



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

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

1. Outre l'examen annuel à une séance spéciale de la Commission de l'application des normes¹ de l'exécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, l'un des points de l'ordre du jour de la 95^e session (juin 2006) de la Conférence internationale du Travail était intitulé *Examiner quelles nouvelles mesures l'OIT pourrait prendre en vertu de sa Constitution pour: i) assurer efficacement le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête; et ii) veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants*. La Conférence a décidé de renvoyer cette question à la Commission de proposition, qui l'a examinée et a soumis un rapport sur ses délibérations à la plénière². Les conclusions contenues dans ce rapport, telles qu'approuvées par la Conférence, sont reproduites dans l'annexe I.
2. Comme indiqué dans ces conclusions, le Bureau a effectué les travaux préparatoires nécessaires pour permettre au Conseil d'administration de décider des meilleures mesures à prendre en ce qui concerne la question à soumettre éventuellement à la Cour internationale de Justice. A cet égard, les points pour examen seront détaillés dans le document GB.297/8/2. Ces conclusions suggèrent également que le Bureau «fasse connaître les autres formules juridiques pouvant exister dans le droit pénal international en ce qui concerne les mesures qui pourraient être adoptées à l'encontre des personnes qui ont recours au travail forcé». Des informations pertinentes sur les options possibles à cet égard figureront également dans ce deuxième document.
3. Comme indiqué également dans les conclusions, la documentation pertinente de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail a été portée à l'attention du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), qui en a débattu le 26 juillet 2006 au titre du point 14b de son ordre du jour.

¹ Les conclusions adoptées par la Commission de l'application des normes à sa séance spéciale sont reproduites dans l'annexe II.

² Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006), *Compte rendu provisoire* n° 3-2 (&Corr.).

II. Faits nouveaux survenus après la Conférence internationale du Travail

4. A son retour à Yangon après la Conférence internationale du Travail, le chargé de liaison par intérim a rencontré le vice-ministre du Travail le 27 juin 2006. Il a informé le vice-ministre des discussions qui avaient eu lieu à la Conférence. Il a souligné combien il importait de libérer Aye Myint et de mettre un terme aux poursuites engagées à Aunglan, afin de créer un climat permettant de discuter de bonne foi de l'établissement d'un mécanisme crédible pour traiter les futures plaintes pour travail forcé.
5. Le 8 juillet 2006, Aye Myint a été libéré, sa sentence ayant été suspendue sous condition (en vertu de l'article 401 du Code pénal). Le 20 septembre 2006, les trois personnes de la circonscription d'Aunglan ont été absoutes des fausses allégations de travail forcé dont elles avaient été accusées, l'affaire ayant été déclarée sans suite par les autorités (en vertu de l'article 248 du Code de procédure pénale). A la connaissance du chargé de liaison par intérim, tous les cas en suspens de poursuites engagées contre des personnes liées à l'OIT ou d'emprisonnement de telles personnes étaient ainsi résolus.
6. En ce qui concerne la question du mécanisme, outre sa réunion du 27 juin avec le vice-ministre, le chargé de liaison par intérim a rencontré le directeur général du Département du travail les 25 juillet, 17 août, 22 septembre et 9 octobre. Des discussions parallèles ont eu lieu entre le siège de l'OIT et le Représentant permanent du Myanmar à Genève les 11 juillet, 21 août, 14 septembre et 29 septembre. Outre qu'elles ont souligné l'importance d'un règlement du cas d'Aunglan, ces discussions ont porté sur les modalités spécifiques nécessaires pour assurer la crédibilité et l'efficacité d'un éventuel mécanisme de plainte passant par le chargé de liaison. Les discussions ont été complétées par un échange de notes informelles détaillant ce que le Bureau estime être les paramètres essentiels d'un tel mécanisme. Le 29 septembre, un projet de protocole d'entente fondé sur ces paramètres, destiné à compléter le protocole d'entente, signé le 19 mai 2002, concernant la nomination d'un fonctionnaire de liaison, a été officiellement soumis aux autorités. Le texte de ce projet, tel qu'il a été soumis aux autorités par le truchement du Représentant permanent du Myanmar à Genève et du chargé de liaison par intérim à Yangon, est reproduit dans l'annexe III.
7. Ce protocole d'entente complémentaire a été conçu pour officialiser une situation de facto, à savoir que le chargé de liaison reçoit, dans le cadre de ses activités, des plaintes pour travail forcé. Le protocole complémentaire offrirait les garanties nécessaires pour permettre au chargé de liaison de procéder à une évaluation préliminaire des plaintes qu'il reçoit avant de transmettre celles qui lui paraissent concerner de réels cas de travail forcé aux autorités pour enquête, action et communication d'informations sur les mesures prises. Ces garanties devraient assurer que le rôle joué par le chargé de liaison, qui est de recevoir et transmettre des plaintes, n'ouvre pas la voie à des mesures de représailles contre les plaignants, ce qui s'est produit par le passé et qui a amené le Bureau, en avril 2005, à demander au chargé de liaison de cesser de s'occuper des plaintes.
8. La réaction initiale des autorités du Myanmar à ce projet de protocole d'entente complémentaire a laissé apparaître des divergences sur certains points importants; cependant, le Bureau a clairement indiqué à plusieurs reprises que ce texte devrait servir de base aux discussions officielles. Grâce au soutien actif du Représentant permanent du Myanmar, il a été décidé qu'une mission se rendrait à Yangon à cet effet dès que possible, afin d'essayer de parvenir à un accord avant le délai du 31 octobre prévu dans les conclusions de la Conférence.

