



Questions supplémentaires à l'ordre du jour

Rapport du bureau du Conseil d'administration

1. A sa 313^e session (mars 2012), le Conseil d'administration a demandé à son bureau de dépêcher une mission (la «Mission») au Myanmar et de faire rapport à la Conférence internationale du Travail à sa 101^e session (2012) sur toutes les questions pertinentes afin de faciliter le débat de celle-ci sur le réexamen des mesures qu'elle a adoptées¹ pour assurer l'exécution par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête qui avait été chargée d'examiner le respect par le Myanmar de ses obligations aux termes de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.
2. La Mission, composée de M. Greg Vines, Président du Conseil d'administration, M. Luc Cortebееck, Vice-président travailleur du Conseil d'administration et M. Brent Wilton, secrétaire du groupe des employeurs du Conseil d'administration en tant que représentant personnel de M. Daniel Funes de Rioja, Vice-président employeur du Conseil d'administration, s'est rendue au Myanmar du 1^{er} au 5 mai 2012. Elle a rencontré les autorités du Myanmar au plus haut niveau, en particulier: le Président de la République de l'Union du Myanmar, le président de la Chambre basse du parlement, le ministre du Travail, le ministre des Affaires étrangères, le procureur général, d'autres représentants du gouvernement et le commandant en chef des Services de la défense. Elle a également pu s'entretenir avec Daw Aung San Suu Kyi, présidente de la Ligue nationale pour la démocratie (LND), des représentants d'autres partis politiques d'opposition, la Commission nationale des droits de l'homme, des militants syndicaux, des dirigeants d'organisations de travailleurs nouvellement enregistrées, des représentants des employeurs de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie de l'Union du Myanmar (UMFCCI) et des organisations d'employeurs récemment enregistrées. De plus, la Mission a rencontré des dirigeants de la Fédération des syndicats de Birmanie (FTUB) à Bangkok le 6 mai 2012. On trouvera la liste des personnes rencontrées par les membres de la Mission dans l'annexe I.

¹ Résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 87^e session (juin 1999), et 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 (mai-juin 2000). Les textes de ces résolutions figurent dans les annexes II et III.

-
3. Les membres de la Mission ont à tout moment gardé à l'esprit leur mandat d'aider la Conférence à débattre du réexamen des mesures antérieurement adoptées pour assurer l'exécution par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête.
 4. La Mission a cherché à savoir dans quelle mesure l'engagement d'éliminer le travail forcé, que les plus hautes autorités civiles et militaires lui ont dit avoir pris, était et serait suivi d'effets concrets. En d'autres termes, elle a voulu vérifier si ces changements étaient bien réels. La Mission a confronté avec la réalité sa perception de la volonté exprimée par les hautes autorités en s'entretenant longuement avec de nombreux acteurs non gouvernementaux.
 5. Les faits nouveaux concernant le travail forcé ont été régulièrement portés à la connaissance du Conseil d'administration par le Chargé de liaison de l'OIT au Myanmar lui-même, et tout récemment en mars 2012², ainsi que par l'intermédiaire de ses rapports à la Commission de l'application des normes de la Conférence pour ses sessions spéciales sur le Myanmar. La Mission a donc estimé qu'elle devait, par des discussions les plus approfondies possibles, compléter les informations déjà à la disposition de la Conférence en donnant son évaluation de la situation actuelle au Myanmar, plus particulièrement à la lumière d'événements récents en rapport avec les mesures à l'examen. A cette fin, elle a jugé nécessaire de donner également une évaluation de faits nouveaux survenus dans le monde du travail au sens large et du processus global de réforme politique et économique, en tenant compte des points de vue des principaux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.
 6. La rapidité du changement est impressionnante. La Mission a reçu de la part de tous les représentants gouvernementaux qu'elle a rencontrés l'assurance de leur engagement envers la démocratisation de la vie politique. Durant son séjour, Daw Aung San Suu Kyi et d'autres parlementaires récemment élus, appartenant pour la plupart au NLD, ont prêté serment au parlement. Daw Aung San Suu Kyi et d'autres représentants de l'opposition considèrent que la réforme semble être en bonne voie, surtout depuis quelques mois. Le Président a prononcé un discours du 1^{er} mai dans lequel il a déclaré que le travail décent pour tous est un objectif fondamental du Myanmar et s'est engagé à éliminer le travail forcé et à promouvoir la liberté d'association; le commandant en chef des Services de la défense a déclaré que les militaires reconnaissaient que leur rôle dans le cadre du nouveau gouvernement civil était différent de celui qu'ils avaient eu dans le passé.
 7. Le fait même que la Mission ait eu l'occasion de s'entretenir longuement et librement avec Daw Aung San Suu Kyi, dont la libération avait été demandée à plusieurs reprises tant par la Conférence que par le Conseil d'administration pendant plusieurs années, est le signe d'une évolution positive du pays. Durant la rencontre, Daw Aung San Suu Kyi s'est dite prudemment optimiste au sujet du processus de réforme et a indiqué que les six prochains mois seraient révélateurs de la sincérité du gouvernement à cet égard. Elle a estimé qu'il y avait un risque que la communauté internationale agisse trop vite. Elle a insisté sur le fait que l'établissement de l'Etat de droit – qui n'est pas encore une réalité – était crucial pour une démocratisation et un changement réels. Elle a appelé la communauté internationale à veiller à ce que l'aide internationale au développement et les investissements privés servent à améliorer l'existence de la population plutôt qu'à consolider l'actuelle configuration du pouvoir. Elle a insisté en particulier sur le fait que la position et l'influence de l'OIT au Myanmar étaient telles que l'Organisation n'avait pas à craindre de perdre du terrain en faveur d'autres acteurs en raison d'un retard quelconque perçu. Elle a toutefois insisté aussi sur l'importance et la nécessité de l'aide et de la coopération

