



Question supplémentaire à l'ordre du jour

Réexamen des mesures adoptées par la Conférence internationale du Travail pour assurer l'exécution par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête

I. Antécédents du présent rapport

1. A sa 313^e session (mars 2012), le Conseil d'administration a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2012) une question supplémentaire permettant un réexamen des mesures adoptées par la Conférence pour assurer l'exécution par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête.
2. Le Conseil d'administration a également prié son bureau de dépêcher une mission au Myanmar et de faire rapport à la Conférence sur toutes les questions pertinentes afin de faciliter ce réexamen. Le rapport du bureau du Conseil sera préparé à l'issue de la mission.
3. Aux fins de faciliter la discussion à la Conférence, le Bureau a établi le présent rapport qui fait le point des mesures prises par l'OIT pour assurer l'exécution par le Myanmar 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, en commençant par un bref résumé de l'historique du cas.

II. Bref historique

4. A la suite d'une plainte présentée en juin 1996 en vertu de l'article 26 de la Constitution, une commission d'enquête a été établie en 1997 pour examiner le respect par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Les autorités n'ont pas autorisé la commission d'enquête à se rendre au Myanmar, et la commission a donc dû recueillir dans les pays voisins et à Genève. Dans son rapport, publié en juillet 1998, la commission d'enquête a estimé que la convention avait été violée, en droit ainsi qu'en pratique, d'une manière systématique et généralisée. Elle a donc fait les recommandations suivantes:

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 dans chacun des nombreux domaines dans lesquels du travail forcé a été relevé aux chapitres 12 et 13 [du rapport de la commission d'enquête], 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 accomplissant librement des activités relevant du domaine public, qui sont actuellement exécutées au moyen du 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 délimitation nette 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 obligatoire ne cessera d'être tenu pour acquis que lorsque ceux qui sont habitués à exercer ce pouvoir seront réellement confrontés à leur responsabilité pénale.

5. En réponse, le gouvernement s'est limité pour l'essentiel à publier une ordonnance (ordonnance n° 1/99 de mai 1999) suspendant temporairement l'autorisation de réquisitionner de la main-d'œuvre en vertu de la loi sur les villages et de la loi sur les villes. La commission d'experts et la Commission de l'application des normes de la Conférence ont estimé qu'il s'agissait là d'une mesure partielle qui n'avait pas d'impact concret sur la pratique du travail forcé¹. Le gouvernement n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, la Conférence internationale du Travail a adopté à sa 87^e session (juin 1999) une résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar, qui indique:

- 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;

¹ Voir rapport de la Commission de l'application des normes, Première partie, Rapport général, Conférence internationale du Travail, 87^e session (Genève, 1999); *Compte rendu provisoire* n° 23, paragr. 195; et rapport III (Partie 1A), *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 88^e session (Genève, 2000), p. 112.

-
- 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.
6. A sa 88^e session (juin 2000), la Conférence a adopté une résolution, en vertu de l'article 33 de la Constitution, sur les mesures à prendre pour assurer le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête (la résolution de 2000). C'est le seul cas dans l'histoire de l'OIT où l'article 33 de la Constitution a été appliqué pour garantir le respect par un Membre de ses obligations au niveau international. Dans cette résolution, la Conférence approuve les mesures suivantes, qui ont pris effet le 30 novembre 2000:
- 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.
7. Parallèlement à ces événements, et suite à un échange de lettres entre le Directeur général et les autorités du Myanmar deux missions de coopération technique du BIT se sont rendues à Yangon, en mai et octobre 2000, pour aider les autorités à procéder à l'application immédiate des recommandations de la commission d'enquête. Ces missions ont abouti à l'adoption d'une ordonnance supplémentaire, qui complète l'ordonnance n° 1/99 et qui, pour la première fois, interdit le travail forcé et s'adresse à toutes les autorités, y compris l'armée.