III. Mission à Yangon

9. Il a été décidé que la mission serait composée au départ de M. Francis Maupain, conseiller spécial auprès du Directeur général, et de M. Richard Horsey, le chargé de liaison par intérim. Si les progrès étaient satisfaisants, une deuxième phase, à laquelle participerait le directeur exécutif M. Kari Tapiola, était envisagée pour mettre au point définitivement le protocole d'entente complémentaire.
10. La mission est arrivée à Yangon dans la soirée du 19 octobre. Dans la matinée du 20 octobre 2006, ses membres ont pu avoir des discussions préliminaires avec le ministre du Travail. Ils ont reconnu les faits positifs qui avaient permis la visite de la mission. Le Directeur général du BIT estime depuis toujours qu'il est important de poursuivre le dialogue en toutes circonstances, et les membres de la mission ont espéré que le bon déroulement de leur visite se traduirait par de bons résultats dans la pratique, ce qui justifierait cette approche. Les membres de la mission ont également rappelé que le Bureau a été prié par la Conférence de fournir des informations supplémentaires sur d'autres formules juridiques pouvant exister au niveau international, informations qui seraient jointes en annexe au rapport du Conseil d'administration; il ne fallait pas y voir une menace, mais plutôt une constatation.
11. Le ministre a répondu que, de fait, les autorités avaient tenu compte de bon nombre des préoccupations de la Conférence internationale du Travail, libérant Aye Myint et réglant le cas d'Aunglan, et qu'elles étaient prêtes à accepter un mécanisme pour le traitement des plaintes pour travail forcé. Il a toutefois indiqué qu'il ne serait pas possible, en raison d'obstacles juridiques importants, d'accorder au chargé de liaison toute liberté pour se déplacer et établir des contacts à cette fin, car cela reviendrait pratiquement à lui octroyer des pouvoirs d'enquête, ce qui était contraire aux dispositions du Code de procédure pénale de 1898. Les membres de la mission ont rappelé que c'était là un des éléments essentiels à la crédibilité du mécanisme, et que le mandat que le Bureau avait reçu de la Conférence était clair à cet égard. Ils ont souligné qu'il ne s'agissait nullement d'octroyer des pouvoirs d'enquête au chargé de liaison. Il serait simplement un intermédiaire auprès duquel les victimes pourraient déposer plainte, et il filtrerait les plaintes pour écarter celles qui lui sembleraient fausses ou sans rapport avec le travail forcé. Après cette évaluation préliminaire, le chargé de liaison transmettrait aux autorités les plaintes qui semblaient concerner de réels cas de travail forcé. Les membres de la mission ont également relevé que les préoccupations d'ordre juridique soulevées par le ministre ne l'avaient jamais été par le passé, que ce soit en 2001, lorsqu'une telle liberté avait été accordée à la mission de haut niveau, ou en 2003, au cours des négociations relatives à un mécanisme de facilitation qui prévoyait l'octroi des mêmes libertés. Le ministre a indiqué que les conditions dans lesquelles un accord avait été conclu en ces précédentes occasions, alors que l'ancien Premier ministre et l'ancien ministre du Travail étaient encore en fonctions, étaient inhabituelles. Il a demandé aux membres de la mission de discuter ce point en détail avec le groupe de travail créé par les autorités pour traiter cette question, afin de trouver une solution de compromis pouvant satisfaire les deux parties.
12. La mission a eu des discussions approfondies les 20 et 21 octobre avec le groupe de travail³. Ces discussions ont effectivement porté sur le texte du projet de protocole d'entente complémentaire. Mis à part un certain nombre de commentaires concernant le

