

## Conseil d'administration

337<sup>e</sup> session, Genève, 24 octobre-7 novembre 2019

GB.337/INS/9

Section institutionnelle

INS

Date: 1<sup>er</sup> octobre 2019

Original: anglais

### NEUVIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Rapport de situation sur le suivi de la Résolution concernant les autres mesures sur la question du Myanmar adoptées par la Conférence à sa 102<sup>e</sup> session (2013)

#### Objet du document

Le présent document fait le point des progrès accomplis sur les questions relatives aux activités de l'OIT, notamment l'élimination du travail forcé et la liberté syndicale, la mise en place d'un mécanisme efficace de traitement des plaintes et la réforme de la législation du travail (voir le projet de décision au paragraphe 27).

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

**Principal résultat/élément transversal déterminant:** Résultat 8: Protéger les travailleurs contre les formes de travail inacceptables/normes internationales du travail.

**Incidences sur le plan des politiques:** Aucune.

**Incidences juridiques:** Aucune.

**Incidences financières:** Aucune.

**Suivi nécessaire:** Application en cours du programme de travail de l'OIT.

**Unité auteur:** Chargé de liaison de l'OIT pour le Myanmar (OIT-Yangon).

**Documents connexes:** Résolution concernant les autres mesures sur la question du Myanmar adoptées par la Conférence à sa 102<sup>e</sup> session (2013) en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT.



## Introduction

1. A sa 335<sup>e</sup> session (mars 2019), ayant examiné le rapport soumis par le Directeur général sur le suivi de la Résolution concernant les autres mesures sur la question du Myanmar adoptées par la Conférence à sa 102<sup>e</sup> session (2013), le Conseil d'administration:
  - a) s'est félicité de la signature, en septembre 2018, du programme par pays de promotion du travail décent (PPTD) pour le Myanmar, et a encouragé le Myanmar à participer pleinement à sa mise en œuvre et les autres Etats Membres à appuyer ces efforts;
  - b) a exprimé sa profonde préoccupation devant la persistance du travail forcé, compte tenu des observations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et a exhorté le gouvernement à intensifier son étroite coopération avec le BIT en vue de l'élimination du travail forcé, dans le cadre du PPTD et au moyen d'un plan d'action assorti de délais prévoyant la mise en place d'une procédure efficace de traitement des plaintes ainsi que les mesures de transition correspondantes;
  - c) a exprimé sa préoccupation devant les lacunes importantes du projet de loi et a prié instamment le gouvernement de s'assurer que la réforme de la législation du travail visant à promouvoir la liberté syndicale repose sur un dialogue tripartite véritable et effectif et respecte les normes internationales du travail;
  - d) a exhorté le gouvernement à appliquer les recommandations des organes de contrôle de l'OIT pour garantir que les travailleurs et les employeurs ne subissent pas de restrictions ni d'intimidations dans l'exercice de leurs droits fondamentaux au travail, et s'est inquiété des poursuites engagées récemment contre des syndicalistes qui avaient participé à des manifestations pacifiques;
  - e) a encouragé le gouvernement à promouvoir le travail décent par une politique d'investissement responsable, conformément à la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale (la Déclaration sur les entreprises multinationales);
  - f) a prié le Bureau de le tenir informé, à sa 337<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2019), des progrès accomplis.

## Progrès accomplis dans l'élimination du recours au travail forcé

2. Comme le Conseil d'administration en a été informé en mars 2019, le Protocole d'entente complémentaire, qui prévoyait un mécanisme de traitement des plaintes pour les cas de travail forcé, est arrivé à expiration le 31 décembre 2018. Il est prévu de le remplacer par un mécanisme national de traitement des plaintes, comme convenu dans le PPTD adopté en septembre 2018. Au cours de débats menés par le Conseil d'administration à sa session de mars 2019, un représentant du gouvernement a confirmé que, en attendant que le mécanisme national de traitement des plaintes soit en place et opérationnel, les plaintes reçues par le BIT seraient soumises au groupe de travail de haut niveau, qui se chargerait de prendre les mesures nécessaires.
3. Le BIT a reçu 108 autres plaintes pour travail forcé en 2019, dont 48 ont été considérées comme entrant dans la définition du travail forcé. Il s'agit de 39 cas de recrutement de mineurs, de 2 cas de recrutement forcé d'adultes, de 5 cas de formes traditionnelles de travail

forcé et de 2 cas de traite à des fins de travail forcé. Les nouveaux cas de recrutement de mineurs restent peu nombreux par rapport aux années précédentes, 2 seulement des 39 cas de recrutement de mineurs ayant été signalés en 2019.

