



Conseil d'administration

325^e session, Genève, 29 octobre-12 novembre 2015

GB.325/INS/7(Rev.)

Section institutionnelle

INS

Date: 5 novembre 2015

Original: anglais

SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Suivi de la résolution concernant les autres mesures sur la question du Myanmar adoptées par la Conférence à sa 102^e session (2013)

Objet du document

Le présent document fait le point des activités de l'OIT au Myanmar, conformément à la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 102^e session (2013).

Objectif stratégique pertinent: Promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au 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: Bureau de liaison de l'OIT au Myanmar.

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

1. A sa 323^e session (mars 2015), le Conseil d'administration a adopté la décision suivante:

Le Conseil d'administration a noté que des progrès avaient été accomplis mais qu'un certain nombre d'activités fondamentales prescrites par le Plan d'action pour l'élimination du travail forcé au Myanmar d'ici à 2015 n'avaient pas encore été menées à bien.

Dans ces conditions, le Conseil d'administration:

- a) a prié le Directeur général d'établir un rapport, qui sera examiné par le Conseil d'administration à sa 325^e session (novembre 2015), sur la mise en œuvre du plan d'action et l'opportunité de le proroger, la situation de tous les cas individuels non résolus, notamment les cas spécifiquement cités dans le rapport, ainsi que les mesures à prendre pour garantir que ceux qui ont eu recours au travail forcé feront l'objet de poursuites et auront à répondre de leurs actes;
- b) a invité le gouvernement du Myanmar à faire le nécessaire pour assurer le respect de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et lui a demandé de soumettre à la 325^e session du Conseil d'administration (novembre 2015) un rapport sur les mesures qu'il entendait prendre à cette fin aussitôt que possible.

2. Le présent rapport est soumis en réponse à cette décision et conformément à l'article 6 du Protocole d'entente complémentaire conclu entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar, qui dispose que le Conseil d'administration devrait recevoir à chacune de ses sessions un rapport faisant le point des progrès accomplis dans la mise en œuvre du mécanisme de traitement des plaintes prévu dans ce protocole.

Rappel des faits

3. Dans le prolongement des nombreux débats qui ont eu lieu précédemment, et dans le respect des garanties d'une procédure régulière, le Conseil d'administration a décidé à sa 268^e session (mars 1997) de constituer, au titre du paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, une commission d'enquête concernant le recours systématique au travail forcé au Myanmar.

4. En 1998, la commission d'enquête a rendu un volumineux rapport dont les recommandations, résumées ci-dessous, ont été acceptées; la commission préconisait:

- a) que la législation nationale du Myanmar soit mise sans délai en conformité avec la convention n° 29, 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; que des mesures concrètes soient prises immédiatement pour mettre fin à toutes les formes de travail forcé; que des actes publics du pouvoir exécutif soient promulgués et diffusés à tous les niveaux de la hiérarchie militaire et dans l'ensemble de la population; que, tout en s'assurant que personne ne soit contraint de travailler par la force, l'on prévoie dans le cadre du budget national les moyens financiers nécessaires pour engager une main-d'œuvre salariée travaillant librement aux projets de travaux publics;
- c) que les sanctions prévues par la loi soient strictement appliquées, ce qui exige que des enquêtes poussées soient menées, que des poursuites soient engagées et que des sanctions appropriées soient prononcées à l'encontre des personnes déclarées coupables de recours au travail forcé.

5. Le gouvernement du Myanmar de l'époque n'ayant pas donné suite à ces recommandations, la Conférence internationale du Travail a adopté deux résolutions, à ses 87^e (1999) et 88^e (2000) sessions, respectivement.

6. Dans la première résolution, adoptée en 1999, la Conférence internationale du Travail a conclu:

- a) que l'attitude et le comportement du gouvernement du Myanmar [étaient] 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[it] 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[it] pas mis en œuvre les recommandations de la commission d'enquête.