³ Le groupe de travail était composé du vice-ministre du Travail, de l'adjoint au Procureur général, du directeur général du bureau du Président de la Cour suprême, du directeur général du Département du travail, du directeur général du Département de l'administration générale (Affaires intérieures) et du directeur général adjoint du Département des organisations internationales et de l'économie du ministère des Affaires étrangères.

libellé ou des points mineurs quant au fond⁴, trois divergences de vues essentielles sont apparues.

13. La première concernait les conditions dans lesquelles le chargé de liaison mènerait à bien son évaluation préliminaire des plaintes. Il est apparu clairement dès le départ que les représentants du Myanmar avaient beaucoup de réticences à accepter l'idée que le chargé de liaison effectue une évaluation préliminaire des plaintes pour travail forcé de manière indépendante et confidentielle, et qu'il puisse à cette fin accéder librement, en temps voulu et en toute confidentialité aux plaignants. Les représentants du Myanmar ont insisté à plusieurs reprises sur le fait que cette évaluation préliminaire devrait être effectuée en concertation avec les autorités. Les membres de la mission ont rappelé que, à un stade antérieur, le BIT avait proposé un examen conjoint des plaintes, dont on aurait pu charger un «groupe paritaire», mais que cette proposition avait été rejetée par les autorités car une tierce partie indépendante aurait dû intervenir pour jouer le rôle d'arbitre entre les deux parties en cas de désaccord. C'est pourquoi le BIT s'est efforcé de trouver une solution plus simple en s'appuyant sur ce qui existe déjà – à savoir le protocole d'entente de 2002, et le fait que le chargé de liaison reçoit déjà en pratique des plaintes pour travail forcé dans le cadre de ses activités. Compte tenu des problèmes qui ont surgi par le passé lors du traitement des plaintes, il est essentiel de prévoir de façon détaillée dans un protocole d'entente complémentaire un mécanisme fondé sur l'idée qu'il y aura deux phases successives et indépendantes, à savoir que le chargé de liaison procédera d'abord, en toute indépendance, à une évaluation préliminaire des plaintes, avant de les transmettre aux autorités pour qu'elles puissent effectuer les enquêtes nécessaires, prendre les mesures appropriées et en rendre compte au chargé de liaison. Il est par conséquent très important pour la crédibilité de ce mécanisme que ses modalités soient conformes à cette approche générale.
14. Après des discussions approfondies, les deux parties sont parvenues à ce qui paraissait une solution équilibrée dans le cadre du paragraphe 7 du protocole d'entente complémentaire, qui aurait été modifié comme suit:

[U3.] Eu égard au rôle qui lui incombe d'aider les autorités à éliminer le travail forcé, le chargé de liaison ou toute personne nommée par lui à cet effet aura pour tâche d'examiner la plainte d'une manière objective et confidentielle, à la lumière des informations fournies ou de celles qu'il aura pu obtenir par des contacts directs et confidentiels avec le(s) plaignant(s), son(ses)(leurs) représentant(s) ou toute autre personne appropriée, afin de procéder à une évaluation préliminaire pour déterminer si la plainte porte bien sur un cas de travail forcé.

