



## Conseil d'administration

309<sup>e</sup> session, Genève, novembre 2010

GB.309/6

# POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

SIXIÈME 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

### Aperçu

#### Question traitée

Le présent rapport répond à l'obligation qui découle de la résolution concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 87<sup>e</sup> session (1999), d'inscrire d'office une question à ce sujet à l'ordre du jour du Conseil d'administration. Les activités et les progrès réalisés depuis le dernier rapport sont présentés dans le document.

#### Incidences sur le plan des politiques

Aucune.

#### Incidences financières

Aucune.

#### Mesure/décision demandée

Document soumis pour discussion et orientation. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être tirer ses propres conclusions à partir de la discussion.

#### Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

Dans l'examen de ce rapport, les membres du Conseil d'administration pourront estimer utile de se référer au document GB.307/6, «Conclusions du Conseil d'administration concernant le Myanmar» et à la troisième partie du *Compte rendu provisoire* n° 16 de la 99<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail (2010).

## Introduction

1. Depuis la publication du dernier rapport, les activités se sont déroulées dans le contexte des élections générales qui doivent avoir lieu le 7 novembre 2010. Si cette situation a manifestement contribué à exacerber les sensibilités, elle n'a pas perturbé indûment le fonctionnement du mécanisme de plainte tel qu'il est établi dans le Protocole d'entente complémentaire conclu entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT ni aucune des activités connexes.
2. En vue d'appuyer le Conseil d'administration dans ses délibérations, le présent document comporte trois parties. La Partie I résume les faits nouveaux relatifs aux recommandations de la commission d'enquête chargée en 1997 d'examiner l'inexécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, la Partie II offre des statistiques et des commentaires au sujet du fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes prévu par le Protocole d'entente complémentaire, et la Partie III aborde d'autres questions directement ou indirectement liées au mandat du chargé de liaison de l'OIT pour le Myanmar.

## Partie I. Faits nouveaux relatifs aux recommandations de la commission d'enquête

### Recommandation 1: «que les textes législatifs pertinents soient mis en conformité avec la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930»

3. La loi sur les villes et la loi sur les villages de 1907 n'ont pas été abrogées ni modifiées en raison notamment de l'absence de parlement. Suite à des discussions avec une mission de l'OIT, le gouvernement du Myanmar a publié en mai 1999 l'ordonnance n° 1/99 et en octobre 2000 l'ordonnance complémentaire n° 1/99. Ces ordonnances stipulaient que, nonobstant les dispositions de la loi sur les villes et de la loi sur les villages, les autorités civiles ou militaires ne devaient pas réquisitionner des travailleurs pour des travaux ou services, et que de telles violations constituaient des infractions au Code pénal. Un certain nombre d'exceptions relatives aux situations d'urgence ont été précisées. A ce jour, l'ordonnance n° 1/99 et l'ordonnance complémentaire n° 1/99 constituent toujours la référence en la matière pour le gouvernement dans le cadre de ses instructions et autres activités.
4. Les organes de contrôle de l'OIT ont considéré que, bien que ces ordonnances représentent l'un des moyens de donner suite aux recommandations de la commission d'enquête, elles ne constituent pas en soi une réponse appropriée.
5. Le gouvernement a indiqué récemment qu'une législation, qui résume tant l'ordonnance n° 1/99 que l'ordonnance complémentaire n° 1/99 et qui abroge ou modifie la loi sur les villes et la loi sur les villages, est en cours d'élaboration étant donné que la Constitution adoptée par référendum en 2008 contient un article sur le travail forcé. Les organes de contrôle ont souligné qu'il était nécessaire que la Constitution et la législation subséquente soient conformes à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Selon le gouvernement, la législation devrait être introduite au parlement après les élections de novembre 2010.

**Recommandation 2: «que, dans la pratique, aucun travail forcé ou obligatoire ne soit plus imposé par les autorités et, en particulier, par les militaires»**

6. C'est au gouvernement qu'il incombe de se conformer à la convention n° 29, notamment en mettant pleinement en œuvre les recommandations de la commission d'enquête. Le chargé de liaison de l'OIT basé au Myanmar a pour mandat d'aider le gouvernement, à la demande de ce dernier, dans ses efforts pour abolir rapidement dans les faits le travail forcé.
7. Cette assistance se traduit non seulement par l'organisation d'activités éducatives et de sensibilisation en rapport avec l'objectif ci-dessus, mais également par le fonctionnement d'un mécanisme de traitement des plaintes fondé sur le Protocole d'entente complémentaire conclu le 26 février 2007, qui vise à rendre pleinement crédible l'engagement pris par le gouvernement et par l'OIT d'éradiquer le travail forcé. La période d'essai du Protocole d'entente complémentaire a été prolongée en 2008, en 2009 et en 2010, à chaque fois pour une durée d'un an.
8. La Partie II du présent rapport fait le point des progrès accomplis dans le fonctionnement du Protocole d'entente complémentaire.

