



HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Faits nouveaux concernant la question
de l'exécution par le gouvernement
du Myanmar de la convention (n^o 29)
sur le travail forcé, 1930****I. Examen des mesures nécessaires pour donner
effet aux conclusions adoptées par le Conseil
d'administration à sa session de novembre 2003**

1. Au terme de sa discussion de cette question à sa 288^e session (novembre 2003), le Conseil d'administration a adopté les conclusions suivantes:

Le Conseil d'administration a pris note des rapports de la chargée de liaison ainsi que des explications données par le représentant du Myanmar. Le Conseil est reconnaissant à la chargée de liaison, M^{me} Perret-Nguyen, de tout l'excellent travail qu'elle a réalisé dans des circonstances fort difficiles depuis sa nomination. Les employeurs, les travailleurs et les gouvernements sont très préoccupés par l'absence de progrès réalisés en matière d'éradication du travail forcé. Ils sont aussi préoccupés par l'absence de tout changement significatif du contexte général depuis la Conférence internationale du Travail et préoccupés également par l'absence de signaux clairs de la part des autorités pour répondre à la lettre du Directeur général du mois d'août. Il n'a donc pas été possible d'aller de l'avant et d'appliquer le plan d'action ni même de se mettre d'accord sur le facilitateur, ce qui aurait pu être un pas vers l'élimination effective du travail forcé.

On est également préoccupé par les restrictions qui ont été posées à la liberté de circulation de la chargée de liaison. Dans ces conditions, les membres travailleurs ont proposé qu'un nouvel examen par les Membres de l'Organisation des mesures visées dans la résolution de 2000 soit mené à bien et l'on demande qu'une lettre soit envoyée par le Directeur général, et que l'on fasse rapport à la session de mars du Conseil d'administration.

Le Président a toutefois relevé que les autorités étaient attachées à la mise en œuvre du plan d'action, comme cela a été dit par le représentant du Myanmar dans ses remarques liminaires. A cet égard, comme le Président comprend le sens de ces remarques, les autorités du Myanmar doivent faire en sorte qu'il soit possible pour les représentants du Directeur général de mener une évaluation complète de la situation, l'idée étant de mettre en œuvre le plus vite possible le plan d'action. Cette évaluation serait menée conformément aux modalités précisées avec succès par le passé.

Ainsi, le Conseil d'administration convient de reporter l'examen de la proposition qui vise à réactiver les mesures de la résolution de 2000, et ce dans le but de permettre

l'évaluation urgente de la situation que je viens de mentionner, l'idée étant que les autorités du Myanmar puissent prendre des mesures concrètes d'ici à mars 2004. A ce moment-là, en tout état de cause, nous aurons le rapport complet de la situation rédigé par le Directeur général, y compris des recommandations.

2. La mission de M^{me} Hông-Trang Perret-Nguyen en tant que chargée de liaison a pris fin à la fin de novembre 2003. M. Richard Horsey a été nommé chargé de liaison par intérim à compter du 1^{er} décembre.
3. A la suite de la discussion du Conseil d'administration, le Directeur général a adressé au ministre du Travail du Myanmar, le 28 novembre 2003, une lettre indiquant qu'il convenait d'envisager les mesures à prendre pour donner rapidement effet aux conclusions du Conseil d'administration, et que le Bureau se tenait prêt à amorcer les discussions nécessaires, à Yangon et à Genève. Dans une réponse datée du 14 décembre, le ministre du Travail a indiqué qu'il se réjouissait de la relance de la coopération avec le BIT en vue de la mise en œuvre du plan d'action conjoint, pour autant qu'aucun lien ne soit établi entre les questions relatives au travail et la situation politique, laquelle ne relevait pas de la compétence de son ministère.
4. Le 16 décembre, une réunion tenue entre le chargé de liaison par intérim et le ministre du Travail a permis de plus amples discussions sur la manière de donner effet aux conclusions du Conseil d'administration. Le ministre a réaffirmé la détermination sans faille des autorités à mettre en œuvre le plan d'action conjoint et a dit ne voir aucune raison de ne pas aller de l'avant dans ce processus. Le chargé de liaison par intérim a rappelé la demande du Conseil d'administration concernant un examen du contexte de la mise en œuvre du plan d'action conjoint. L'idée était que cela pourrait se faire par le biais d'une visite des représentants du Directeur général, les modalités de cette visite étant les mêmes que celles qui ont été appliquées avec succès par le passé aux missions de coopération technique. Le ministre a répondu que son gouvernement avait toujours bien accueilli ces missions mais a émis des réserves tant en ce qui concerne la nécessité d'une telle visite que les modalités de son déroulement, étant donné le contexte politique délicat. Il a cependant promis de réexaminer la question. Par la suite, le 6 janvier, il a exprimé le même avis à l'ancien chargé de liaison par intérim, M. Léon de Riedmatten, qui continue de faire office de «facilitateur» entre les autorités et le BIT.
5. Parallèlement aux discussions menées à Yangon, le Bureau a poursuivi le dialogue avec le représentant permanent du Myanmar à Genève. A la suite de ces discussions, le Directeur général a écrit au ministre du Travail, le 30 janvier, pour expliquer le contexte et l'importance de l'accord auquel le Conseil d'administration est parvenu en novembre 2003 et pour insister sur le fait qu'il est urgent d'y donner suite, selon les modalités appropriées. Cette lettre est reproduite à l'annexe 1.
6. A la suite de nouvelles discussions et de nouveaux contacts pris à Yangon et à Genève, le chargé de liaison par intérim a été informé le 26 février, alors que la rédaction du présent rapport était achevée, que les autorités étaient prêtes pour la phase préliminaire de l'examen dont l'objet, comme proposé dans la lettre susmentionnée du Directeur général, serait d'évaluer le contexte de l'éventuelle mise en œuvre du plan d'action.