-
8. Conformément à la résolution de 2000, le Directeur général a écrit aux Etats Membres en décembre 2000 et, par leur entremise, aux organisations d'employeurs et de travailleurs pour appeler leur attention sur le paragraphe pertinent de la résolution et leur demander de l'informer de toute mesure prise ou envisagée à cet égard. Conformément à la résolution, le Directeur général a également écrit aux organisations internationales et mis en œuvre les procédures nécessaires pour que la question soit inscrite à l'ordre du jour de la session de juillet 2001 de l'ECOSOC.
 9. Les premières réponses reçues par le Directeur général ont été résumées dans un rapport intérimaire présenté à la session de mars 2001 du Conseil d'administration (document GB.280/6). Les réponses des mandants de l'Organisation indiquaient qu'en général ils avaient adopté ce qui a été qualifié alors d'«approche attentiste» («wait-and-see»), à la lumière du dialogue qui se poursuivait entre le BIT et les autorités du Myanmar et qui semblait pouvoir produire des résultats positifs. A cette époque, un accord a été conclu concernant la visite au Myanmar en septembre et octobre 2001 d'une équipe de haut niveau désignée par l'OIT et chargée d'évaluer, en toute indépendance et liberté de mouvement, les réalités de la situation du travail forcé. Les conclusions et les recommandations de cette équipe ont abouti à la nomination d'un chargé de liaison de l'OIT au Myanmar en mai 2002 et, en mai 2003, à la conclusion d'un accord sur un plan d'action conjoint pour lutter contre le travail forcé, y compris notamment la création d'un mécanisme de facilitation pour traiter les plaintes spécifiques concernant le travail forcé.
 10. Cependant, à l'époque de la finalisation du projet de plan d'action, en mai 2003, l'élan du processus de dialogue et de coopération a ralenti, en partie à la suite des incertitudes découlant de l'action du gouvernement contre la Ligue nationale pour la démocratie. Il n'a pas été possible d'aller plus loin dans la mise en œuvre du plan, et de plus en plus d'appels se sont fait entendre en faveur du retour à l'application des mesures adoptées en vertu de la résolution de 2000². Les perspectives de réactiver le plan se sont réduites en mars 2004 par le fait que trois personnes avaient fait l'objet d'une condamnation à mort pour haute trahison, notamment sur la base d'allégations de contacts de coopération avec l'OIT.
 11. Dans les conclusions adoptées à l'issue de la séance spéciale de juin 2005, la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail a notamment indiqué que:

... de l'avis de la commission, les développements récents n'ont, en outre, fait que confirmer les conclusions du Conseil d'administration à sa session de mars 2005, selon lesquelles l'attitude «d'expectative» qui prévalait parmi ses membres depuis 2001 avait perdu sa raison d'être et ne pouvait se poursuivre. De l'avis général de la commission, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, ainsi que d'autres organisations internationales, devraient dès maintenant activer et intensifier l'examen de leurs relations avec le Myanmar, tels qu'ils étaient appelés à le faire en vertu de la résolution de 2000, et adopter de manière urgente les mesures appropriées, y compris en ce qui concerne l'investissement direct étranger sous toutes ses différentes formes et les relations avec les entreprises étatiques ou militaires au Myanmar. Conformément aux conclusions du Conseil d'administration de mars, les présentes conclusions devraient être communiquées à tous ceux à qui la résolution de 2000 était destinée. Les résultats de tels examens devraient dans leur intégralité faire l'objet d'un rapport au Directeur général afin que le Conseil d'administration puisse disposer d'un tableau complet de la situation en novembre. Pour ce qui est du Conseil économique et social (ECOSOC), on devrait lui demander de réactiver son examen de la question placée à son ordre du jour en 2001, et les membres de l'ECOSOC devraient être prêts à appuyer une telle démarche...

² Voir BIT: *Compte rendu provisoire* n° 24, partie 3, Conférence internationale du Travail, 91^e session (Genève, 2003), p. 10/11.

-
12. Un rapport concernant les nouvelles mesures prises par les mandants en vertu de la résolution de 2000 a été présenté au Conseil d'administration à sa session de novembre 2005 (document GB.294/6/1). Des documents législatifs tels que la Position commune de l'UE relative au Myanmar et le Règlement (CE) n° 194/2008 du Conseil mentionnent, dans leurs préambules, la pratique du travail forcé comme l'une des raisons de leurs sanctions. D'autres textes, tels que la loi sur la liberté et la démocratie en Birmanie de 2003 adoptée par le congrès des Etats-Unis, mentionnent expressément la résolution de 2000 et prévoient des consultations avec l'OIT pour la finalisation des dispositions de cette loi. D'autres textes législatifs adoptés après 2005, tels que le Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Birmanie de 2007 du Canada, ont été motivés par le recours persistant au travail forcé par le Myanmar.
13. Des informations ont également été présentées au Conseil d'administration à cette occasion sur un certain nombre de faits préoccupants, en particulier des menaces de mort adressées au Chargé de liaison de l'OIT au Myanmar. Ces menaces ont déclenché de nouvelles discussions à la session de 2006 de la Conférence qui ont abouti aux conclusions suivantes en cours d'adoption, en vertu de propositions formulées par la Commission de proposition:

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

Il incomberait au Conseil d'administration d'examiner en novembre 2006 si ces points ont été satisfaits, étant entendu que le Bureau devrait dans l'intervalle entreprendre tout le travail préparatoire qui pourrait être nécessaire pour permettre que des décisions immédiates soient prises. Ensuite, à la lumière des développements ou de l'absence de développements, le Conseil d'administration aurait toute l'autorité déléguée voulue pour décider de la ligne d'action la plus appropriée, y compris, ainsi qu'il convient, sur la base des propositions susmentionnées pour une application renforcée des mesures. Il a également été entendu que le Conseil d'administration devra prendre toutes les dispositions voulues pour que la Conférence, à sa session de 2007, puisse examiner quelles autres mesures pourraient être nécessaires, y compris la possibilité de la création d'une commission spéciale de la Conférence.

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

14. En novembre 2006, devant l'absence d'accord sur un mécanisme visant à traiter les plaintes pour travail forcé, dans le cadre du mandat exposé dans les conclusions de la Conférence, le Conseil d'administration a demandé au Bureau de préparer une analyse sur une éventuelle demande d'avis consultatif auprès de la Cour internationale de Justice sur certaines questions légales, et a estimé que le Directeur général serait en mesure de transmettre des documents publics du BIT relatifs à la question du travail forcé au Myanmar au Procureur de la Cour pénale internationale pour toute action jugée appropriée.
15. Conformément aux instructions de la Conférence, le Bureau a entamé des discussions avec le gouvernement en vue de convenir de la mise en place d'un mécanisme crédible pour traiter les plaintes relatives au travail forcé. Ces discussions ont abouti à la signature du Protocole d'entente complémentaire, signé le 26 février 2007. Ce protocole visait à favoriser l'application des recommandations de la commission d'enquête. Le Chargé de liaison et le Groupe de travail pour l'élimination du travail forcé établi par le gouvernement du Myanmar ont été chargés de la mise en œuvre d'un tout nouveau mécanisme de traitement des plaintes.
16. La période d'essai d'un an de l'application du Protocole d'entente complémentaire a été prolongée chaque année depuis 2008 (la dernière fois le 26 février 2012), 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 ont été reçues, surtout parce que le public n'était pas informé de ses droits ou de l'existence du mécanisme de traitement des plaintes, mais aussi en raison d'une peur réelle de représailles à l'encontre des personnes impliquées dans le 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.
17. Dans l'intervalle, à sa 98^e session (2009), et aussi par la suite, la Conférence, ayant rappelé que la persistance du travail forcé ne peut être dissociée de la situation qui prévaut dans le pays et qui se caractérise par l'absence complète de liberté syndicale et la persécution systématique des personnes qui tentent de s'organiser, a appelé le gouvernement à accepter une extension de la présence de l'OIT au Myanmar pour traiter les questions relatives à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, qu'il a ratifiée.
18. De plus, en 2010, des délégués travailleurs à la 99^e session (2010) de la Conférence internationale du Travail ont déposé une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement du Myanmar pour non-respect de la convention n° 87. La décision d'établir ou non une nouvelle commission d'enquête sur les points soulevés dans cette plainte est toujours en instance devant le Conseil d'administration.

III. Faits nouveaux

19. Dans le contexte d'une évolution politique positive au Myanmar au cours de l'année dernière ³, le gouvernement du Myanmar a spécifiquement fait état à l'OIT des points suivants en lien avec les recommandations de la commission d'enquête:

- a) La loi sur les villes et la loi sur les villages de 1907 ont été abrogées et remplacées par la loi concernant l'administration des circonscriptions et des villages. La nouvelle loi ne contient aucune disposition tolérant ou permettant le recours au travail forcé. La définition du travail forcé, dans la loi, découle directement de la convention n° 29, et la loi criminalise sans ambiguïté l'emploi du travail forcé. Les peines prévues par la loi sont du même ordre que celles prévues par l'article 374 du Code pénal.
- b) Les autres règles qui autorisaient le travail forcé, telles que le Code pénitentiaire, sont en cours de révision par l'intermédiaire de la loi sur les prisons pour veiller à ce que leurs dispositions ne donnent lieu à aucune forme de travail forcé qui serait contraire à la convention n° 29.
- c) Sur les 67 personnes dont la libération a été demandée par l'OIT, dix sont encore incarcérées, selon les dernières informations.
- d) Pour montrer son engagement à éliminer toute pratique du travail forcé, le gouvernement a proposé l'élaboration d'une stratégie globale, commune et assortie d'objectifs en vue de l'élimination de toutes les formes de travail forcé au Myanmar d'ici à 2015. Un mémorandum d'accord portant sur les principaux points de l'élaboration d'une telle stratégie a été signé par l'OIT et le gouvernement du Myanmar le 16 mars 2012. La stratégie conjointe devrait être régie par un groupe de travail conjoint composé des membres du Groupe de travail gouvernemental pour l'élimination du travail forcé, auxquels se joindront de un à trois représentant(s) désigné(s) respectivement par le ministère de la Défense et par l'OIT. Le gouvernement espère parvenir à l'élimination du travail forcé avant le délai prévu de 2015.
- e) A la suite de plaintes soumises à l'OIT dans le cadre du Protocole d'entente complémentaire, 166 militaires (27 officiers et 139 militaires d'autres grades) ont été condamnés pour des infractions à la législation sur le travail forcé et sur le recrutement de mineurs. La liste nominative des 166 personnes a été transmise à l'OIT. 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'infractions, trois personnes ont été poursuivies au pénal, dont deux ont été reconnues coupables et condamnées à des peines d'emprisonnement. Un haut fonctionnaire du gouvernement a été démis de son poste.

20. Le Conseil d'administration a examiné la situation en mars 2012, et ses conclusions sont reproduites à l'annexe I du présent document.

21. En ce qui concerne la liberté d'association et le respect de la convention n° 87, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a examiné, à sa réunion de novembre-décembre 2011, l'application par le gouvernement du Myanmar de la convention n° 87. Son observation figure dans son rapport à la 101^e session de la Conférence internationale du Travail (rapport III (Partie 1A)). La commission d'experts a noté avec intérêt que, sur base des avis du BIT, la loi sur les organisations syndicales a été adoptée par le Parlement (Hluttaw) le 16 septembre 2011, puis signée et promulguée par le Président le 11 octobre 2011. Elle a également formulé un certain nombre d'observations sur la loi. Cette dernière est ensuite entrée en vigueur le 9 mars 2012. Le règlement sur les

³ Pour en faciliter la consultation, l'annexe II reproduit les conclusions adoptées à la 100^e session (2011) de la Conférence.

organisations syndicales a été signé par le ministre du Travail le 29 février 2012 après avoir été approuvé par le gouvernement. Le Président a nommé le greffier en chef, qui a nommé les greffiers municipaux. Enfin, le projet de loi sur le règlement des conflits du travail est entré en vigueur le 28 mars 2012. Plusieurs organisations d'employeurs et de travailleurs ont été enregistrées par la suite au Myanmar.

22. Plusieurs Etats Membres ont encouragé, individuellement ou collectivement, les récentes évolutions positives par l'intermédiaire de mesures spécifiques. Ainsi, l'Union européenne a réduit la liste des personnes interdites de visa par la décision 2012/98/PESC du 17 février 2012 et suspendu les mesures restrictives à l'exception de l'embargo sur les armes du 23 avril 2012. La Suisse a aussi revu sa liste le 30 mars 2012. D'autres pays, tels que l'Australie et la Norvège, ont annoncé des mesures similaires. Les Etats-Unis ont récemment (le 17 avril 2012) accordé une autorisation générale permettant certaines transactions financières en soutien à des activités humanitaires, religieuses et autres activités à but non lucratif.

IV. Remarques finales

23. Conformément aux conclusions adoptées par le Conseil d'administration, à sa 313^e session (mars 2012), la Conférence est invitée à réexaminer les mesures qu'elle a adoptées antérieurement pour assurer l'exécution par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête.