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

technique de l'OIT en ce qui concerne l'autonomisation des citoyens, l'emploi des jeunes ainsi que les enfants soldats et leur réinsertion dans la société.

8. La Mission a constaté que le processus de transformation politique faisait déjà naître un grand intérêt pour les possibilités d'investissements étrangers directs. Cette tendance devrait se poursuivre dans un avenir proche avec d'importantes conséquences pour les conditions de travail décentes dans le pays. L'UMFCCI a insisté sur le fait qu'elle souhaitait voir des pratiques socialement responsables chez tous les employeurs opérant dans le pays et qu'elle avait déjà décidé de collaborer avec le Pacte mondial des Nations Unies à cette fin. Le représentant d'une organisation d'employeurs récemment enregistrée a expliqué que, jusqu'à récemment, la forte ingérence du gouvernement dans le processus de détermination des salaires avait maintenu les salaires à un niveau excessivement bas, ce qui avait engendré des troubles sociaux dans son entreprise, et qu'il attendait désormais avec impatience de pouvoir utiliser sa «voix» pour négocier des arrangements. Les représentants de l'UMFCCI ont insisté sur la nécessité du dialogue social.
9. S'agissant de la liberté d'association, au moment où la Mission est arrivée dans le pays, 15 organisations de travailleurs et 10 organisations d'employeurs avaient été enregistrées en vertu de la loi sur les organisations syndicales, et d'autres demandes d'enregistrement étaient à l'étude. Cette loi est entrée en vigueur en mars 2012 avec la promulgation de son règlement d'application. Les représentants des organisations de travailleurs s'étaient réunis le 1^{er} mai pour élire librement, aux fins de désignation par le gouvernement, le délégué des travailleurs à la 101^e session de la Conférence. La Mission a pu rencontrer les dirigeants d'une grande partie de ces organisations. Ceux-ci ont déclaré que, selon eux, les procédures d'enregistrement s'étaient bien déroulées malgré la relative inexpérience de toutes les parties. Certains d'entre eux ont toutefois donné des exemples d'ingérence inopportune des autorités locales ou de certains employeurs.
10. La Mission a soulevé avec l'ensemble des représentants gouvernementaux la question du statut de la FTUB. On lui a expliqué que les organisations affiliées à la FTUB n'avaient pas pu être enregistrées parce qu'elles n'avaient pas accompli les démarches prévues par la loi sur les organisations syndicales. Ces organisations ont été encouragées à prendre les mesures nécessaires et seront dûment enregistrées une fois les exigences de la loi satisfaites. La Mission a toutefois reçu des messages divergents du gouvernement concernant le futur rôle de la FTUB et le retour possible de ses dirigeants exilés pour qu'ils puissent se livrer à leurs activités syndicales. La FTUB avait été déclarée «organisation terroriste» par la déclaration n° 1/2006 et certains de ses dirigeants avaient été qualifiés de terroristes. Cette déclaration reste en vigueur.
11. Daw Aung San Suu Kyi a estimé que, dans le nouveau contexte politique, il appartenait à la FTUB, comme à toute autre organisation de travailleurs, d'obtenir son statut d'organisation représentative en vertu de la législation du travail désormais en vigueur. Elle s'est dite préoccupée du risque que certaines organisations syndicales puissent être manipulées par des partis politiques et a déclaré qu'il fallait empêcher cela. La Mission considère que, dans le cadre d'un processus politique plus ouvert, il est important que le gouvernement permette aux représentants de la FTUB, organisation affiliée à la Confédération syndicale internationale (CSI), de rentrer dans le pays et de prendre part en toute légitimité à l'édification d'un mouvement syndical et d'un partenariat social réels. Toutes les personnes concernées devraient s'engager dans un dialogue constructif pour trouver une solution à ce problème sur lequel se sont penchés tout particulièrement la Conférence et le Conseil d'administration. Selon la Mission, il faut maintenant que:
1) U Maung Maung (secrétaire général de la FTUB) et ses collègues puissent revenir au Myanmar en tant que personnes libres, à l'abri de toute menace de poursuites judiciaires;
2) U Maung Maung et ses collègues soient libres de se livrer à des activités syndicales dans le cadre de la législation du Myanmar; enfin 3) la déclaration qualifiant la FTUB d'organisation terroriste soit rescindée. La Mission a présenté ce point de vue au

