur les villages de 1907 et qu'elle ne contient aucune disposition tolérant ou permettant le recours au travail forcé. Il fait savoir que l'article 374 du Code pénal déclare le recours au travail forcé illégal et prévoit des sanctions appropriées en cas d'infraction. Le gouvernement indique également que les recommandations de l'OIT relatives aux amendements à apporter à la loi concernant l'administration des circonscriptions et des villages seront intégrées dans les règles administratives qui seront publiées pour assurer l'application de la loi. En réponse, le Bureau a porté à l'attention du gouvernement les recommandations antérieures des organes de contrôle de l'OIT concernant la nécessité d'intégrer dans la loi une disposition spécifique interdisant expressément le travail forcé, afin de supprimer toute ambiguïté pouvant découler de l'article 359 de la Constitution du pays et d'assurer l'applicabilité de l'article 374 du Code pénal. Le gouvernement souhaitera sans doute fournir d'autres informations pour cette session du Conseil d'administration.

Conclusion (3): Le Conseil d'administration insiste pour que cesse immédiatement l'imposition de travail forcé aux prisonniers – qui servent notamment de porteurs dans les zones de conflits – et invite de nouveau le gouvernement à solliciter l'assistance technique du BIT aux fins de la révision du Code pénitentiaire.

Faits nouveaux: Des consultations ont été entreprises avec la mission de haut niveau sur un projet de révision de la loi sur les prisons (qui contient le Code pénitentiaire), et des recommandations ont été formulées pour s'assurer que les dispositions concernant le travail pénitentiaire satisfont aux exigences de la convention n° 29. Le projet tel que modifié devrait être soumis pour examen au Parlement mais le calendrier n'est pas encore connu. Le projet porte notamment sur le recours au travail pénitentiaire pour porter du matériel militaire dans les zones de conflit. Des discussions directes avec les forces armées sur cette question se poursuivent dans le but de mettre immédiatement fin à ces pratiques.

Conclusion (4): Le Conseil d'administration se félicite de l'ouverture de pourparlers avec la commission des forces armées (Tatmadaw) et appelle de ses vœux une évolution radicale des politiques et des comportements qui permette d'éliminer le travail forcé et de mettre un terme à la situation d'impunité.

Faits nouveaux: La mission de haut niveau a tenu des réunions avec le ministre de la Défense, des officiers supérieurs des forces armées et des fonctionnaires du ministère des Affaires intérieures, qui ont débouché sur un accord en vue d'une coopération renforcée, y compris pour trouver conjointement des solutions concrètes et opérationnelles aux pratiques informelles qui se traduisent par des infractions à la législation.

Conclusion (5): Le Conseil d'administration se félicite également de l'ouverture de pourparlers avec les ministères des Finances et du Plan, encourage leur poursuite et espère obtenir confirmation que le nécessaire a été fait, aux niveaux de la planification et de la gestion financière, pour garantir le paiement des salaires dans le cadre des activités opérationnelles et de projet lancées par le gouvernement.

Faits nouveaux: Les parlements respectifs examinent actuellement les budgets nationaux et régionaux pour l'exercice financier de 2012, qui commence le 1^{er} avril 2012. On espère qu'ils prévoiront suffisamment de ressources pour couvrir les coûts salariaux des travaux publics. Pour s'assurer que ce sera le cas, on envisage une discussion de suivi sur l'achèvement de la procédure parlementaire d'adoption du budget avec des fonctionnaires du ministère des Finances et du ministère de la Planification nationale et du Développement économique.

Conclusion (6): Le Conseil d'administration salue la libération de U Zaw Htay, U Nyan Myint, Daw Su Su Nway, U Min Aung, U Myo Aung Thant, ainsi que d'autres syndicalistes, et demande instamment la libération dans les plus brefs délais de U Thurein Aung, U Wai Lin, U Nyi Nyi Zaw, U Kyaw Kyaw, U Kyaw Win et U Myo Min, ainsi que d'autres syndicalistes toujours en détention.