Annexe I

Décision concernant la sixième question à l'ordre du jour de la 313^e session du Conseil d'administration: Faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Le Conseil d'administration prend 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:

1. Salue les progrès importants accomplis au Myanmar depuis la 312^e session du Conseil d'administration (novembre 2011), et en particulier la nouvelle prorogation du Protocole d'entente complémentaire et l'adoption de la loi abrogeant la loi sur les villes et la loi sur les villages de 1907, qui définit le travail forcé et prévoit la poursuite pénale des contrevenants.
2. Salue également l'initiative prise par le gouvernement, y compris les services de la défense, pour officialiser sa volonté d'élaborer conjointement avec l'OIT une stratégie globale et volontariste visant à abolir totalement toutes les formes de travail forcé d'ici à 2015. Ce faisant, le Conseil d'administration insiste sur le fait que des mesures immédiates sont requises et qu'aucun effort ne doit être ménagé pour atteindre plus rapidement cet objectif. L'intention de maintenir sur cette question des liens de coopération directs entre les services de la défense et l'OIT constitue un volet important du processus dès lors que tous les secteurs du gouvernement doivent respecter la nouvelle législation.
3. Fait observer, tout en reconnaissant que ces progrès constituent des avancées majeures vers la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête, que l'application stricte de la nouvelle loi, d'une part, et la poursuite des éventuels contrevenants et l'imposition à ces derniers de sanctions appropriées, d'autre part, sont essentielles pour atteindre cet objectif et que ces mesures devraient donc faire partie intégrante de la stratégie proposée. Cette nouvelle stratégie devrait s'accompagner d'un fort engagement public en faveur de sa mise en œuvre et du plein respect de la convention n° 29.
4. Souligne la nécessité de faire en sorte que la politique porte et soit appliquée sur l'ensemble du territoire du Myanmar, y compris les zones frontalières dans le contexte de la conclusion d'accords de paix durables.
5. Prend note des informations concernant la poursuite de plusieurs contrevenants et encourage le gouvernement à maintenir un processus fondé sur l'éducation préventive et la sensibilisation, la pleine application de la loi et le suivi des responsabilités par le biais de sanctions pénales en tant que moyens de combattre l'impunité.
6. Se félicite de la multiplication des activités de sensibilisation, et notamment de la mise à disposition, en langue birmane et dans les quatre autres langues nationales, de la brochure conjointe du gouvernement et de l'OIT, et attend avec intérêt que cette brochure soit traduite dans d'autres langues et largement diffusée.
7. Salue également la récente libération d'autres militants syndicaux et demande la libération immédiate et sans condition de tous les militants syndicaux et prisonniers d'opinion encore incarcérés.
8. Prie instamment le gouvernement de se prévaloir de l'assistance technique du Bureau, et notamment de consultations pour la rédaction de la législation pertinente.
9. Salue les travaux du Bureau, et en particulier ceux du Chargé de liaison et de sa petite équipe dévouée et souligne à nouveau la nécessité de renforcer et étendre les capacités du bureau de liaison, notamment par la fourniture de ressources appropriées, l'approbation rapide, par le gouvernement, des demandes de visas, et l'engagement des coordonnateurs locaux en faveur du renforcement des réseaux communautaires.

-
10. Encourage vivement le gouvernement et le peuple du Myanmar à poursuivre leurs efforts de démocratisation et souligne à cet égard la nécessité de respecter pleinement les droits de l'homme et les normes internationales.
 11. Décide d'inscrire à l'ordre du jour de la 101^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2012) une question supplémentaire permettant un réexamen des mesures adoptées par la Conférence pour assurer l'exécution par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête.
 12. Enfin, prie le bureau du Conseil d'administration de dépêcher une mission au Myanmar et de faire rapport à la Conférence sur toutes les questions pertinentes afin de faciliter l'examen de ce rapport.
 13. Le coût total de cette mission, estimé à 58 000 dollars E.-U., sera financé avec les économies réalisées au titre de la partie I du budget ou, à défaut, en recourant à la partie II.

(Documents GB.313/INS/6, GB.313.INS/6(Add.) et GB.313/INS/6(Add.2).)

Annexe II

Conclusions de la discussion de la Commission de l'application des normes à la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, 2011

La commission a pris note des observations de la commission d'experts sur l'application de la convention n° 29 par le gouvernement du Myanmar, ainsi que du rapport du Chargé de liaison de l'OIT à Yangon relatant les faits les plus récents concernant la mise en œuvre du mécanisme d'examen des plaintes relatives au travail forcé mis en place le 26 février 2007, mécanisme dont la période d'essai a été reconduite en février 2011 pour une nouvelle période de douze mois, soit jusqu'au 25 février 2012.