[U7.] Les facilités et l'appui accordés au chargé de liaison en vertu du protocole d'entente de mars 2002 et du présent protocole d'entente comprendront la liberté de se déplacer en temps voulu pour établir les contacts évoqués au paragraphe 3. Le représentant désigné du groupe de travail compétent pourra accompagner le chargé de liaison, l'aider s'il en fait la demande ou être présent à un autre titre [notamment pour des raisons de sécurité] dans la zone où il se rendra, mais sa présence ne devra en aucun cas gêner le chargé de liaison dans l'exercice de ses fonctions, et les autorités ne devront pas chercher à identifier ou contacter les personnes qu'il aura rencontrées tant qu'il n'aura pas mené à bien sa tâche telle qu'elle est décrite au paragraphe 3.

Cependant, au cours de la discussion portant sur le point de divergence suivant (voir ci-dessous), il est apparu que les représentants du Myanmar soulevaient de nouvelles

⁴ L'autre question de fond concernait le traitement des plaintes mettant l'armée en cause. Au début, le groupe de travail a semblé prêt à accepter un libellé différent, faisant référence au fait que ces plaintes seraient acheminées par le point focal de l'armée en vue de l'ouverture d'une enquête par les instances militaires, mais sa position ultérieure a été d'exclure toute référence spécifique à l'armée. Hormis cette question, plusieurs autres modifications ont fait l'objet d'une discussion; aucune n'était très importante quant au fond, et certaines ont permis de clarifier le texte.

questions concernant un élément essentiel de ce compromis, en insistant sur le fait que l'examen des plaintes par les autorités devrait se faire parallèlement à l'évaluation préliminaire effectuée par le chargé de liaison⁵, remettant ainsi en question l'approche fondamentale reflétée dans la dernière phrase du paragraphe [U7] précité.