Faits nouveaux: Depuis la dernière session du Conseil d'administration, à la suite d'amnisties, 19 syndicalistes ont été libérés, y compris tous ceux qui sont nommément mentionnés dans les conclusions ci-dessus. Ils s'ajoutent aux 17 autres syndicalistes libérés en 2011. Des enquêtes et des négociations se poursuivent pour localiser et libérer 11 autres personnes qui sont encore incarcérées ou qui, au moment de la rédaction du présent document, sont introuvables.

Conclusion (7): Le Conseil d'administration appelle derechef le gouvernement à faciliter le libre accès du Chargé de liaison aux détenus et à réintégrer effectivement U Aye Myint et Ko Pho Phyu dans leur charge de juriste.

Faits nouveaux: Aucun progrès n'a été signalé au sujet des questions mentionnées dans la conclusion ci-dessus. Le Bureau poursuit ses efforts à ce sujet.

Conclusion (8): Le Conseil d'administration rappelle de nouveau qu'il est essentiel d'adopter une attitude volontariste non seulement pour continuer les activités de sensibilisation et assurer le bon fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes, mais aussi pour engager effectivement des poursuites, conformément au Code pénal, contre les personnes qui recourent au travail forcé – qu'il s'agisse de militaires ou de civils.

Faits nouveaux: Des représentants des militaires ont donné à la mission de haut niveau des informations détaillées sur les poursuites en justice intentées à la suite de plaintes soumises à l'OIT contre 166 militaires (27 officiers et 139 militaires d'autres grades) pour des infractions à la législation sur le travail forcé et sur le recrutement de mineurs. D'après ces informations, les sanctions sont diverses – blâmes officiels, amendes, perte de droits en matière de pension et de promotion, rétrogradations, radiations, peines d'emprisonnement (trois cas). Ces mesures sont prescrites par le chapitre VII de la loi de 1959 sur les services de la défense, et résultent d'une sentence rendue en cour martiale. En ce qui concerne les auteurs civils d'infraction, l'OIT a été informée que trois personnes ont été poursuivies au pénal dont deux ont été reconnues coupables et condamnées à des peines d'emprisonnement. Récemment, un haut fonctionnaire du gouvernement a été démis de son poste, et il semble que d'autres poursuites pénales sont actuellement à l'examen.

Conclusion (9): Le Conseil d'administration prend note des mesures adoptées à titre prioritaire en vue d'instruire un certain nombre de plaintes, depuis longtemps en souffrance, dans la région de Magwe, et espère qu'il lui sera confirmé que ces plaintes ont enfin été traitées de manière satisfaisante.

Faits nouveaux: Trois des cinq principaux cas de la région de Magwe ont maintenant été résolus de façon satisfaisante, et les exploitants agricoles concernés ont été autorisés à retourner sur leurs terres et à les exploiter sans restriction. Dans l'un des deux autres cas, la plupart des exploitants ont été autorisés de même à retourner sur leurs terres. Les négociations se poursuivent au sujet d'un nombre considérable d'autres personnes qui ne l'ont pas encore été. Dans l'autre cas, les négociations continuent à propos des indemnités pour les personnes qui ne sont pas en mesure de retourner sur leurs terres.

Conclusion (10): Le Conseil d'administration:

- a) Se félicite du nombre croissant d'activités de sensibilisation, notamment de la traduction en langue shan de la brochure d'information et de sa diffusion. Il encourage la poursuite de cette activité de partenariat et son extension à d'autres langues.

Faits nouveaux: Le gouvernement a indiqué à la mission de haut niveau que les services du procureur général mettent actuellement au point la traduction de la brochure sur le travail forcé dans les langues karen (paw et sakaw), kachin, chin et rakhine, et que la traduction en mon est encore à l'examen.

- b) Accueille favorablement l'initiative visant à proposer aux fonctionnaires de police une formation qui doit les aider à comprendre quels sont leur rôle et leurs responsabilités – en collaboration avec le personnel militaire – dans la lutte contre le travail forcé, notamment en ce qui concerne les procédures permettant de traiter les problèmes persistants que posent les recrutements et les désertions alléguées de mineurs.