gouvernement qui s'est engagé à l'étudier. Elle a pu rencontrer la direction de la FTUB à Bangkok. U Maung Maung a confirmé que les dirigeants de la FTUB avaient toujours eu, et ont encore, la ferme intention de retourner au Myanmar dès qu'ils pourront le faire sans avoir à craindre pour leur vie ou leur sécurité. La direction de la FTUB a reconnu les changements significatifs survenus au Myanmar et a fait savoir qu'elle souhaitait vivement jouer un rôle actif pour stimuler le développement économique et social du pays en organisant les travailleurs et en participant au dialogue social.

Lutte contre le travail forcé

12. En 1999 et 2000, la Conférence a adopté des mesures destinées à garantir le plein respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête. C'est pourquoi la Mission s'est attachée tout particulièrement à examiner par elle-même les dispositions prises par le gouvernement pour s'acquitter des obligations qui lui incombent au titre de chacune de ces trois recommandations et des dernières conclusions en date du Conseil d'administration sur le sujet.
13. Fait révélateur, le gouvernement a reconnu par l'intermédiaire du ministre du Travail que l'envoi d'une commission d'enquête et les recommandations de celles-ci étaient pleinement justifiés et que, à l'époque, ces recommandations n'avaient pas été correctement appliquées. Le ministre leur a cependant accordé toute son attention dès qu'il a pris ses fonctions en 2006, ce qui a permis d'aboutir à la signature du Protocole d'entente complémentaire en 2007. Alors que certains ministères n'ont joué au départ qu'un rôle limité, on voit s'affirmer désormais la volonté politique d'éliminer le travail forcé d'ici à 2015. Le nouveau Groupe de travail sur la stratégie commune d'abolition du travail forcé, présidé par le vice-ministre du Travail, est parvenu à associer les ministères du Travail, de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères ainsi que les Services de la défense aux efforts qu'il déploie afin de donner effet aux recommandations de la commission d'enquête. D'après le ministre du Travail, le nouveau gouvernement a mis en pratique l'essentiel de chacune de ces recommandations et estime par conséquent que les mesures adoptées en application des résolutions de la Conférence devraient maintenant être levées.
14. La Mission a pu confirmer l'information communiquée au Conseil d'administration dans un précédent rapport, selon laquelle la base législative nécessaire au respect des dispositions de la convention n° 29 a été mise en place. Pour ce faire, la loi sur les villes et la loi sur les villages de 1907 ont été abrogées, et la loi concernant l'administration des circonscriptions et des villages a été adoptée et promulguée en 2012. Une définition précise du travail forcé ainsi que des dispositions interdisant cette pratique et précisant les sanctions pénales encourues par les coupables ont ensuite été ajoutées à cette loi.
15. Compte tenu de ce progrès encourageant, la Mission a insisté auprès de tous ceux qu'elle a rencontrés au Myanmar sur l'urgence qu'il y avait à faire pleinement appliquer la nouvelle législation afin que, dans la pratique, les autorités – y compris les autorités militaires – cessent immédiatement d'avoir recours au travail forcé ou obligatoire, dans les zones de conflit comme ailleurs.
16. Dans ce contexte, la Mission a attaché une importance toute particulière à la mise au point définitive et à l'application de la stratégie commune, globale et volontariste, visant à abolir totalement toutes les formes de travail forcé d'ici à 2015 (ci-après dénommée «stratégie commune»), qui a fait l'objet d'un mémorandum d'accord, signé le 16 mars 2012 par le vice-ministre du Travail du Myanmar et le Chargé de liaison de l'OIT. La Mission a prié instamment le gouvernement et le Chargé de liaison d'arrêter les plans d'exécution de cette stratégie commune à temps pour que celle-ci soit portée à l'attention de la Conférence, et de s'assurer que sa mise en œuvre a lieu avec le plein concours de l'ensemble du gouvernement et des forces armées et que les ressources allouées à cette fin sont