- 15.** Le deuxième point de divergence essentiel concernait la durée de la période d'essai, fixée – sous réserve de confirmation – à dix-huit mois dans le projet de protocole d'entente. Les représentants du Myanmar ont insisté pour que cette période soit beaucoup plus courte, une durée de six mois étant à leur avis amplement suffisante. Les membres de la mission ont appelé l'attention sur le fait que le Conseil d'administration devait absolument participer à l'évaluation du mécanisme et que, compte tenu des intervalles entre les sessions du Conseil, une période de six mois signifierait que le Conseil d'administration devrait prendre une décision sur l'efficacité du mécanisme la première fois qu'il examinerait la question. Cela était difficile à imaginer dans la pratique, et une période de dix-huit mois paraissait donc plus raisonnable. La mission était toutefois disposée à envisager un compromis en vertu duquel la période d'essai pourrait être écourtée d'un commun accord, mais elle ne serait en aucun cas inférieure à six mois ou supérieure à dix-huit mois. Il n'a cependant pas été possible de conclure sur ce point, une autre question s'étant contre toute attente révélée d'une importance décisive.
- 16.** Ce troisième point de divergence, dont il est apparu au fil des discussions qu'il revêtait une importance capitale, avait trait aux ressources en personnel à la disposition du chargé de liaison pour lui permettre de s'acquitter des fonctions supplémentaires qu'il était appelé à assumer en vertu du protocole d'entente complémentaire. Cette question était abordée au paragraphe 8 du projet de texte. Auparavant déjà, durant la discussion des autres paragraphes, et en particulier du paragraphe 3 (qui mentionne le fait que le chargé de liaison peut être assisté ou remplacé par une autre personne), les représentants du Myanmar avaient clairement émis de fortes objections. Lors de la discussion du paragraphe 8, ils semblaient tout d'abord prêts à envisager une autre proposition soumise par la mission. Cette proposition rendait plus clair le fait qu'un accord n'était nécessaire que sur le principe selon lequel le Bureau devrait disposer de moyens appropriés pour faire face à ses responsabilités supplémentaires et que cela ne préjugait en rien de l'ampleur ni du choix du moment de tout renforcement. Les membres de la mission ont également fait remarquer à cet égard que la situation actuelle, dans laquelle le chargé de liaison peut dans la plupart des cas, grâce à sa connaissance du birman, s'entretenir directement avec les plaignants, ne pouvait pas être considérée comme allant de soi. Le chargé de liaison actuel peut avoir besoin d'un interprète dans certains cas et, selon toute vraisemblance, son successeur éventuel aura besoin d'être accompagné d'un interprète non national.
- 17.** De façon inattendue, les représentants du Myanmar n'étaient cependant pas disposés, le deuxième jour, à entamer des discussions sur l'autre libellé proposé par la mission, et ils ont insisté pour que le paragraphe 8 soit supprimé dans son entier. Les membres de la mission ont alors rappelé les termes de la lettre envoyée le 15 septembre 2006 par M. Tapiola au Représentant permanent du Myanmar, d'où il ressortait clairement que cette solution représentait déjà une formule de compromis mise au point par les deux parties durant les pourparlers officieux préliminaires, dans le cadre du mandat sans équivoque contenu dans les conclusions adoptées par la Conférence. Les membres de la mission ont donc fait savoir qu'ils n'étaient pas en mesure d'accepter la suppression de ce point important.

⁵ Auparavant ils avaient aussi insisté, selon eux dans un souci de transparence, pour que les données concernant toutes les plaintes soient transmises immédiatement aux autorités. Il semblait que l'on ait trouvé une solution pratique à ce problème en prévoyant que le chargé de liaison établirait un registre des plaintes qui pourrait être librement consulté par les autorités sans que le caractère confidentiel des plaintes ou leur source soient menacés.

- 18.** A ce stade, il a été jugé inutile d'examiner d'autres questions plus spécifiques d'ordre rédactionnel ou des points mineurs quant au fond. Les membres de la mission ont néanmoins souligné à quel point il était important qu'ils rencontrent de nouveau le ministre du Travail pour lui expliquer la gravité de la situation et lui demander de porter la question à l'attention des autorités supérieures. Le ministre leur a accordé la possibilité d'expliquer en détail la nature de l'impasse. Ils ont indiqué que des progrès encourageants avaient été accomplis le premier jour des discussions et qu'un accord provisoire semblait avoir été trouvé sur certains des éléments clés. Toutefois, les discussions avaient abouti à une impasse sur la question des moyens en personnel. La mission avait du mal à le comprendre puisqu'il était apparu au cours des discussions que les représentants du Myanmar étaient disposés à accepter le principe d'un renforcement du personnel mis à la disposition du chargé de liaison pour faire face à la charge de travail. On voyait donc mal pourquoi ce point important ne pouvait pas être reflété dans le protocole d'entente complémentaire. Les membres de la mission ont fait savoir que, s'il n'était pas possible de progresser sur ce point, ils n'auraient pas d'autre solution que d'en informer le Conseil d'administration, avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir. Le ministre a alors observé qu'il avait lui-même reçu des instructions, mais qu'il porterait la question à l'attention du Cabinet; cela pourrait toutefois prendre quelques jours.
- 19.** A la suite de cette rencontre, les membres de la mission ont fait parvenir au ministre un texte révisé incorporant les progrès déjà faits sur le texte, et ont proposé quelques changements supplémentaires qui, à leur avis, allaient aussi loin que possible pour combler les écarts restants, concernant notamment le paragraphe 8 pour lequel ils ont proposé le libellé suivant:

[U8.] Il est en outre reconnu que le personnel affecté au service du chargé de liaison ou de son successeur devra être adéquat du point de vue du nombre, des qualifications et du statut pour permettre au chargé de liaison de s'acquitter efficacement des responsabilités supplémentaires qui lui incombent en vertu du présent protocole d'entente, et les représentants des deux parties sont d'accord pour que les ajustements nécessaires soient effectués en temps voulu pour faire face à la charge de travail.