Faits nouveaux: Une planification conjointe est en cours pour d'autres activités de sensibilisation et de formation à l'intention du personnel militaire (dont le personnel de recrutement), de la police et d'autres services gouvernementaux compétents.

Conclusion (11): Tout en rappelant l'ensemble de ses conclusions et recommandations précédentes, le Conseil d'administration encourage l'OIT et le gouvernement à poursuivre leur collaboration fructueuse dans le cadre du Protocole d'entente et de son Protocole complémentaire, qui devrait être prolongé en février 2012. Il encourage également le gouvernement à donner une suite favorable à l'ensemble des recommandations relatives à l'OIT formulées par le Conseil des droits de l'homme au cours de l'Examen périodique universel.

Faits nouveaux: Le 23 janvier 2012, il a été convenu d'une prolongation de 12 mois, à compter du 26 février 2012, de la période d'essai du Protocole d'entente complémentaire.

Conclusion (12): Le Conseil d'administration estime essentiel de renforcer les capacités du bureau de liaison et réitère donc, dans les termes les plus énergiques, ses appels répétés au gouvernement pour qu'il délivre sans délai les visas nécessaires à cet effet.

Faits nouveaux: Le gouvernement a indiqué à la mission de haut niveau qu'une demande appropriée de visa pour un autre fonctionnaire international afin de renforcer l'application du Protocole complémentaire d'accord et que d'autres demandes en vue de l'engagement de deux autres professionnels – l'un pour le travail forcé et l'autre pour la

liberté d'association – seraient examinées favorablement. La nomination d'un autre membre du personnel devrait pouvoir être confirmée à la présente session du Conseil d'administration.

Partie IV. Réexamen éventuel des mesures décidées par la Conférence

28. Le Bureau rappelle que le Conseil d'administration a pris note en novembre 2011 des appels en faveur d'un réexamen du mandat défini dans la résolution de 1999 concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar et a décidé de se pencher sur cette question à sa session actuelle. Le texte de la résolution de 1999 ainsi que celui de la résolution sur le Myanmar adopté par la Conférence en 2000 sont joints en annexe au présent document (annexes II et IV).
29. Si le Conseil d'administration considère qu'il y a lieu de réexaminer les mesures adoptées par la Conférence, il souhaitera sans doute décider (comme il l'a fait en 2006) d'inscrire à l'ordre du jour de la 101^e session de la Conférence (2012) un point supplémentaire qui pourrait s'intituler «Réexamen des mesures adoptées par la Conférence pour assurer l'exécution par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête».

Annexe I

Conclusions adoptées par le Conseil d'administration à sa 312^e session (novembre 2011) ¹

Décision concernant la 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

Conclusions du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration a pris note du rapport du Chargé de liaison, de la déclaration faite par le Représentant permanent de la République de l'Union du Myanmar et de la discussion qui s'en est suivie. A la lumière de celle-ci, le Conseil d'administration a adopté les conclusions suivantes:

- 1) Le Conseil d'administration se félicite des progrès accomplis au Myanmar depuis mars 2011, mais demeure préoccupé par les graves problèmes que continue de poser le recours au travail forcé. Il appelle à poursuivre avec résolution l'action menée en vue de mettre pleinement en œuvre les recommandations de la commission d'enquête de 1998.
- 2) Le Conseil d'administration note qu'une législation proscrivant le recours au travail forcé sous toutes ses formes et abrogeant la loi sur les villes et la loi sur les villages de 1907 est en cours d'examen par le Parlement. Il déplore l'absence de consultations et demande instamment que cette législation soit adoptée et entre en vigueur au plus tôt. Il fait observer que la nouvelle législation doit être conforme en tout point aux dispositions de la convention n° 29 pour satisfaire à la recommandation pertinente de la commission d'enquête.
- 3) Le Conseil d'administration insiste pour que cesse immédiatement l'imposition de travail forcé aux prisonniers – qui servent notamment de porteurs dans les zones de conflits – et invite de nouveau le gouvernement à solliciter l'assistance technique du BIT aux fins de la révision du Code pénitentiaire.
- 4) Le Conseil d'administration se félicite de l'ouverture de pourparlers avec la commission des forces armées (Tatmadaw) et appelle de ses vœux une évolution radicale des politiques et des comportements qui permette d'éliminer le travail forcé et de mettre un terme à la situation d'impunité.
- 5) Le Conseil d'administration se félicite également de l'ouverture de pourparlers avec les ministères des Finances et du Plan, encourage leur poursuite et espère obtenir confirmation que le nécessaire a été fait, aux niveaux de la planification et de la gestion financière, pour garantir le paiement des salaires dans le cadre des activités opérationnelles et de projet lancées par le gouvernement.
- 6) Le Conseil d'administration salue la libération de U Zaw Htay, U Nyan Myint, Daw Su Su Nway, U Min Aung, U Myo Aung Thant, ainsi que d'autres syndicalistes, et demande instamment la libération dans les plus brefs délais de U Thurein Aung, U Wai Lin, U Nyi Nyi Zaw, U Kyaw Kyaw, U Kyaw Win et U Myo Min, ainsi que d'autres syndicalistes toujours en détention.