4. Le nombre de plaintes reçues a continué de diminuer depuis 2016, ce qui donne à penser que des progrès ont été accomplis sur la voie de l'élimination du recrutement des mineurs, qui représente généralement la plus forte proportion des plaintes reçues. Depuis l'expiration du Protocole d'entente complémentaire, des organismes publics et d'autres organisations peuvent également être saisis, ce qui pourrait également expliquer en partie la diminution du nombre de cas reçus par le BIT.
5. Sur les 48 cas de travail forcé, 2 ont été classés après la libération des victimes; 11 cas de recrutement de mineurs ont été renvoyés au groupe de travail chargé de la surveillance et de la communication d'informations et les 35 autres seront soumis au groupe de travail de haut niveau d'ici à septembre 2019.
6. Quelque 277 cas reçus avant l'expiration du Protocole d'entente complémentaire ont été soumis au groupe de travail de haut niveau en 2019. Les autres cas actuellement examinés par le BIT seront soumis au groupe de travail de haut niveau dès que possible. Toutefois, en raison des ressources limitées dont il dispose, le chargé de liaison de l'OIT éprouve des difficultés à élucider ces affaires, car elles doivent faire l'objet d'une évaluation, être soumises à examen et donner lieu à un suivi. Le BIT continuera de s'employer à mobiliser des ressources pour permettre à l'OIT de mener à bien ce travail essentiel.
7. Depuis mars 2019, le BIT n'a reçu aucune autre plainte pour travail forcé liée à l'emploi involontaire de civils comme guides et porteurs dans les zones de conflit. Plusieurs cas de ce type signalés au Bureau avant 2019 ne sont toujours pas résolus, en grande partie parce que l'accès à ces zones est limité. Le gouvernement a indiqué que de telles restrictions sont nécessaires pour des raisons de sûreté et de sécurité, mais cela limite la capacité du Bureau à évaluer les plaintes et à y donner suite.
8. Il convient également de noter que très peu de cas de travail forcé dans le secteur privé ont été signalés depuis mars 2019, mais il ne faut pas en déduire pour autant qu'il n'y a pas de travail forcé dans ce secteur.
9. En 2019, 20 cas de travail forcé soumis les années précédentes ont été classés et, en mars 2019, la Tatmadaw (les forces armées) a démobilisé 69 recrues mineures par l'intermédiaire du groupe de travail chargé de la surveillance et de la communication d'informations, la démobilisation de 22 d'entre eux ayant été facilitée par le BIT. Dans 2 autres cas, les parents/tuteurs ont obtenu directement la libération du mineur avec l'appui du BIT. Le gouvernement a indiqué que, le 11 juillet 2019, le bureau du commandant en chef des armées avait donné à tous les commandements régionaux et sous-régionaux l'instruction de ne pas recruter et de ne pas utiliser des enfants de moins de 18 ans dans tout lieu de travail militaire. Le BIT a demandé une copie de cette instruction mais ne l'a pas encore reçue.
10. Les restrictions aux déplacements à l'intérieur du pays ont une incidence importante sur le travail de l'OIT et d'autres organisations. Une approbation préalable est requise et tout écart par rapport à la date de voyage approuvée peut entraîner le retrait de l'approbation. D'autres institutions des Nations Unies et partenaires du développement sont confrontés à des difficultés similaires. L'effet immédiat sur le personnel du BIT est une restriction de sa capacité à se déplacer librement pour évaluer et vérifier les informations soumises par les plaignants, notamment en zone rurale.
11. La Mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar, instituée par le Conseil des droits de l'homme en 2018, a continué de rendre compte du recours au

travail forcé par la Tatmadaw dans les zones où vivent des minorités ethniques. Le gouvernement a rejeté les rapports de la mission et lui a refusé l'accès au pays. Le BIT n'a pas non plus été en mesure d'évaluer la situation de manière indépendante pour déterminer si les incidents signalés justifiaient la prise de mesures supplémentaires, en raison des restrictions imposées aux déplacements en dehors des municipalités et de l'obligation de demander une autorisation d'accès deux semaines à l'avance.