suffisantes. La Mission a bien précisé qu'il était nécessaire d'agir immédiatement et que le fait d'avoir fixé à 2015 la date limite pour l'élimination définitive de toutes les formes de travail forcé ne pouvait servir de prétexte à des atermoiements, ce dont le gouvernement a conscience. Elle a souligné que les mesures visant à éradiquer le travail forcé devraient être prises aussi tôt que possible avant cette date. Elle s'est déclarée très heureuse d'apprendre que le cabinet du gouvernement ferait sienne la stratégie commune, ce qui fera véritablement de l'élimination du travail forcé un objectif commun à toutes les autorités publiques. Il faudra aussi donner un large écho à la stratégie commune afin de sensibiliser un maximum de personnes à son sujet.

17. Il convient de rappeler que, à sa session de mars 2012, le Conseil d'administration a conclu que la stratégie commune «devrait s'accompagner d'un fort engagement public en faveur de sa mise en œuvre et du plein respect de la convention n° 29». A cet égard, la Mission a pris note avec beaucoup de satisfaction de cette déclaration très claire du Président U Thein Sein en date du 1^{er} mai 2012:

Notre gouvernement élu est aux affaires depuis plus d'une année et il est grand temps que nous éliminions définitivement toutes les formes de travail forcé si nous voulons affirmer les principes éternels de justice, de liberté et d'égalité au sein de l'Union du Myanmar. Le travail forcé ou obligatoire est défini comme tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré. Par conséquent, la lutte contre le travail forcé a été intensifiée dans le pays, et l'Organisation internationale du Travail et le gouvernement de la République de l'Union du Myanmar ont lancé une stratégie commune qui doit permettre d'éradiquer totalement cette pratique d'ici à 2015.

18. Cette déclaration a été largement reprise dans les médias du pays et publiée dans son intégralité à la une des journaux nationaux, à la fois en anglais et dans la langue officielle du Myanmar.
19. Par ailleurs, le commandant en chef des Services de la défense a fait savoir à la Mission que, le 21 mars 2012, il avait adressé les instructions suivantes à toutes les unités: l'interdiction du travail forcé par la loi s'applique aux forces armées; l'imposition de travail forcé ne sera pas tolérée et sera punie conformément à l'article 374 du Code pénal; les personnels civils, y compris les détenus, ne seront pas astreints à du travail forcé dans les zones de conflit; et, en dehors de ces zones, le personnel militaire ne peut employer de civils contre leur gré et sans rémunération à des travaux de construction, de portage ou autres. La Mission a demandé une copie de ces instructions et cherché à déterminer dans quelle mesure ces engagements formels étaient suivis d'effet. Même si des cas de travail forcé ont encore été portés à la connaissance de la Mission, les intermédiaires de l'OIT sur le terrain, les parlementaires de l'opposition et la FTUB ont témoigné que, ces derniers mois surtout, le travail forcé avait fortement reculé, voire disparu dans certains cas.
20. La Mission a reçu des informations au sujet des poursuites intentées par les autorités, aussi bien civiles que militaires, à l'encontre de personnes ayant eu recours au travail forcé. Le commandant en chef a fait observer que les sanctions prévues à l'article 65 du Code de justice militaire étaient plus lourdes que celles prévues dans le Code pénal (peine maximum de sept ans d'emprisonnement contre un an maximum), en précisant toutefois qu'il avait décidé d'observer scrupuleusement les recommandations de la commission d'enquête. Les Services de la défense ont déclaré à la Mission que l'enrôlement de mineurs ne faisait pas partie de leur politique de recrutement et que les enfants n'ayant pas atteint l'âge minimum (18 ans) étaient systématiquement refusés et rendus à leurs parents. A l'occasion de la vérification de l'âge des nouvelles recrues, plus de 300 d'entre elles, reconnues comme mineures, ont été renvoyées ou ont vu leur candidature rejetée. De plus, un certain nombre d'enfants emprisonnés pour désertion ont été relâchés. Des actions pénales ont été intentées contre 28 officiers et 142 autres fonctionnaires chargés de superviser le recrutement, alors que cinq militaires avaient déjà été condamnés et que

28 officiers avaient été radiés du tableau d'avancement. La Mission a demandé au gouvernement de communiquer davantage d'informations par écrit sur ce sujet à l'OIT lors de la Conférence et de confirmer à cette occasion que des sanctions ont bien été prononcées à l'encontre des coupables. Le gouvernement a donné à la Mission l'assurance qu'il était déterminé à appliquer la loi dans toute sa rigueur, que les contrevenants soient des civils ou des militaires.