7. Dans la deuxième résolution, adoptée en 2000 au titre de l'article 33 de la Constitution, la Conférence internationale du Travail a approuvé les mesures suivantes:

- a) 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 [spéciale] 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 [s'est] acquitté de ses obligations;
- b) qu'il soit recommandé 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 dûment et régulièrement rapport au Conseil d'administration;
- c) concernant les organisations internationales, que le Directeur général soit invité: 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, que le Directeur général soit invité 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) que le Directeur général soit invité à présenter au Conseil d'administration, [de manière appropriée, un rapport périodique] sur les actions entreprises suite aux démarches visées aux alinéas c) et d) précédents et à [tenir informées] les organisations internationales concernées de [la suite donnée aux] recommandations de la commission d'enquête par le Myanmar.

8. En 2002, un Protocole d'entente conclu entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT a permis de désigner un Chargé de liaison de l'OIT au Myanmar ayant pour mandat

d'assister le gouvernement dans ses activités visant à abolir le travail forcé et d'assurer le suivi des politiques et pratiques du Myanmar dans ce domaine.

9. En 2007, un Protocole d'entente complémentaire a été conclu, qui prévoyait les procédures et garanties nécessaires au fonctionnement d'un mécanisme de traitement des plaintes pour travail forcé permettant aux habitants du Myanmar de saisir le Chargé de liaison en cas de violation présumée de leurs droits en la matière. Le Chargé de liaison était habilité à évaluer la plainte et, si l'allégation lui paraissait fondée, à soumettre le cas aux autorités pour enquête et adoption de mesures appropriées prévues par la loi.
10. Au cours de la période 2007-2011, le nombre de plaintes reçues chaque année n'a cessé de croître à mesure que les gens apprenaient l'existence du mécanisme de traitement des plaintes et lui accordaient leur confiance. Un grand programme de sensibilisation a été lancé et on a commencé à voir les premiers signes d'une justice efficace accordant réparation aux plaignants et punissant les auteurs d'infractions, notamment les militaires accusés de recruter des mineurs. Il n'en reste pas moins que de graves problèmes subsistent: arrestations, détentions et autres actes de représailles à l'encontre de plaignants et de membres de la société civile jouant le rôle de facilitateur volontaire dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes. Au cours de cette période, aucune des recommandations de la commission d'enquête n'a été mise en œuvre de manière probante.
11. A la faveur de l'adoption d'une nouvelle Constitution, et dans le sillage de la victoire électorale du Parti de l'union, de la solidarité et du développement, inféodé aux militaires, un nouveau gouvernement civil est entré en fonctions en mars 2011. Au sein de cette structure, l'armée a conservé une grande influence sur la gouvernance du pays, le commandant en chef des armées étant habilité en vertu de la Constitution à attribuer directement à des officiers en service 25 pour cent des sièges des deux chambres du Parlement national et des 14 parlements des Etats et des régions, à désigner un des Vice-présidents de la nation et à nommer des officiers en service à la tête de trois ministères clés, à savoir le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Frontières.
12. Le nouveau gouvernement a immédiatement engagé un grand programme de réforme à composantes multiples prévoyant la mise en place de systèmes de gouvernance politique plus démocratiques, l'ouverture de l'économie, la prise en compte de la société civile et le renforcement de son rôle, l'élargissement de la politique sociale et la modernisation de l'administration publique. La stratégie déclarée du gouvernement était de mettre en place un environnement économique et social ouvert et transparent, axé sur l'être humain et dont le but essentiel était d'éradiquer la pauvreté par le développement rural.
13. Le nouveau programme s'est traduit par l'instauration de libertés démocratiques limitées, notamment la liberté de la presse, la liberté de parole, la liberté de réunion et de manifestation pacifiques et, avec l'adoption en 2012 de la loi sur les organisations syndicales, l'instauration de la liberté syndicale, accompagnée des droits de négociation collective, de grève et de lock-out.
14. Le 28 mars 2012, le Parlement a adopté la loi révisée sur l'administration des circonscriptions et des villages, qui a érigé en infraction pénale opposable à tous le recours au travail forcé. Cette loi contient une définition du travail forcé qui est tirée du texte de la convention n° 29 de l'OIT. La nouvelle loi abroge toutes les lois antérieures relatives au travail forcé.
15. En mars 2012, le gouvernement du Myanmar et l'OIT ont conclu un Mémorandum d'accord dans lequel figurait un plan d'action structuré dont l'objectif était de parvenir à l'élimination de toutes les formes de travail forcé d'ici à 2015.