12. Depuis que le Département de l'administration générale, qui est responsable de l'ensemble de l'administration locale, a été transféré à la fin de 2018 du ministère de l'Intérieur contrôlé par la Tatmadaw au cabinet du ministre pour le gouvernement de l'Union, il est encourageant de constater que le Département de l'administration générale a joué un rôle positif en aidant à vérifier l'âge des victimes dans un grand nombre de cas de recrutement de mineurs, et l'on espère que ce service aura un rôle accru dans la lutte contre le travail forcé.
13. Le 25 mai 2019, le gouvernement a présenté au Forum national de dialogue tripartite ses propositions concernant un mécanisme national de traitement des plaintes. Le BIT a mis l'accent sur les éléments ci-après, nécessaires à la mise en place d'un mécanisme crédible et efficace:
  - a) impartialité dans l'évaluation et l'instruction des plaintes;
  - b) garantie de la protection des victimes;
  - c) volonté avérée de rendre des comptes;
  - d) décentralisation des responsabilités en matière d'élimination du travail forcé;
  - e) programmes de sensibilisation, en particulier à l'intention de ceux qui vivent dans des zones reculées ou des zones de conflit.
14. En juillet 2019, le gouvernement a commencé à annoncer publiquement son intention d'établir un mécanisme national de traitement des plaintes, sans toutefois mentionner la possibilité pour les plaignants de continuer à soumettre des plaintes au BIT. Le Bureau poursuivra l'examen de cette question.
15. Par lettre datée du 7 août 2019, le BIT a été informé de l'approbation par le Président de la création d'un mécanisme national de traitement des plaintes. Le gouvernement a communiqué au chargé de liaison de l'OIT une proposition comportant un cadre pour ce mécanisme ainsi qu'un plan d'action comprenant des dispositions transitoires. La proposition prévoit la création d'un groupe de gouvernance de haut niveau représentant un grand nombre de ministères, ainsi que d'un groupe de travail de niveau inférieur chargé de gérer le fonctionnement effectif du mécanisme de traitement des plaintes. Le BIT n'a été admis à aucun de ces deux organes, mais il s'est montré disposé à fournir des conseils techniques, à former des formateurs et à mener des activités générales de sensibilisation. Malheureusement, il n'est fait aucune référence à l'intention du gouvernement de tenir le Bureau informé de l'issue des plaintes qu'il a déposées, et aucun détail n'a été donné sur la nature des procédures d'enquête proposées ni sur la protection des plaignants.
16. En août 2019, le gouvernement a confirmé le nouveau plan d'action élaboré sous les auspices du PPTD. A ce jour, le BIT a été invité à participer à une session de formation de formateurs d'une journée à l'intention de divers membres du personnel des ministères, à une session de sensibilisation destinée au Département de l'administration générale et à deux sessions de formation s'adressant à des magistrats.
17. Bien que le gouvernement se soit efforcé d'élaborer des procédures provisoires pour le traitement des plaintes, un cadre pour la création du mécanisme national de traitement des

plaintes et un plan d'action pour l'élimination du travail forcé dans le cadre du PPTD, les mesures de protection des victimes restent floues et la question de la décentralisation des responsabilités en matière d'élimination du travail forcé au profit des autorités des Etats et des régions doit encore être examinée. Le BIT continuera d'exhorter le gouvernement à consulter les partenaires sociaux par l'intermédiaire du Forum national de dialogue tripartite et à revoir les structures, processus et protections qu'il propose, tant pour le mécanisme national de traitement des plaintes transitoire que pour le mécanisme définitif, afin de garantir sa crédibilité et son efficacité, et à accepter le BIT comme un partenaire à part entière dans la lutte contre le travail forcé au Myanmar.

## Réforme du droit du travail

18. La nouvelle loi sur les droits de l'enfant a été adoptée en juillet 2019; elle comprend des mesures visant à réglementer l'âge minimum d'admission à l'emploi, les travaux dangereux et les pires formes de travail des enfants. Le gouvernement indique qu'il s'apprête à ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973. Un premier projet de loi sur l'organisation du travail a été soumis au BIT à la fin de 2018 et, à la suite de consultations approfondies et de la fourniture de conseils techniques, un projet révisé a été reçu en juillet 2019. Le gouvernement a également collaboré avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, sur une base bipartite, à l'élaboration du dernier projet. Toutefois, les organisations représentatives de travailleurs continuent de s'inquiéter du fait que leurs points de vue n'ont pas été pris en compte lors du processus de rédaction.
19. Les amendements à la loi sur le règlement des conflits du travail, qui ont été approuvés par le Parlement en 2019, apportent de légères modifications à la composition des organes de règlement des conflits. En outre, conformément aux recommandations de la mission de contacts directs d'octobre 2019, le texte définitif ne faisait pas état de peines d'emprisonnement pour infraction à la loi. Toutefois, il est à noter que la définition du terme «travailleur» a été restreinte. La mission de contacts directs a également recommandé que les activités de promotion de la négociation collective excluent les travailleurs non syndiqués lorsqu'il existe des syndicats au niveau de l'entreprise et du secteur; toutefois, cette recommandation n'a pas été incluse dans la version définitive du texte de loi.
20. Si l'on peut voir des avancées positives dans le fait que le Forum national de dialogue tripartite se soit réuni à nouveau en mai et que le gouvernement collabore sur une base bipartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, cette collaboration peut encore être renforcée avec le soutien du BIT. Les problèmes et préoccupations soulevés par les partenaires sociaux ne semblent pas avoir été pleinement pris en compte dans la révision de la loi sur l'organisation du travail et de la loi sur le règlement des conflits du travail. Le Bureau continue toutefois d'encourager le gouvernement à recourir au dialogue social tripartite pour régler les questions en suspens concernant la sécurité sociale, l'élimination du travail des enfants, la fixation du salaire minimum et la sécurité et la santé au travail.