21. La Mission a constaté que dix militants syndicaux étaient toujours en prison. Elle a communiqué au gouvernement la liste de ces militants, en demandant à nouveau leur libération. Le Président s'est engagé à suivre cette affaire.

Analyse de la situation actuelle par la Mission

22. Consciente qu'il y a à peine plus d'un an que le gouvernement actuel a pris ses fonctions, la Mission a pu constater la rapidité de la démocratisation. Des personnes autrefois incarcérées par le gouvernement militaire lui ont indiqué qu'elles se sentent désormais plus en sécurité. Le Président U Thein Sein et d'autres membres du gouvernement, ainsi que Daw Aung San Suu Kyi, ont manifesté le ferme engagement de faire progresser et d'accélérer ce processus, mais chacun a reconnu que de nombreuses difficultés doivent encore être surmontées. Nul ne peut être certain de l'irréversibilité de ce processus, mais la Mission est prudemment optimiste. Daw Aung San Suu Kyi a dit que les mesures qui doivent venir d'en haut en vue de réformes doivent maintenant être accompagnées d'un mécanisme permettant une participation, authentique et venue de la base, à une démocratisation durable et fondée sur le respect de la légalité. La Mission est convaincue que l'OIT a la responsabilité fondamentale de contribuer par tous les moyens dont elle dispose, dans le cadre de son mandat, au progrès de la démocratie, au respect des droits de l'homme et à la justice sociale au Myanmar.
23. La Mission n'a aucun doute quant au sens et à l'impact de l'action de l'OIT au Myanmar depuis la commission d'enquête.
24. La Mission prend note que le gouvernement et l'opposition considèrent que le moment est venu de reconnaître l'évolution positive du Myanmar, et aussi que les besoins des 60 millions de citoyens du pays doivent être pris en considération.
25. Au-delà du fait que les mesures adoptées en 1999 et en 2000 par la Conférence, et l'action menée ultérieurement par les mandants de l'OIT, ont eu des répercussions manifestes, beaucoup considèrent que les activités du Chargé de liaison de l'OIT et de son équipe au Myanmar ont été très efficaces et très utiles, et qu'il faut les poursuivre et les renforcer. Le mécanisme de traitement des plaintes établi par le Protocole d'entente complémentaire reste un instrument puissant pour progresser dans le sens de l'élimination du travail forcé.
26. De plus, il est évident que l'analyse actuelle de la situation par la Mission, les rapports réguliers du Chargé de liaison de l'OIT et les délibérations du Conseil d'administration et de la Conférence sont, sur le plan international, des points de repère qui ont influencé et continueront d'influencer les décisions des membres et des organismes internationaux compétents.
27. La Mission a observé que les conseils donnés par le BIT sur les projets de législation et de règlements relatifs à la liberté d'association ont été jugés utiles et productifs, et se sont traduits par l'enregistrement d'organisations de travailleurs et d'employeurs. Bien que la procédure d'enregistrement semble avoir fonctionné rapidement et équitablement dans l'ensemble, cette procédure fait partie d'une nouvelle culture, à laquelle le gouvernement, les employeurs et les travailleurs doivent s'adapter. Inévitablement, certaines questions se sont posées au sujet desquelles le dialogue devra se poursuivre entre le gouvernement et

l'OIT. De plus, des militants syndicaux et leurs représentants ont fait part à la Mission de la persistance d'actes d'ingérence commis par des employeurs et des autorités locales contre des travailleurs qui cherchent à former une organisation. Il est donc urgent que l'OIT mette en œuvre sa structure d'appui pour renforcer les capacités des partenaires sociaux au Myanmar.