¹ Document dec-GB.312/INS/6.

- 7) Le Conseil d'administration appelle derechef le gouvernement à faciliter le libre accès du Chargé de liaison aux détenus et à réintégrer effectivement U Aye Myint et Ko Pho Phyu dans leur charge de juriste.
- 8) Le Conseil d'administration rappelle de nouveau qu'il est essentiel d'adopter une attitude volontariste non seulement pour continuer les activités de sensibilisation et assurer le bon fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes, mais aussi pour engager effectivement des poursuites, conformément au Code pénal, contre les personnes qui recourent au travail forcé – qu'il s'agisse de militaires ou de civils.
- 9) Le Conseil d'administration prend note des mesures adoptées à titre prioritaire en vue d'instruire un certain nombre de plaintes, depuis longtemps en souffrance, dans la région de Magwe, et espère qu'il lui sera confirmé que ces plaintes ont enfin été traitées de manière satisfaisante.
- 10) Le Conseil d'administration se félicite du nombre croissant d'activités de sensibilisation, notamment de la traduction en langue shan de la brochure d'information et de sa diffusion. Il encourage la poursuite de cette activité de partenariat et son extension à d'autres langues. Le Conseil d'administration accueille favorablement l'initiative visant à proposer aux fonctionnaires de police une formation qui doit les aider à comprendre quels sont leur rôle et leurs responsabilités – en collaboration avec le personnel militaire – dans la lutte contre le travail forcé, notamment en ce qui concerne les procédures permettant de traiter les problèmes persistants que posent les recrutements et les désertions alléguées de mineurs.
- 11) Tout en rappelant l'ensemble de ses conclusions et recommandations précédentes, le Conseil d'administration encourage l'OIT et le gouvernement à poursuivre leur collaboration fructueuse dans le cadre du Protocole d'entente et de son Protocole complémentaire, qui devrait être prolongé en février 2012. Il encourage également le gouvernement à donner une suite favorable à l'ensemble des recommandations relatives à l'OIT formulées par le Conseil des droits de l'homme au cours de l'Examen périodique universel.
- 12) Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'administration estime essentiel de renforcer les capacités du bureau de liaison et réitère donc, dans les termes les plus énergiques, ses appels répétés au gouvernement pour qu'il délivre sans délai les visas nécessaires à cet effet.
- 13) Le Conseil d'administration prend note des appels en faveur d'un examen, par la Conférence internationale du Travail, du mandat défini dans la résolution de 1999, et examinera cette question à sa session de mars 2012.