## Poursuites contre des syndicalistes

21. Comme le Conseil d'administration en a été informé en mars 2019, en février 2019, huit dirigeants syndicaux de la Confédération des syndicats du Myanmar et de la Fédération syndicale des infrastructures, de l'artisanat et des services du Myanmar ont été inculpés en vertu de la loi sur le droit de réunion et de manifestation pacifiques pour avoir participé à une manifestation à Mandalay. La demande de manifestation a été rejetée au motif que les demandeurs n'étaient pas de Mandalay et que les problèmes soulevés n'étaient pas

considérés comme des problèmes locaux. L'affaire est actuellement devant les tribunaux et une décision est attendue en octobre 2019.

## Travail décent et politique d'investissement responsable

22. En ce qui concerne la promotion du travail décent par une politique d'investissement responsable, conformément à la Déclaration sur les entreprises multinationales, le Bureau apporte son soutien à la mise en œuvre d'un projet de coopération pour le développement sur la promotion de chaînes d'approvisionnement responsables élaboré par l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'OIT. Ce projet est mis en œuvre conformément à la Déclaration sur les entreprises multinationales et se concentre sur les secteurs clés du Myanmar.

## Conclusions

23. Le Conseil d'administration se félicite de la coopération du gouvernement du Myanmar avec le BIT dans le cadre du PPTD depuis mars 2019 et des progrès réalisés au cours de cette période, en particulier l'élaboration de plans d'action, l'adoption de la loi sur les droits de l'enfant et les propositions visant à ratifier la convention n° 138. Le gouvernement est encouragé à poursuivre ses efforts de coopération avec le chargé de liaison de l'OIT et les partenaires sociaux pour mettre pleinement en œuvre le PPTD.
24. Le Conseil d'administration salue l'intention du gouvernement de s'approprier le mécanisme de traitement des plaintes pour travail forcé tel qu'il est proposé dans le cadre du PPTD. Toutefois, pendant la présente période de transition, un partenariat plus étroit entre le gouvernement et le BIT aux fins de la mise en place d'un mécanisme national de traitement des plaintes crédible et efficace est nécessaire afin de renforcer la capacité juridique et pratique de toutes les parties prenantes à mettre en place un tel mécanisme et à assurer la protection nécessaire des plaignants.
25. Le BIT continuera de recevoir de nouvelles plaintes et d'aider le gouvernement à traiter celles que lui-même reçoit afin d'assurer l'efficacité du mécanisme national de traitement des plaintes. Le gouvernement est encouragé à tenir le BIT informé de l'issue des plaintes déposées après vérification et à garantir des procédures d'enquête justes, impartiales et équitables et la protection des plaignants.
26. Le BIT doit encore traiter un certain nombre de plaintes en attente et examiner les signalements qu'elle ne cesse de recevoir sur le recours au travail forcé.

## Projet de décision

27. *Ayant examiné le rapport présenté par le Directeur général dans le document GB.337/INS/9, le Conseil d'administration:*
- a) *prend note des progrès accomplis par le gouvernement, en particulier du nouveau plan d'action sur le travail forcé, de l'adoption de la loi sur les droits de l'enfant et des propositions visant à ratifier la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et encourage le gouvernement à poursuivre sa collaboration avec le BIT et les partenaires sociaux en vue de mettre pleinement en œuvre le programme par pays de promotion du travail décent;*

- b) prie le gouvernement de consulter les partenaires sociaux par l'intermédiaire du Forum national de dialogue tripartite en vue de mettre en place un mécanisme national de traitement des plaintes crédible et efficace prévoyant des mesures de protection des victimes, afin de combattre et d'éliminer le travail forcé;*
- c) prie également le gouvernement de continuer à appliquer des procédures permettant au BIT de recevoir des plaintes et d'intensifier sa coopération avec le Bureau en vue de mettre en œuvre un processus efficace de traitement des plaintes contre le travail forcé jusqu'à ce qu'un mécanisme national de traitement des plaintes approprié soit institué;*
- d) demande au Directeur général d'inclure dans ses futurs rapports au Conseil d'administration un point sur les progrès réalisés dans la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes, tel que prévu par le programme par pays de promotion du travail décent;*
- e) prend note des travaux actuellement menés pour réformer la législation du travail et appelle à redoubler d'efforts pour qu'un véritable dialogue social tripartite ait lieu pendant le processus de réforme et que les opinions des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs soient pleinement prises en compte;*
- f) se déclare préoccupé par les accusations portées contre huit syndicalistes en vertu de la loi sur le droit de réunion et de manifestation pacifiques et par le recours des autorités à cette loi pour priver les syndicats de l'exercice pacifique de leur droit à la liberté syndicale.*