28. La Mission a noté que l'on ne sait pas précisément si l'ordonnance n° 2/88, qui interdit les réunions, les marches ou la participation à des manifestations regroupant cinq personnes ou plus, et l'ordonnance n° 6/88, qui rend obligatoire une autorisation pour constituer une organisation, sont toujours en vigueur. Des éclaircissements sur ce point sont attendus de la part du gouvernement, comme l'a demandé la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations dans ses observations sur l'application par le Myanmar de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. De même, des précisions sont nécessaires sur le statut actuel de la loi de 1908 sur les associations illicites, dont il a été confirmé qu'elle est toujours en vigueur, au regard de la nouvelle législation du travail.
29. Dans la résolution qu'elle a adoptée en 2000, la Conférence a accordé un intérêt particulier aux activités d'autres organisations internationales. Il est donc important de souligner que la visite de la Mission a eu lieu aussitôt après celle du Secrétaire général de l'ONU au Myanmar. La visite du Secrétaire général a mis en évidence la progression du dialogue entre le Myanmar et les différentes organisations du système multilatéral. De plus, le Secrétaire général a appelé la communauté internationale «à lever, suspendre ou alléger les restrictions commerciales et autres sanctions». Peu après la visite de la Mission, la Banque mondiale a annoncé son intention d'ouvrir un bureau dans le pays.
30. Par ailleurs, la Mission a constaté que d'importants investissements étrangers directs sont effectués ou envisagés. Le Président a confirmé à la Mission qu'il a rencontré plusieurs délégations gouvernementales et d'entreprises de différents pays pour parler d'investissement au Myanmar. Il a indiqué que l'accroissement des investissements est un élément essentiel de la politique gouvernementale de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et de développement rural, qui est cruciale pour garantir la stabilité du pays et l'évolution démocratique. La croissance économique contribuera aussi à promouvoir le retour au Myanmar de quelque 3 millions de ressortissants qui ont émigré et dont le traitement en tant que travailleurs migrants a beaucoup préoccupé le gouvernement. Daw Aung San Suu Kyi a mis en garde contre le fait que certains investissements pourraient être purement spéculatifs ou motivés par la perspective de gains à court terme. Une loi sur les investissements qui est en préparation pourrait fournir des indications importantes à ce sujet. Daw Aung San Suu Kyi a estimé que l'OIT avait un rôle à jouer pour orienter l'aide au développement et l'investissement privé dans le sens de la création d'infrastructures productives, décidée par et pour les communautés. La FTUB a convenu que, s'ils sont mal gérés, les investissements étrangers pourraient conduire à l'exploitation, à la diminution des ressources naturelles et à la congestion urbaine, et non au développement équilibré de la population.
31. La Mission a estimé que cette mutation rapide des relations du Myanmar avec le système multilatéral, et avec les investisseurs privés, devrait être prise en compte par la Conférence lors de son réexamen des mesures applicables au Myanmar. Nombre des interlocuteurs de la Mission ont attiré son attention sur les nouvelles nécessités et possibilités entraînées par cette situation nouvelle, dans laquelle la contribution de l'OIT et de ses mandants pourrait être extrêmement utile. Le gouvernement a attiré l'attention en particulier sur les domaines de la création d'emplois, du développement rural et de la réduction de la pauvreté, tandis que Daw Aung San Suu Kyi a évoqué le besoin urgent de traiter les problèmes naissants du chômage élevé des jeunes et de la réinsertion des enfants soldats dans la société.