16. En mai 2013, lors des célébrations officielles du 1^{er} mai, le Président Thein Sein a prononcé en public un discours, largement diffusé dans les médias officiels, confirmant que le gouvernement ne tolérait aucune forme de travail forcé, lequel constituait une infraction pénale, et que la loi susmentionnée était opposable à tous, y compris le gouvernement et les militaires.

Progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan d'action pour l'élimination du travail forcé d'ici à 2015

17. Un rapport détaillé a été soumis au Conseil d'administration à sa 323^e session¹. Le présent rapport met à jour les informations présentées dans le précédent rapport et passe en revue d'autres faits intervenus depuis mars 2015.
18. Le nombre de plaintes reçues en vertu du mécanisme de traitement des plaintes reste important. En 2015, jusqu'à la fin du mois d'août, le nombre moyen de plaintes jugées recevables chaque mois était de 24,5 – chiffre à comparer à la moyenne mensuelle de 33 pour l'année 2014.
19. Le Bureau continue de recevoir des informations indiquant que le recours effectif au travail forcé est globalement en baisse; on peut en conclure que le maintien à un niveau relativement élevé du nombre de plaintes reçues est le signe que la conscience du droit de porter plainte et la confiance dans le mécanisme de traitement des plaintes ne cessent de croître, mais aussi que la population ne fait guère confiance à la justice nationale. Le Bureau estime par conséquent qu'il est dans l'intérêt aussi bien des plaignants que du gouvernement de proroger une fois encore, en janvier 2016, le Protocole d'entente complémentaire.
20. Bien que le gouvernement ait confirmé une nouvelle fois que les crédits budgétaires alloués aux projets de travaux publics permettaient de couvrir les coûts salariaux, le Bureau continue de recevoir des plaintes contre les autorités locales qui, dans le cadre de projets de travaux publics menés dans les villages et communes, demanderaient aux familles de désigner un «volontaire», faute de quoi celles-ci s'exposent à une amende. Cette pratique est assimilable à du travail forcé. Plusieurs cas ont été signalés dans lesquels la famille a tenté d'échapper à l'amende en désignant un enfant ou une personne âgée. On ne sait pas très bien s'il faut y voir le signe d'un déficit chronique de ressources ou les effets de la corruption locale. Les plaintes reçues à ce sujet sont toujours en instance, d'où l'impossibilité pour l'heure de donner des résultats définitifs.
21. Avec la signature d'accords de cessez-le-feu entre le gouvernement et quelque 13 groupes armés non étatiques et la signature d'un projet d'accord de cessez-le-feu au niveau national, on a constaté une réduction significative du recours au travail forcé dans les zones de conflit. Toutefois, on continue de recevoir des informations faisant état du recours au travail forcé dans des zones qui ne sont pas encore couvertes par un accord de cessez-le-feu (surtout dans l'Etat de Kachin et au nord de l'Etat de Shan) et dans des zones où sévissent actuellement des troubles civils (notamment l'Etat de Rakhine).
22. Le nombre de plaintes pour expropriation foncière reste élevé. Si certaines ne relèvent pas du mécanisme de traitement des plaintes relatives au travail forcé, d'autres qui ont été jugées recevables concernent des expropriations foncières motivées par le refus des propriétaires d'accomplir un travail forcé.