**Recommandation 3: «que les sanctions qui peuvent être imposées en vertu de l'article 374 du Code pénal pour le fait d'exiger du travail forcé ou obligatoire soient strictement appliquées, en conformité avec l'article 25 de la convention»**

9. Au Myanmar, le travail forcé relève de trois grandes catégories: 1) le travail forcé exigé par les autorités militaires, tel que les activités de portage, les tours de garde et le travail effectué à l'appui d'activités commerciales; 2) le travail forcé exigé par les autorités civiles, tel que les travaux publics de réparation, d'entretien et de construction d'infrastructures; et 3) le travail forcé et/ou un recrutement en dessous de l'âge légal dans les forces armées.
10. En vertu du Protocole d'entente complémentaire, des plaintes relatives à chaque catégorie ont été reçues.
11. En ce qui concerne les plaintes relevant de la catégorie du travail forcé exigé par les autorités militaires, l'OIT n'a reçu aucune information concernant des poursuites qui auraient été engagées contre les responsables de ces actes en vertu du Code pénal. Dans quatre cas, l'OIT a été informée que des mesures disciplinaires avaient été prises dans le cadre de procédures militaires après examen des plaintes déposées au titre du Protocole d'entente complémentaire. Dans certains cas, la solution a consisté à délivrer des ordres prescrivant des changements de comportement. Un exemple est l'obligation de faire appel à des militaires pour agir en tant que sentinelles de la sécurité des chemins de fer, au lieu de faire appel à des civils commis d'office dans le cadre d'un système de rotation vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. Dans d'autres cas, la solution a consisté à émettre à nouveau des instructions reconfirmant l'ordonnance n° 1/99 et l'ordonnance complémentaire n° 1/99, parallèlement à l'organisation d'activités de sensibilisation et de formation. Dans d'autres cas encore, la réponse a été de nier tout simplement l'existence de la plainte.
12. En ce qui concerne les plaintes relevant de la catégorie du travail forcé exigé par les autorités civiles, il a été rapporté que des poursuites judiciaires contre les auteurs de délits

relevant du Code pénal n'auraient été engagées que dans le cas n° 1. En l'occurrence, trois personnes ont été poursuivies en vertu du Code pénal, ce qui a donné lieu à un acquittement et à l'emprisonnement de deux personnes. Dans d'autres cas, la solution a consisté à infliger une pénalité administrative, à savoir le licenciement ou le transfert de la personne responsable. La plupart des cas ont été résolus par l'examen de la situation du (des) plaignant(s) sans que des mesures punitives aient été prises contre le(s) responsable(s).

13. En ce qui concerne les plaintes relevant de la catégorie du travail forcé et/ou du recrutement en dessous de l'âge légal dans les forces armées, les cas ayant fait l'objet d'une procédure disciplinaire ou de mesures punitives ont été plus nombreux. A l'heure actuelle, le bureau de l'adjudant général, qui travaille avec des commandants de régiment et d'autres militaires de haut rang, soumet généralement les militaires coupables de recrutement forcé et/ou en dessous de l'âge légal à un procès sommaire qui relève de règlements militaires. Aucun cas de recours au Code pénal n'a été rapporté mais, dans trois cas, des militaires auraient été emprisonnés pour avoir participé au recrutement de mineurs. Des sanctions, telles que le décompte d'une année d'ancienneté, la perte de droits à pension, la perte de 7, 14 ou 28 jours de salaire ou des blâmes officiels à différents niveaux, seraient administrées régulièrement. Il n'y a eu aucun cas signalé de poursuites judiciaires engagées à l'encontre d'intermédiaires civils qui auraient participé à des recrutements.