La commission a également pris note des discussions et décisions du Conseil d'administration de novembre 2010 et mars 2011. En outre, elle a dûment pris note de la déclaration du représentant gouvernemental et de la discussion qui a fait suite. Elle a noté, en particulier, que le gouvernement s'est référé à la révision en cours de la loi sur les villes et de la loi sur les villages, indiquant que le projet de loi tend explicitement à interdire le travail forcé et inclut des réserves en ce qui concerne les circonstances relevant des catastrophes naturelles. Il a également fait état d'activités de sensibilisation actuellement en cours, y compris dans les régions peuplées de minorités ethniques, ainsi que de l'inscription adéquate de crédits au budget, afin de réduire le risque de recours du gouvernement à la main-d'œuvre non rémunérée. S'agissant de plaintes relatives à l'enrôlement de mineurs dans l'armée, le gouvernement a déclaré que les enfants ont été libérés et que des sanctions disciplinaires ont été prises à l'égard du personnel militaire: des officiers ayant été limogés et condamnés à des peines de prison. Le représentant gouvernemental a enfin déclaré que des mesures seraient naturellement prises contre toute personne, civile ou militaire, qui recourrait au travail forcé ou à l'enrôlement dans l'armée de personnes n'ayant pas l'âge légal.

La commission s'est réjouie d'apprendre que, comme elle le demandait depuis plusieurs années, Daw Aung San Suu Kyi ne fait plus l'objet d'une mesure d'assignation à résidence. Elle a appelé à nouveau à la libération immédiate des autres prisonniers politiques et militants syndicaux.

Se référant aux restructurations politiques survenues depuis la dernière session et notant les premières déclarations de priorités politiques du Président nouvellement élu sur la nécessité d'un bon gouvernement et d'une bonne gouvernance, la commission exprime le ferme espoir que ces objectifs se traduiront par des actes concrets et positifs et des mesures proactives et préventives axées sur l'éradication de toutes les formes de travail forcé et sur la promotion des droits des travailleurs.

Malgré ce qui précède, la commission a le regret de noter qu'il n'a pas été enregistré de progrès substantiels quant à l'application des recommandations formulées par la commission d'enquête en 1998, à savoir:

- 1) rendre les textes législatifs conformes à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930;
- 2) assurer que, dans la pratique, il ne soit plus imposé de travail forcé par les autorités; et
- 3) appliquer strictement les sanctions pénales prévues en cas d'imposition de travail forcé.

La commission a rappelé que les décisions prises par la Conférence en 2000 et en 2006 concernant l'application par le Myanmar de la convention n° 29 – et tous les éléments que ces décisions prévoient – restent d'actualité¹. Elle a exprimé le ferme espoir que le gouvernement s'emploiera d'urgence à faire en sorte que toutes les mesures demandées soient mises en œuvre à tous les niveaux de l'ensemble des autorités civiles et militaires. Elle a demandé instamment que le gouvernement donne suite intégralement aux recommandations de la commission d'enquête et aux commentaires et observations de la commission d'experts sans délai.

¹ <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#I>; <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-3-2.pdf>

En particulier, le gouvernement devrait:

- 1) soumettre les projets de textes amendant la loi sur les villes et la loi sur les villages au BIT pour commentaires et conseils afin de garantir que ces instruments soient pleinement conformes à la convention n° 29 et en assurer l'adoption rapide dans la législation et une prompte application dans la pratique;
- 2) prendre des mesures propres à garantir que le cadre constitutionnel et législatif interdise de manière effective l'imposition de travail forcé sous quelque forme que ce soit;
- 3) prendre toutes les mesures nécessaires afin de prévenir, réprimer et punir l'ensemble des pratiques de travail forcé, y compris l'enrôlement d'enfants dans les forces armées, l'enrôlement forcé dans le corps des pompiers et dans les unités de réserve de la milice, la réquisition pour le portage, pour la construction, pour l'entretien et l'approvisionnement des camps militaires, pour les travaux agricoles, et enfin la traite des personnes à des fins de travail forcé, pratiques qui ont encore cours et sont particulièrement étendues;
- 4) assurer rigoureusement que les personnes qui imposent du travail forcé, qu'elles appartiennent aux autorités civiles ou militaires, soient poursuivies sur les fondements du Code pénal et que des sanctions suffisamment dissuasives leur soient infligées;
- 5) engager sans délai les consultations envisagées entre le BIT et les ministères compétents en matière de finances et de planification afin d'assurer que les crédits nécessaires à l'engagement normal de travailleurs et à leur rémunération adéquate soient inscrits au budget;
- 6) prévoir des consultations sérieuses entre le BIT et le ministère de la Défense et, notamment, le plus haut niveau des forces armées, pour traiter les politiques et comportements conduisant les militaires à recourir au travail forcé;
- 7) mettre immédiatement un terme à tout harcèlement, toutes mesures de représailles et toute mesure d'emprisonnement contre les personnes qui recourent aux mécanismes de plaintes, sont associées à ce mécanisme ou en facilitent l'usage;
- 8) libérer immédiatement les personnes ayant porté plainte et les autres personnes associées à l'utilisation du mécanisme de plaintes qui sont actuellement emprisonnées et rapporter en conséquence toutes les mesures de suspension des licences d'exercice d'une profession prises dans ce cadre;
- 9) intensifier les activités de sensibilisation dans tout le pays, y compris dans le contexte des grands projets d'infrastructures et dans le cadre de la formation professionnelle du personnel de la police et des forces armées;
- 10) faciliter sans délai la production et la large diffusion de la brochure dans les autres langues vernaculaires;
- 11) rechercher activement un accord sur un plan d'action conjoint sérieux avec l'Equipe spéciale de pays des Nations Unies chargée de la surveillance et de la communication d'information sur les enfants et les conflits armés, dont le BIT est membre, en ce qui concerne notamment l'enrôlement de personnes n'ayant pas l'âge légal dans les forces armées.

Comme demandé dans la résolution de la Conférence internationale du Travail de 2000, la commission compte sur la collaboration de toutes les institutions du système des Nations Unies aux efforts visant l'élimination effective du travail forcé au Myanmar. Elle a de même appelé tous les investisseurs dans ce pays à s'assurer que les activités qu'ils y déploient ne servent pas à perpétuer ou étendre le recours au travail forcé mais apportent au contraire une contribution positive à son éradication complète.

La commission a appelé au renforcement des moyens dont dispose le Chargé de liaison de l'OIT pour aider le gouvernement à mettre en œuvre toutes les recommandations de la commission d'enquête et pour assurer l'efficacité du fonctionnement du mécanisme de plaintes, ainsi que de toute autre mesure supplémentaire qui serait nécessaire pour l'éradication complète du travail forcé. En particulier, la commission a exprimé le ferme espoir que le gouvernement donnera sans délai des assurances pleines et entières concernant la délivrance de visas de séjour à des fonctionnaires internationaux supplémentaires, relevant de la catégorie professionnelle.

La commission a appelé le gouvernement à passer en revue avec le Chargé de liaison de l'OIT les références faites au cours de sa discussion à des ordonnances imposant du travail forcé, ainsi que les ordonnances et autres documents similaires qui ont été soumis à la commission d'experts, et elle

a demandé que le Conseil d'administration soit saisi des progrès réalisés à cet égard à sa session de novembre prochain. Elle a incité le gouvernement à solliciter le concours du Bureau pour la mise en place d'un mécanisme permettant d'examiner et d'instruire immédiatement les allégations concernant ces ordonnances.

La commission a demandé instamment que le gouvernement fournisse à la commission d'experts des informations détaillées sur les mesures prises à propos de toutes les questions évoquées ci-dessus afin que celle-ci les examine à sa session de cette année, et elle veut croire qu'elle sera en mesure de prendre note de faits nouveaux significatifs lors de la prochaine session de la Conférence.

(BIT: *Compte rendu provisoire* n° 18, partie 3, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011, p. 12.)

.....
• Le présent document a été tiré à un nombre restreint d'exemplaires afin de réduire autant que possible l'impact
• sur l'environnement des activités de l'OIT et de contribuer à la neutralité climatique. Nous serions
• reconnaissants aux délégués et aux observateurs de bien vouloir se rendre aux réunions munis de leurs
• propres exemplaires afin de ne pas avoir à en demander d'autres. Nous rappelons que tous les documents de
• la Conférence sont accessibles sur Internet à l'adresse <http://www.ilo.org>.
•