-
32. La Mission a conclu que la volonté politique et les besoins techniques du Myanmar donnent des raisons d'accroître et de diversifier considérablement l'action de l'OIT. Reste la question de savoir si la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête sur la convention n° 29 a été suffisante pour justifier une modification ou un retrait des mesures que la Conférence a décidées en 1999 et 2000.
33. La Mission a conclu à ce sujet que les réformes législatives introduites par le nouveau gouvernement, et dont les effets se sont de plus en plus fait sentir depuis quelques mois, semblent répondre comme il convient à la première recommandation de la commission d'enquête. L'OIT devrait contribuer à l'examen des lois d'application nécessaires et des directives correspondantes.
34. La Mission a jugé encourageant l'engagement exprès du gouvernement et du commandant en chef des Services de la défense de poursuivre et de sanctionner tous les auteurs de travail forcé conformément au Code pénal, et pris note des informations fournies sur les mesures prises à ce jour. Toutefois, elle a noté que Daw Aung San Suu Kyi est préoccupée par le fait que les nouvelles instructions militaires pourraient être une version recyclée de précédents règlements qui n'ont jamais été observés. La Mission a reconnu que les pratiques actuelles, qui sont acceptées depuis des décennies, exigeront un effort de sensibilisation soutenu. Tant que le recours au travail forcé persistera, il devra donner lieu à des enquêtes, des poursuites et des sanctions. Un pouvoir judiciaire indépendant et impartial, formé aux questions du travail forcé, contribuera à mettre fin au climat d'impunité. Les magistrats, juges et procureurs devraient avoir un rôle à la fois préventif et correctif. L'OIT devrait utiliser les instruments qui existent, y compris ceux du Centre international de formation de l'OIT à Turin, ou en élaborer de nouveaux pour contribuer à l'application effective de l'Etat de droit.
35. La Mission a conclu aussi que, malgré les progrès accomplis dans la mise en place d'un cadre juridique adapté, et les efforts déployés pour en garantir l'application, le principal problème qui reste à résoudre en ce qui concerne l'application des recommandations de la commission d'enquête est l'élimination totale de la pratique actuelle du travail forcé au Myanmar.
36. A cet égard, la Mission rappelle que le Conseil d'administration a salué la volonté du gouvernement 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 au plus tard. La date prévue devrait être respectée, et les plus graves causes et formes de travail forcé être traitées en priorité. La Mission estime que la finalisation et la mise en œuvre déterminée de cette stratégie, conformément à l'engagement pris par le Président le 1^{er} mai 2012, seront essentielles pour satisfaire définitivement à la recommandation de la commission d'enquête. Cela passe par la participation systématique de toutes les parties prenantes du gouvernement et des Services de la défense, par le soutien de l'OIT et par des ressources suffisantes. Le Conseil d'administration devrait suivre les progrès de la mise en œuvre de la stratégie commune. Entre-temps, les mécanismes de soumission de plaintes établis par le Protocole d'entente complémentaire de 2007 conclu par le gouvernement et l'OIT devraient rester en place.

Greg Vines

Luc Cortebeeck

Brent Wilton

J'ai lu le rapport et en approuve pleinement le contenu.

Daniel Funes de Rioja

Annexe I

Liste des personnes avec lesquelles la Mission s'est entretenue

Son Excellence U Thein Sein, Président de la République de l'Union du Myanmar

Son Excellence U Soe Maung, ministre de l'Union auprès du bureau du Président et président du Conseil de Naypitaw

D^r U Tun Shin, Procureur général

U Min Zaw, directeur général du bureau du Président

U Kyaw Kyaw, directeur général du Service du protocole (MOFA)

Parlement

Son Excellence U Thura U Shwe Mann, président de la Chambre des représentants (Pyithu Hluttaw)

U Nanda Kyaw Swa, vice-président de la Pyithu Hluttaw

U Htay Myint, vice-président de la Commission des questions juridiques et de l'évaluation des cas spéciaux

U Mya Thein, membre de la Commission des questions juridiques et de l'évaluation des cas spéciaux

U Htay Oo, président de la Commission de la Pyithu Hluttaw chargée des droits fondamentaux du citoyen, de la démocratie et des droits de l'homme et secrétaire général du Parti de la solidarité et du développement de l'Union (USDP), ainsi que les membres de la commission

Daw Aung San Suu Kyi, présidente de la Ligue nationale pour la démocratie (NLD) et parlementaire

U Sai Boe Aung, député du Parti démocratique des nationalités Shan (SNDP)

U Sai Kyaw Ohn, député du SNDP

U Ye Tun, député du SNDP

U Soe Win, député de la Force nationale démocratique

D^r Aye Maung, député du Parti national de développement du Rakhine (RNDP)

Ministère du Travail

Son Excellence U Aung Kyi, ministre du Travail

Son Excellence U Myint Thein, ministre adjoint du Travail

U Myo Aung, directeur général du Département du travail (ministère du Travail)

D^r Than Win, directeur général de la Commission centrale du Département des relations de travail chargée du règlement des différends commerciaux

Ministère des Affaires étrangères

Son Excellence U Wunna Maung Lwin, ministre des Affaires étrangères

Daw Maw Maw, directrice générale adjointe du ministère des Affaires étrangères

U Htin Lynn, directeur du ministère des Affaires étrangères

U Win Naing, directeur général du ministère des Affaires étrangères

Services de la défense

Général en chef adjoint Min Aung Hlaing, commandant en chef des Services de la défense

Général Soe Win, commandant en chef adjoint des Services de la défense, commandant en chef des armées

Général Hla Htay Win, chef d'état major (bureau du commandant en chef)

Général de corps d'armée Hla Min, ministère de la Défense

Général de corps d'armée Khin Zaw Oo, adjudant général

Général de corps d'armée Yar Pyae, avocat général

Colonel Thant Zin Myo

Groupe de travail stratégique conjoint chargé de la stratégie commune pour l'élimination du travail forcé