## **Partie II. Point de la situation sur le fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes**

14. Au 21 octobre 2010, 503 plaintes au total ont été reçues au titre du Protocole d'entente complémentaire. Sur ces plaintes, 81 ont été considérées comme ne relevant pas du mandat de l'OIT, et 24 ont été considérées comme recevables mais n'ont pas été présentées en raison des préoccupations suscitées par les représailles éventuelles dont les plaignants pourraient faire l'objet. Dans six autres cas, la recrue mineure a été libérée ou réformée pendant que l'affaire faisait l'objet d'une évaluation et d'une enquête de l'OIT. Le groupe de travail gouvernemental a été saisi d'un total de 288 cas pour enquête, dont 132 cas ont été résolus avec des résultats plus ou moins satisfaisants. A l'heure actuelle, 104 cas sont soit en cours d'évaluation, soit ne peuvent être présentés jusqu'à ce que des informations complémentaires soient disponibles.
15. A ce jour, 127 recrues mineures ou ayant été soumises à des travaux forcés ont été libérées ou réformées des forces armées dans le cadre de plaintes déposées en application du Protocole d'entente complémentaire. Dans ces cas, les mesures prises par les autorités sont en général positives et relativement efficaces, pour autant que le chargé de liaison parvienne à étayer les faits et à prouver l'âge de la victime. Le principe selon lequel une recrue mineure qui s'enfuit ne peut être considérée comme un déserteur a été reconnu, et un certain nombre de ces victimes ont été libérées de prison en conséquence. On peut déplorer qu'il ne s'agisse, à ce stade, que de mesures prises en réponse à des plaintes déposées au titre du Protocole d'entente complémentaire, étant donné qu'aucun accord n'a encore été trouvé sur le fait qu'il conviendrait de vérifier officiellement l'âge du déserteur présumé avant de procéder à son arrestation. S'il est maintenant reconnu que le fait d'atteindre 18 ans ne rend pas légitime le recrutement d'un mineur, le BIT n'a jamais été autorisé à vérifier les aspirations des recrues mineures qui ont maintenant atteint la majorité et qui auraient choisi volontairement de poursuivre leur carrière militaire.
16. Comme indiqué précédemment, certains faits montrent que les cas de travail forcé imputables aux autorités civiles semblent être en diminution. Le nombre de plaintes reçues retrouve peu à peu les niveaux enregistrés immédiatement avant l'arrestation très

médiatisée de personnes associées aux plaintes déposées. Cela donnerait à entendre que le mécanisme de traitement des plaintes suscite à nouveau la confiance, ce qui pourrait s'expliquer par la publicité qui a entouré la libération des personnes ayant été incarcérées et la distribution régulière de la brochure conjointe du ministère du Travail et du BIT.

17. Les plaintes reçues ne permettent toujours pas de prouver le recours systématique au travail forcé dans le secteur privé. Quelques plaintes concernant le trafic d'êtres humains aux fins du travail forcé continuent à être reçues.
18. Le nombre de plaintes déposées continue à augmenter: entre le 1<sup>er</sup> juin et le 21 octobre 2010, 160 plaintes ont été reçues. A titre de comparaison, pour la même période 65 plaintes ont été déposées en 2009, 25 en 2008 et 31 en 2007. Chaque plainte doit être évaluée individuellement pour déterminer si elle relève du mandat de l'OIT sur le travail forcé, tout élément de preuve additionnel permettant d'étayer la plainte doit être obtenu et, après soumission de la plainte, un échange de correspondance considérable a lieu avant de pouvoir conclure le processus. Ceci, conjugué aux autres responsabilités du chargé de liaison et de son personnel dans des domaines tels que la sensibilisation et la formation, rend le processus très difficile, comme le montre le nombre de cas en cours d'examen.
19. Afin de faciliter le déroulement du processus et grâce au financement du gouvernement de l'Allemagne, du personnel recruté localement a été engagé jusqu'à la fin de l'année: un traducteur/interprète supplémentaire, un chargé de liaison avec les collectivités locales, un assistant social à mi-temps et un administrateur de programme international. Leur travail porte essentiellement sur les activités relatives aux enfants dans les conflits armés et au recrutement des mineurs. Des négociations sont en cours pour obtenir le financement nécessaire au maintien de ces fonctions pour 2011-12.
20. Le Protocole d'entente complémentaire reconnaît aux résidents du Myanmar le droit de déposer plainte sans craindre des mesures judiciaires ou de rétorsion. Aucun cas de harcèlement ou de représailles n'a été signalé à l'encontre de personnes associées aux plaintes concernant le recrutement de mineurs. De la même manière, aucun cas de harcèlement ou de représailles n'a été signalé dans le cas de la plupart des plaintes pour travail forcé déposées contre des fonctionnaires (militaires ou civils).
21. Il existe toutefois deux domaines majeurs pour lesquels cela n'a pas été le cas. Le premier concerne les facilitateurs du traitement des plaintes en vertu du Protocole d'entente complémentaire, qui sont considérés par le gouvernement comme des militants politiques. Ces personnes sont susceptibles d'être arrêtées, poursuivies en justice et emprisonnées pour des motifs qui ne sont, en apparence, pas liés à leurs activités de facilitation dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes au titre du Protocole d'entente complémentaire. On pense néanmoins que le lien de ces personnes avec l'OIT explique en partie leur incarcération et constitue un facteur déterminant dans la sévérité de leur peine. Daw Su Su Nway, U Min Aung et U Zaw Htay, connus pour avoir été des facilitateurs volontaires actifs, purgent aujourd'hui de longues peines d'emprisonnement.
22. Le deuxième de ces domaines est géographique. Des plaignants, en provenance d'une région relativement petite située à l'intérieur de la commune de Thayet dans la région de Magwe qui englobe les circonscriptions de Natmauk et d'Aunglan, ont été victimes de harcèlement en raison des plaintes pour travail forcé qu'ils ont déposées. Depuis l'approbation du Protocole d'entente complémentaire, quelque 16 plaintes pour travail forcé concernant des centaines de plaignants ont émané de cette région. Six plaintes restent ouvertes et non résolues bien qu'elles soient en cours depuis maintenant plus d'une année. En dépit de négociations continues, deux des 14 plaignants ayant été emprisonnés dans le cadre de ces plaintes sont encore en prison. D'autres plaignants n'ont toujours pas le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, ce qui entraîne de graves problèmes de