Annexe II

Résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 87^e session (juin 1999)

La Conférence internationale du Travail,

Réaffirmant que tous les Etats Membres ont l'obligation d'appliquer pleinement, dans la législation et dans la pratique, les conventions qu'ils ont volontairement ratifiées;

Rappelant que le Myanmar a ratifié, le 4 mars 1955, la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948;

Prenant note des dispositions de la résolution 53/162 du 9 décembre 1998 de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la résolution 1999/17 du 23 avril 1999 de la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, qui traitent également du recours au travail forcé au Myanmar;

Rappelant la décision du Conseil d'administration d'inscrire à l'ordre du jour de sa session de novembre 1999 une question intitulée: «Mesures, y compris celles recommandées en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, pour assurer l'exécution par le gouvernement du Myanmar des recommandations de la commission d'enquête»;

Vivement préoccupée par le défaut d'observation flagrant et persistant de la convention par le gouvernement, ainsi que l'a établi la commission d'enquête chargée d'examiner l'exécution de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930;

Consternée par la poursuite du recours généralisé au travail forcé, y compris pour des projets d'infrastructure et pour fournir des porteurs à l'armée;

Prenant note du rapport (daté du 21 mai 1999) du Directeur général aux membres du Conseil d'administration sur les mesures prises par le gouvernement du Myanmar pour mettre en œuvre les recommandations formulées par la commission d'enquête dans son rapport «Travail forcé au Myanmar (Birmanie)»

1. Déplore profondément:

- a) que le gouvernement n'ait pas pris les mesures nécessaires pour mettre les textes législatifs pertinents – en particulier la loi sur les villages et la loi sur les villes – en conformité avec la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, au 1^{er} mai 1999, comme l'a recommandé la commission d'enquête;
- b) qu'à la fin du XX^e siècle, le Conseil d'Etat pour la paix et le développement (SPDC) continue d'imposer la pratique du travail forcé – qui n'est rien d'autre qu'une forme contemporaine d'esclavage – au peuple du Myanmar, en dépit des appels répétés lancés par l'OIT et par la communauté internationale au cours des trente dernières années;
- c) qu'il n'existe aucune preuve crédible de ce que des sanctions aient été prises, en vertu de l'article 374 du Code pénal, contre ceux qui exigent un travail forcé au Myanmar.

2. Réaffirme que cette question devrait de nouveau être examinée par le Conseil d'administration en novembre 1999.

3. Décide:

- a) que l'attitude et le comportement du gouvernement du Myanmar sont manifestement incompatibles avec les conditions et les principes régissant l'appartenance à l'Organisation;
- 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;
- 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.

Annexe III

Recommandations 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 ¹

539. Au vu du manquement flagrant et persistant du gouvernement aux dispositions de la convention, la commission exhorte le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour assurer:

- a) 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 (n° 29) sur le travail forcé, 1930, comme l'a déjà demandé la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et comme le gouvernement le promet depuis plus de trente ans et l'annonce de nouveau dans ses observations sur la plainte. Ceci devrait être effectué sans délai et achevé au plus tard le 1^{er} mai 1999;
- b) que, dans la pratique, aucun travail forcé ou obligatoire ne soit plus imposé par les autorités, et notamment par les militaires. Ceci est d'autant plus important que le pouvoir d'imposer du travail obligatoire paraît être tenu pour acquis, sans aucune référence à la loi sur les villages ou à la loi sur les villes. En conséquence, au-delà des modifications législatives, des mesures concrètes doivent être prises immédiatement pour chacun des nombreux domaines dans lesquels du travail forcé a été relevé aux chapitres 12 et 13 ci-dessus, afin d'arrêter la pratique actuelle. Ceci ne doit pas être fait au moyen de directives secrètes, qui sont contraires à un Etat de droit et ont été inefficaces, mais par des actes publics du pouvoir exécutif promulgués et diffusés à tous les niveaux de la hiérarchie militaire et dans l'ensemble de la population. Aussi, les mesures à prendre ne doivent pas se limiter à la question du versement d'un salaire; elles doivent assurer que personne ne soit contraint de travailler contre son gré. Néanmoins, il faudra également prévoir au budget les moyens financiers nécessaires pour engager une main-d'œuvre salariée travaillant librement aux activités relevant du domaine public qui sont actuellement exécutées au moyen de travail forcé et non rémunéré;
- c) 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, conformément à l'article 25 de la convention. Ceci demande de la rigueur dans les enquêtes et poursuites et l'application de sanctions efficaces à ceux reconnus coupables. Comme l'a relevé en 1994 le comité du Conseil d'administration créé pour examiner la plainte présentée par la CISL en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant le non-respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, les poursuites pénales engagées à l'encontre de ceux qui recourent à la coercition paraissent d'autant plus importantes que l'absence de délimitations nettes entre travail obligatoire et travail volontaire, qui apparaissait tout au long des déclarations du gouvernement au comité, risque encore de marquer le recrutement effectué par les responsables locaux ou militaires. Le pouvoir d'imposer du travail

¹ *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, document GB.273/5.

obligatoire ne cessera d'être tenu pour acquis que lorsque ceux qui sont habitués à exercer ce pouvoir seront réellement confrontés avec leur responsabilité pénale.