¹ Document GB.323/INS/4.

23. Un nombre croissant de plaintes portent sur des cas de recours allégué au travail forcé dans le secteur privé. Elles relèvent de trois catégories principales: la servitude pour dettes (adultes et enfants); l'obligation d'effectuer un nombre d'heures supplémentaires excessif (avec ou sans compensation) sous peine de perdre son emploi; la traite à des fins de travail forcé (y compris dans le travail domestique). Le secteur privé reste caractérisé par une certaine méconnaissance de la notion de travail forcé, beaucoup de gens étant convaincus qu'elle ne s'applique qu'au secteur public. Les autorités ont tendance à considérer toutes ces plaintes comme des conflits du travail ou des actions au civil, qui ne relèvent pas des principes de la convention n° 29.
24. Il demeure absolument nécessaire de sensibiliser toutes les composantes de la société. Bien qu'un travail considérable ait été engagé en coopération avec le gouvernement, les partenaires sociaux et la société civile, les droits et responsabilités en matière de recours au travail forcé et l'existence du mécanisme gouvernement/OIT de traitement des plaintes restent relativement méconnus. Pour remédier à cette situation, le gouvernement s'est engagé à diffuser régulièrement, à la radio et à la télévision, des messages de sensibilisation, et des discussions sont en cours concernant l'installation de panneaux d'affichage dans des zones stratégiques où le recours au travail forcé est une pratique très répandue. Trois DVD portant sur différents aspects du travail forcé ont été produits; ils devraient être distribués bientôt par le réseau de facilitateurs volontaires de l'OIT aux fins d'activités locales de sensibilisation et de formation. Les négociations avec le gouvernement se poursuivent en vue de l'adaptation d'au moins un de ces DVD sous forme de documentaire pour une éventuelle diffusion à la télévision.
25. Les 19 et 20 août 2015, l'équipe de l'OIT menée par l'adjointe du Chargé de liaison, en coopération avec le ministère du Travail, a entrepris la première formation de formateurs au bénéfice de 33 officiers de l'armée.
26. En ce qui concerne l'obligation de rendre compte de ses actes, il était indiqué dans le rapport présenté au Conseil d'administration à sa 323^e session (mars 2015) que quelque 274 procédures, conclues par des sanctions allant du blâme à l'amende en passant par la rétrogradation, la perte de droits en matière de pension et de promotion liés à l'ancienneté, le renvoi de l'armée ou l'emprisonnement, ont été engagées à l'encontre de militaires à la suite de plaintes déposées au titre du Protocole d'entente complémentaire. Depuis lors, on a appris qu'encore deux officiers et trois simples soldats avaient été poursuivis et reconnus coupables à l'issue d'une procédure sommaire. Les officiers se sont vu infliger un blâme, deux des simples soldats, une réduction de leur temps de service et le troisième, une amende.
27. L'OIT n'a toujours reçu aucune information concernant d'éventuelles poursuites au titre des dispositions sur le travail forcé figurant dans la loi révisée de 2012 sur l'administration des circonscriptions et des villages.
28. Le Conseil d'administration a été informé à sa 323^e session que les autorités se montraient réticentes à statuer de manière définitive sur un certain nombre de cas. Ces derniers concernaient en particulier des agriculteurs expropriés pour avoir refusé d'accomplir un travail forcé, puis autorisés à retourner sur leurs terres mais sans retrouver officiellement leur qualité d'occupants, les laissant ainsi dans une grande vulnérabilité. Le Groupe de travail pour l'abolition du travail forcé a donné l'assurance qu'il serait remédié à cette situation, mais pour l'heure aucun progrès n'a été constaté.
29. En ce qui concerne le cas déjà signalé de M. Chit Ko, capitaine dans l'armée de l'air, ce dernier a envoyé un courriel à l'OIT en décembre 2011 pour s'enquérir de la légalité d'une pratique militaire lui interdisant de démissionner au terme de son temps de service. Accusé d'avoir envoyé à l'OIT des informations militaires secrètes, il a été condamné en décembre

2012 à une peine de dix ans de prison. Le 25 juin 2015, après avoir déposé de multiples demandes sur une période d'environ deux ans, le Chargé de liaison de l'OIT a été autorisé à rendre visite au capitaine Chit Ko dans la prison d'Insein. Les faits de l'affaire ont été une nouvelle fois vérifiés, ce qui a amené l'OIT à intervenir de nouveau pour demander le réexamen de son cas et solliciter sa libération.