- 20.** Le 23 octobre, la mission a été informée que le ministre n'avait pas encore été en mesure d'obtenir de nouvelles instructions et qu'il y avait peu de chances qu'il en reçoive au cours des jours suivants. Les membres de la mission n'ont donc pas estimé nécessaire d'attendre plus longtemps à Yangon et M. Maupain est parti le 24 octobre. Il a été raccompagné par le directeur général du Département du travail qui a insisté sur le fait que le texte final proposé par la mission faisait l'objet d'un examen attentif et que M. Horsey, qui restait à Yangon, serait informé de la réaction des autorités le moment venu.

Genève, le 24 octobre 2006.

Document soumis pour discussion et orientation.

Annexe I

Conclusions de la Commission de proposition concernant la question supplémentaire à l'ordre du jour relative au Myanmar, telles qu'adoptées par la CIT à sa 95^e session, juin 2006

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

4. Toute solution mutuellement acceptable qui serait trouvée sur cette base devrait être entérinée au plus haut niveau par les deux parties (c'est-à-dire par le bureau du Conseil d'administration dans le cas de l'OIT).

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

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

Annexe II

Conclusions de la séance spéciale de la Commission de l'application des normes de la CIT, juin 2006

La commission a été saisie de l'observation de la commission d'experts et du rapport du Bureau sur les derniers développements, tels que rapportés par le chargé de liaison a.i. du BIT dont l'action et le dévouement ont été salués de tous côtés. Elle a également entendu la déclaration du représentant du gouvernement, l'Ambassadeur Nyunt Maung Shein. Il a été noté, cependant, qu'il était absent de la salle pendant les commentaires du porte-parole des travailleurs.

En ce qui concerne l'observation de la commission d'experts, la commission a noté sa profonde préoccupation du fait que les recommandations de la commission d'enquête n'ont toujours pas été appliquées, et elle a déploré que le travail forcé continue à être largement pratiqué, en particulier par les forces armées. Ceci a été souligné par les récents rapports qui font état d'un recours massif au travail forcé dans le contexte d'une activité militaire accrue donnant lieu à un déplacement interne significatif dans l'Etat de Kayin (Karen). La situation dans le nord de l'Etat de Rakhine (Arakan) reste particulièrement sérieuse.

La commission a rappelé que, suite aux préoccupations tant en son sein qu'au Conseil d'administration, la question a été placée, pour la première fois depuis 2000, à l'ordre du jour de la Conférence elle-même. La commission a conclu que l'inclusion de ce point à l'ordre du jour était plus que justifiée. La Conférence aura donc l'occasion d'examiner de façon approfondie les mesures que l'OIT devrait à présent adopter. Dans ses conclusions, la commission traitera donc de la question du respect, par le Myanmar, de ses obligations.

La commission a souligné que huit années se sont à présent écoulées depuis que la commission d'enquête a publié son rapport et ses recommandations. Si, selon quelques interventions, le Myanmar fait quoique lentement quelques progrès dans la bonne direction, le fait est qu'aucune de ces recommandations n'a à ce jour été mise en œuvre par le Myanmar. En réalité, au lieu d'un progrès dans l'élimination du travail forcé et de mesures prises à l'encontre des personnes qui en portent la responsabilité, des personnes risquent d'être poursuivies en justice et emprisonnées pour avoir dénoncé le travail forcé; auquel cas, les victimes le sont alors doublement. La politique qui consiste à poursuivre les plaignants en justice est incompatible avec les articles 23 et 25 de la convention n° 29, et le Myanmar ne saurait prétendre s'engager à éliminer le travail forcé ou à coopérer avec l'OIT tout en continuant à appliquer une telle politique.