540. Les recommandations formulées par la commission demandent une action immédiate de la part du gouvernement du Myanmar. La tâche de la commission d'enquête s'achève avec la signature du présent rapport, mais il est souhaitable que l'Organisation internationale du Travail reste informée des progrès réalisés pour donner effet aux recommandations de la commission. La commission recommande par conséquent que le gouvernement du Myanmar indique régulièrement dans ses rapports au titre de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail concernant les mesures prises pour donner effet aux dispositions de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, les mesures qu'il a prises au cours de la période de rapport pour donner effet aux recommandations contenues dans le présent rapport. En outre, le gouvernement souhaitera peut-être inclure dans ses rapports des informations sur l'état de la législation et de la pratique nationales en ce qui concerne le service militaire obligatoire.

Annexe IV

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 (juin 2000)

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Réunie en sa quatre-vingt-huitième session à Genève du 30 mai au 15 juin 2000,

Considérant les propositions dont elle est saisie par le Conseil d'administration dans le cadre de la huitième question à son ordre du jour (*Compte rendu provisoire* n° 4) en vue de l'adoption, en application de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, de mesures visant à assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête établie pour examiner le respect par le Myanmar de ses obligations aux termes de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930;

Ayant pris connaissance des éléments additionnels d'information contenus dans le rapport de la mission de coopération technique du BIT dépêchée à Yangon du 23 au 27 mai 2000 (*Compte rendu provisoire* n° 8) et, en particulier, de la lettre du 27 mai 2000 du ministre du Travail au Directeur général qui en est le résultat;

Considérant que, si cette lettre contient des éléments qui semblent refléter des intentions encourageantes des autorités du Myanmar de prendre des mesures en vue de donner effet aux recommandations de la commission d'enquête, la situation de fait sur laquelle s'est fondé le Conseil d'administration pour formuler ses recommandations n'en demeure pas moins inchangée à ce jour;

Estimant que la Conférence ne saurait, sans manquer à ses responsabilités à l'égard des travailleurs victimes des diverses formes de travail forcé ou obligatoire, renoncer à l'application immédiate des mesures recommandées par le Conseil d'administration, à moins qu'une action prompte et concrète des autorités du Myanmar pour établir le dispositif nécessaire à la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête donne la garantie qu'il sera porté remède de manière plus rapide, et dans des conditions globalement plus satisfaisantes pour tous, à la situation desdits travailleurs,

1. Approuve, en principe, sous réserve des conditions énoncées au point 2 ci-dessous, les mesures recommandées par le 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;
- 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.

2. Décide que ces mesures prendront effet le 30 novembre 2000 sauf si, avant cette date, le Conseil d'administration a pu se convaincre que les intentions manifestées par le ministre du Travail du Myanmar dans sa lettre du 27 mai se sont traduites en un dispositif d'ensemble législatif, gouvernemental et administratif suffisamment concret et détaillé pour montrer que les recommandations de la commission d'enquête ont été mises en œuvre, et que l'application de l'une ou de plusieurs de ces mesures devienne de ce fait inappropriée.

3. Autorise le Directeur général à répondre positivement à toute demande du Myanmar qui aurait pour seul objet de mettre sur pied, dans les délais voulus, le dispositif évoqué dans les conclusions de la mission de coopération technique du BIT (points i), ii), et iii), *Compte rendu provisoire* n° 8, p. 8/12), avec l'appui d'une présence durable de l'OIT sur place si le Conseil d'administration confirme que les conditions se trouvent réunies pour qu'une telle présence puisse être réellement utile et efficace.