Résumé

30. Des progrès considérables ont été accomplis, comme en atteste la diminution du recours au travail forcé depuis que le gouvernement est entré en fonctions en 2011, et notamment après le début des négociations de paix.
31. Pour donner effet aux recommandations de la commission d'enquête, la législation nationale du Myanmar a été mise en conformité avec les dispositions de la convention n° 29, les plus hautes autorités de l'Etat ont réitéré l'engagement politique du gouvernement en faveur de l'élimination de toutes les formes de travail forcé, une campagne intensive de sensibilisation a été lancée par le gouvernement et l'OIT, des assurances ont été données au sujet de la politique de financement intégral des travaux publics par le budget, et de nombreux militaires ont été priés de rendre des comptes pour avoir continué de recourir au travail forcé.
32. Toutefois, des plaintes continuent d'être soumises au mécanisme gouvernement/OIT de traitement des plaintes, en ce qui concerne notamment des travaux publics menés dans les villages et les communes; les concepts restent relativement mal compris, et rien n'indique que des mesures ont été prises pour obliger les auteurs de violations à rendre des comptes, excepté dans le cas des militaires.
33. Cela tend à montrer que, s'il existe bien une volonté politique au plus haut niveau, cette volonté est loin d'être relayée aux niveaux inférieurs.
34. Le Protocole d'entente et son Plan d'action pour l'élimination du travail forcé d'ici à 2015 restent des points de repère essentiels pour mesurer les progrès accomplis et continuer à travailler sur tous les aspects de la question. Si les activités prévues dans le plan d'action n'ont pas toutes été menées à bien, chaque domaine a été traité, sans pour autant susciter à tous les niveaux le changement de mentalité nécessaire pour parvenir à l'objectif de l'élimination de toutes les formes de travail forcé.

Projet de décision

35. *Le Conseil d'administration, notant avec satisfaction les rapports du Directeur général et du gouvernement du Myanmar ainsi que les progrès accomplis vers l'élimination de toutes les formes de travail forcé, et notant également la persistance du recours à cette pratique au Myanmar et la nécessité de poursuivre les efforts déployés pour mener à bien un certain nombre d'activités en vue d'atteindre l'objectif que constitue l'élimination du travail forcé, décide:*
 - a) *de reconduire pour une nouvelle période de douze mois le Mémoire d'accord pour l'élimination du travail forcé au Myanmar et son plan d'action;*
 - b) *de continuer à apporter son appui au gouvernement du Myanmar en vue de l'élimination effective du recours systématique au travail forcé;*

- c) *de reconduire pour une nouvelle période de douze mois, à compter de janvier 2016, le Protocole d'entente complémentaire incluant le mécanisme gouvernement/OIT de traitement des plaintes et de mettre l'accent, au cours de cette période, sur:*
- i) *la poursuite et le renforcement des activités de sensibilisation;*
 - ii) *l'extension aux autorités civiles et au secteur privé de l'obligation de rendre compte de leurs actes, en application de la législation nationale, notamment des dispositions de la loi révisée de 2012 sur l'administration des circonscriptions et des villages;*
 - iii) *le règlement définitif de tous les cas en suspens;*
 - iv) *l'intégration, à terme, du mécanisme de traitement des plaintes dans un système judiciaire national renforcé bénéficiant de l'appui de la Commission nationale des droits de l'homme constituée en entité indépendante.*