Dans ce contexte, la commission a noté les commentaires présentés par l'ambassadeur du Myanmar indiquant que son gouvernement était disposé à explorer l'option – I mais qu'il rejetait l'option – II. Il a indiqué que les autorités du Myanmar étaient prêtes à appliquer un moratoire de six mois sur les poursuites des plaignants. La commission a souligné cependant que, bien qu'en apparence positif, cela venait tardivement et restait de portée limitée. Les paroles doivent être confirmées et complétées de toute urgence par des actions concrètes dans tous les domaines pertinents, en particulier l'acquittement et la libération des personnes qui ont déjà été poursuivies (en particulier Su Su Nwe et U Aye Myint) et la cessation des poursuites en cours. Une telle action est particulièrement importante, étant donné que la Conférence va discuter des mesures supplémentaires à prendre par l'OIT et d'autres organisations, y compris l'ECOSOC, et que ses décisions devront être basées sur des informations crédibles et des engagements confirmés au plus haut niveau, quant aux intentions du gouvernement. Les autorités doivent à présent entamer immédiatement des discussions avec l'OIT afin d'établir aussitôt que possible un mécanisme crédible pour traiter des questions des plaintes sur le travail forcé.

Il sera très important que l'ensemble des délibérations de la Conférence sur cette question soit porté dès que possible à l'attention de l'ECOSOC et des autres organisations concernées. La commission a également demandé au gouvernement du Myanmar de fournir un rapport complet à la Commission d'experts sur l'application de la convention et de la recommandation dans les délais requis pour la session de cette année.

Annexe III

Texte d'un projet de protocole d'entente complémentaire soumis aux autorités du Myanmar le 29 septembre

Dans le cadre des conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 95^e session (Genève, juin 2006) en vue de rendre pleinement crédible l'engagement qu'ils ont pris d'éliminer dans les faits le travail forcé, le gouvernement de l'Union du Myanmar et l'Organisation internationale du Travail sont convenus d'adopter le présent protocole d'entente relatif au rôle du chargé de liaison à l'égard des plaintes pour travail forcé qui passent par son bureau. Ce protocole complète comme suit le «protocole d'entente entre le gouvernement de l'Union du Myanmar et le Bureau international du Travail concernant la nomination d'un fonctionnaire de liaison de l'OIT au Myanmar» (Genève, 19 mars 2002).

Objet

1. Conformément aux recommandations de la mission de haut niveau (rapport, document GB.282/4, 282^e session, Genève, novembre 2001, paragr. 80), selon lesquelles les victimes du travail forcé devraient pouvoir demander réparation sans crainte d'une nouvelle victimisation, l'objet du présent protocole d'entente est de donner officiellement aux victimes du travail forcé la possibilité d'utiliser les services du chargé de liaison pour adresser leurs plaintes aux autorités compétentes en vue d'obtenir réparation conformément aux dispositions pertinentes du Code pénal et du Code de procédure pénale.
- I. Traitement des plaintes pour travail forcé
2. Conformément à l'objectif de la nomination d'un chargé de liaison, aux fonctions dont il est investi et aux facilités qui lui ont été accordées en vertu du protocole d'entente de mars 2002, toute personne – ou son(ses) représentant(s) – de bonne foi résidant au Myanmar sera libre de soumettre au chargé de liaison des allégations concernant un travail forcé auquel elle aurait été astreinte ainsi que toute information utile étayant ces allégations.
 3. Eu égard au rôle qui lui incombe d'aider les autorités à éliminer le travail forcé, le chargé de liaison ou toute personne nommée par lui à cet effet aura pour tâche d'examiner la plainte d'une manière objective et confidentielle pour déterminer, à la lumière des informations fournies ou de celles qu'il aura pu obtenir en prenant directement contact avec le(s) plaignant(s), son(ses)(leurs) représentant(s) ou toute autre personne appropriée, si la plainte représente un cas apparemment fondé de travail forcé.
 4. Le chargé de liaison communiquera ensuite au groupe de travail les plaintes qu'il considère comme des cas à première vue fondés en y joignant son avis motivé, afin que ces cas soient traités sans retard par les autorités les plus compétentes (y compris l'armée s'il y a lieu). Pour un cas mineur, le chargé de liaison peut également faire des suggestions sur la façon dont les parties intéressées peuvent le régler directement.
 5. A tout moment pendant et après le traitement du cas, le chargé de liaison aura librement accès, en toute confidentialité, au(x) plaignant(s), à son(ses)(leurs) représentant(s) et à toute autre personne appropriée. Le chargé de liaison sera informé par les autorités de toute mesure prise à la suite de la plainte et des motifs qui la justifient. Si des poursuites pénales sont engagées, il sera libre d'assister, personnellement ou en se faisant représenter, aux procédures judiciaires.