subsistance. Aucune raison particulière n'explique pourquoi cette région-là pose problème; de nombreux facteurs y contribuent. Ils pourraient inclure le fait que deux fonctionnaires locaux ont été condamnés à des peines de prison et que six fonctionnaires ont été licenciés suite à des plaintes déposées, ou le fait qu'il y a une forte présence militaire dans la région tant au niveau opérationnel que commercial. La situation est aggravée cependant par le fait que les communautés connaissent manifestement bien leurs droits et sont préparées à les exercer, contrairement à ce qui se passe dans d'autres régions. Le Groupe de travail du gouvernement central pour l'abolition du travail forcé continue à examiner ces questions. Toutefois, les autorités locales de la région semblent réticentes à dégager des solutions à long terme.

23. Le chargé de liaison estime qu'il serait important qu'il puisse accéder pleinement aux dossiers judiciaires dans le cadre de ces plaintes afin de s'assurer lui-même que les chefs d'inculpation et les peines de prison qui s'ensuivent sont bien distincts du fait d'avoir déposé plainte et ne prévoient pas de mesures de rétorsion contre les prévenus en raison de leur implication dans la mise en œuvre du Protocole d'entente complémentaire.
24. Toutes les demandes de visite aux personnes incarcérées ont été refusées.

### **Partie III. Activités/questions connexes**

25. Du 7 au 9 septembre 2010, une série d'activités de sensibilisation et de formation ont été mises sur pied avec la collaboration de TOTAL Oil, du ministère du Travail et de la Myanmar Oil and Gas Enterprise dans la circonscription de Kanbawk (région de Tanintharyi). Parmi ces activités, on peut citer un séminaire de formation pour les formateurs à l'intention du personnel de développement social et communautaire de TOTAL, un séminaire sur la gestion des projets locaux à l'intention de représentants communautaires en provenance de 26 villages et un séminaire de sensibilisation pour les représentants des autorités locales.
26. Les 13 et 14 septembre 2010, une mission de sensibilisation conjointe ministère du Travail/OIT a été effectuée dans les circonscriptions de Kyaukyi et Tantabin, dans la région de Bago Est. Deux sessions ont eu lieu, auxquelles ont pris part plus de 100 participants, y compris des responsables des autorités locales et des hauts représentants des forces de police locales, des représentants de la justice et des régiments de l'armée locale.
27. Le 24 juin 2010, dans le cadre d'une formation pour formateurs, un exposé détaillé sur le mécanisme de traitement des plaintes a été présenté à 40 officiers et membres du personnel du Centre de recrutement militaire de Mandalay. A cette occasion, l'accent a été mis sur le recrutement des mineurs.
28. De juin à octobre 2010, trois ateliers d'un jour sur le thème du travail forcé ont été organisés à l'intention du personnel des organisations non gouvernementales locales. Quelque 125 personnes, en provenance de toutes les régions du pays, ont participé à ces ateliers.
29. Au cours de la même période, un atelier de deux jours a été organisé pour 40 membres du personnel de terrain du Programme des Nations Unies pour le développement, et un atelier d'une demi-journée a eu lieu à l'intention de 15 employés du Programme des Nations Unies pour les établissements humains. Des exposés ont aussi été présentés à 50 membres de l'Equipe humanitaire nationale du Myanmar, du Groupe des ONG sur l'égalité entre hommes et femmes au Myanmar, ainsi qu'à la réunion sur la protection de la circonscription de Bogale.

30. Le chargé de liaison et son personnel continuent à participer activement au Groupe de travail chargé de la surveillance et de la communication d'informations, en vertu de la résolution n° 1612 du Conseil de sécurité, en ce qui concerne la question des enfants dans les conflits armés. Le but principal est de se mettre d'accord sur un plan d'action qui serait élaboré conjointement avec les forces armées gouvernementales.
  
31. De la même manière, dans le cadre du sous-groupe de l'Equipe de pays des Nations Unies pour les droits de l'homme, le chargé de liaison continue de fournir un soutien, dans les limites du mandat actuel, à la procédure d'examen périodique universel des droits de l'homme au Myanmar.

Genève, le 3 novembre 2010

*Document soumis pour discussion et orientation*