Son excellence U Myint Thein, ministre adjoint du Travail, premier secrétaire adjoint du Groupe de travail stratégique

General Aung Thaw, ministre adjoint, ministre de la Défense, deuxième secrétaire adjoint

[Steve Marshall, Chargé de liaison de l'OIT, troisième secrétaire adjoint]

U Myo Aung, directeur général du Département du travail au sein du ministère du Travail

Colonel Than Oo, adjudant général adjoint, ministère de la Défense

Lieutenant colonel Thaung Naing, avocat général adjoint, ministère de la Défense

Général de brigade Kyaw Zan Myint, ministre adjoint du ministère des Affaires intérieures

U Maung Maung Htay, Directeur, Département de l'administration générale (auprès du directeur général), ministère des Affaires intérieures

U Kyaw San, directeur général adjoint du bureau du Procureur général [auprès du directeur général]

U Win Aung, directeur général adjoint (auprès du directeur général), Cour suprême

U Win Naing, directeur général du ministère des Affaires étrangères

U Thatoe Aung, directeur (auprès du directeur général) du Département de règlement et d'enregistrement foncier du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation.

Fédération des chambres de commerce et de l'industrie de la République de l'Union du Myanmar (RUMFCCI)

U Win Aung, président

U Aung Lwin, vice-président

D^r Myo Thet, secrétaire général

Ma Khine Khine Nwe, secrétaire générale adjointe de la RUMFCCI et secrétaire générale de l'Association des employeurs de l'industrie de l'habillement

U Zaw Min Win, vice-président

U Khin Maung Aye, directeur général de Lat War Company Ltd., président de l'Association des employeurs de l'industrie de l'habillement pour les zones industrielles 2, 3 et 4 de la commune de Hlaingtharya

U Sein Pe, président de l'Association des employeurs des agences de placement étrangères 707 A

Colonel Khin Maung Lat (à la retraite), président de l'Association des employeurs de l'industrie de l'habillement de la commune de Mingaladon

Commandant Tint Naing (à la retraite), président de l'Organisation de base des employeurs de l'industrie de l'habillement de la commune de l'Okkalapa du nord à Yangon

U Myint Soe, président de l'Organisation de base des employeurs de l'industrie de l'habillement de la commune de Shwepyithar à Yangon

Commission nationale des droits de l'homme

U Win Mra, président

U Tun Aung Chein, professeur (à la retraite) du Département d'histoire, membre de la commission

D^r Nyan Zaw, médecin (à la retraite), membre de la commission

Daw San San, directrice (à la retraite) du Département du travail, membre de la commission

U Khin Maung Lay, directeur (à la retraite) du Département du travail, membre de la commission

Fédération des syndicats du Myanmar (FTUB)

U Maung Maung, secrétaire général

U Ronnie Maung Than Lwin, vice-président

Organisations syndicales de base enregistrées

La Mission s'est réunie avec les représentants des organisations syndicales de base enregistrées et d'une fédération enregistrée suivantes:

Organisation syndicale de base de manipulation des chargements de la commune de Pyinoolwin

Centre d'inspection Echo, Organisation syndicale de base du secteur de l'inspection de l'habillement

Organisation des employés de la manipulation de chargements du marché Theingyi pour le hall D du nouveau marché

Organisation syndicale de base des employés de la construction à Kone Dala Baung Thaung Wine

Fédération des marins du Myanmar

Usine de chaussures Tai Yi

Organisation syndicale de l'industrie de l'habillement Shwe Zin Aye

Organisation syndicale de l'industrie de l'habillement Pyinsa Thonedari

Organisation syndicale de l'industrie de l'habillement Opal

Organisation syndicale de l'industrie du tuyau Bo San

Tuilerie Aung

Organisation syndicale de construction de Mingaladon

Organisation syndicale de l'industrie des produits finis en teck

Autres organisations et militants syndicaux

La Mission a également rencontré les représentants d'organisations en cours de formation et d'enregistrement ainsi que des facilitateurs de l'OIT.

Représentants d'Etats Membres

La Mission s'est entretenue avec des représentants de missions diplomatiques à Yangon et Bangkok.

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. Déploire 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

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.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
<i>Rapport du bureau du Conseil d'administration</i>	
Lutte contre le travail forcé.....	4
Analyse de la situation actuelle par la Mission.....	6
 Annexes	
I. Liste des personnes avec lesquelles la Mission s'est entretenue.....	9
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).....	12
III. 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).....	14

.....
: 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>. :
:.....