6. Le chargé de liaison fera rapport, par l'intermédiaire du Directeur général du BIT, au Conseil d'administration à chacune de ses sessions, sur le nombre et la nature des plaintes reçues et traitées en vertu des dispositions ci-dessus ainsi que sur l'issue de ces plaintes. A la fin de la période d'essai, il fournira une évaluation de la mesure dans laquelle le système a pu remplir son objectif, de tout obstacle rencontré, et de toute amélioration éventuelle ou autre enseignement à tirer de l'expérience, y compris l'éventualité de mettre fin au système. Ces rapports intérimaires et finals seront communiqués à l'avance aux autorités pour qu'elles puissent formuler des commentaires.

II. Garanties et facilités à accorder au Bureau dans l'exercice des responsabilités susvisées

7. Les facilités et l'appui accordés au chargé de liaison en vertu du protocole d'entente de mars 2002 et du présent protocole comprendront notamment la liberté de se déplacer pour prendre contact en temps utile, sans obstacle et de manière confidentielle avec le(s) plaignant(s), son(ses)(leurs) représentant(s) et toute autre personne appropriée.
8. Ces facilités seront accordées non seulement au chargé de liaison et à son successeur éventuel, mais aussi à toute personne nommée ultérieurement par le BIT, après consultation des autorités selon qu'il convient, pour lui prêter assistance ou lui permettre de s'acquitter efficacement des fonctions prévues dans le présent protocole d'entente ou, le cas échéant, pour les assumer en son nom. Sous réserve de toute consultation qui pourrait s'avérer utile, les autorités délivreront promptement à ces personnes les visas nécessaires et leur accorderont, outre les facilités prévues dans le présent protocole d'entente, les privilèges et immunités octroyés au personnel diplomatique de rang équivalent conformément à la pratique habituelle.
9. Aucune mesure ne sera prise contre un plaignant, son(ses) représentant(s) ou toute autre personne ayant un intérêt dans une plainte, à aucun moment pendant l'application du dispositif prévu dans le présent protocole d'entente ou après l'expiration de cet instrument, que la plainte soit jugée fondée ou non.

III. Calendrier et période d'essai

10. Le dispositif prévu dans le présent protocole d'entente sera mis en place à titre d'essai pendant une période de dix-huit mois.
11. A la fin de cette période, le protocole d'entente sera soit confirmé sous réserve de toute modification qui pourrait s'avérer utile et acceptable pour les deux parties, soit dénoncé à la lumière de l'évaluation mentionnée dans la partie I.
12. Pendant la période d'essai, si l'une des parties ne parvient manifestement pas à s'acquitter de ses obligations en vertu du protocole d'entente de mars 2002 ou du présent protocole, l'autre partie peut mettre fin au mécanisme moyennant un préavis d'un mois notifié par écrit.

IV. Divers

13. Le gouvernement du Myanmar et le BIT donneront la publicité voulue au présent protocole d'entente, dans les langues appropriées.

Genève, le 29 septembre 2006.