II. Activités du chargé de liaison par intérim

7. Outre sa réunion avec le ministre du Travail le 16 décembre, le chargé de liaison par intérim a également rencontré, le 4 décembre, le directeur général du ministère du Travail pour discuter des questions liées à l'élimination concrète du travail forcé. Il a également profité de sa visite le 20 janvier, dans le district d'Ayeyawady, avec une équipe

d'observation sur le terrain dirigée par le directeur général du ministère du Travail, pour avoir de nouvelles discussions. Ces questions ont été suivies, en plus grand détail, à une réunion tenue le 29 janvier avec le comité d'application de la convention n° 29. On trouvera dans la section III ci-après de plus amples détails à ce sujet.

8. Outre ces réunions et ces discussions avec les autorités, le chargé de liaison par intérim a eu de multiples contacts à Yangon et à Bangkok¹ et s'est déplacé dans le pays, tantôt indépendamment et tantôt avec les autorités, afin de se rendre compte de la situation actuelle. Les 20 et 21 janvier, il a accompagné, en qualité d'observateur, une équipe d'observation sur le terrain dans la ville de Kyaiklat (district d'Ayeyawady) pour enquêter sur une allégation de travail forcé. Du 23 au 26 janvier, il a participé à un voyage dans la partie orientale de l'Etat de Shan, organisé par les autorités pour les diplomates et les représentants des organismes des Nations Unies. Cela lui a permis de visiter des régions reculées qui seraient sans cela difficiles d'accès pour des raisons logistiques.
9. Du 18 au 22 février, le chargé de liaison par intérim s'est rendu par la route dans l'Etat de Kayah². Cette visite a été effectuée indépendamment des autorités. Selon l'accord conclu avec les autorités concernant la liberté de déplacement du chargé de liaison, comme il s'agissait d'une zone frappée par des restrictions où l'on pouvait légitimement être préoccupé par la sécurité, le chargé de liaison par intérim a informé les autorités de son projet quelque temps à l'avance afin que son voyage puisse être facilité. Aucune indication n'a été donnée de son itinéraire lorsqu'il est arrivé dans l'Etat de Kayah. Le chargé de liaison a pu se rendre dans toutes les régions qu'il a souhaité visiter, dans l'Etat de Kayah et en chemin, sans aucune restriction et sans escorte, et il a pu rencontrer librement de nombreuses personnes, ainsi que des membres des autorités de l'Etat de Kayah.

III. Evaluation générale de la situation actuelle par le chargé de liaison par intérim

10. *Evaluation générale.* L'évaluation générale de la situation au regard du travail forcé par le chargé de liaison par intérim est inchangée par rapport à celle communiquée en mars et en novembre 2003³ au Conseil d'administration, à savoir que, même si la situation s'est quelque peu améliorée dans les régions centrales du Myanmar depuis la visite de la commission d'enquête, la situation reste grave dans les zones frontalières où la présence militaire est forte. Le chargé de liaison par intérim continue de recevoir des informations crédibles sur l'existence du travail forcé, tant de sources internes qu'externes, y compris de personnes ou de leurs représentants l'ayant contacté pour lui présenter des allégations détaillées concernant de telles pratiques dont elles auraient été récemment victimes. Le chargé de liaison par intérim est encouragé par le fait que presque tous ceux qu'il a

¹ Des contacts ont ainsi été pris avec des diplomates, des représentants des organismes des Nations Unies, des représentants d'ONG locales et internationales dans le pays et en Thaïlande, le CICR, des chefs religieux et des notables. Le chargé de liaison par intérim a également rencontré à Yangon une délégation d'Amnesty International durant sa visite dans le pays en décembre et, à Bangkok, le représentant régional du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

² Le chargé de liaison par intérim s'est rendu de Yangon à Loikaw en passant par Pyinmana (district de Mandalay) et Pinlaung (dans la partie méridionale de l'Etat de Shan) et est retourné à Yangon en passant par Leiktho et Thandaung (Etat de Kayin) et par Taungoo (district de Bago). Dans l'Etat de Kayah, il s'est installé dans la capitale, Loikaw, d'où il s'est rendu dans les communes de Demoso et Hpruso.

³ Voir document GB.286/6, paragr. 7, et document GB.288/5, paragr. 8.

rencontrés estiment que le travail forcé, y compris le port de charges, a un peu régressé au cours des dernières années, en particulier après la visite de l'équipe de haut niveau du BIT en 2001. Il s'inquiète cependant des informations persistantes qui lui parviennent, selon lesquelles la régression du travail forcé est parfois allée de pair avec le développement d'autres pratiques abusives, comme les contributions forcées en espèces ou en nature ou l'utilisation de détenus pour le port de charges. L'ancienne chargée de liaison et le chargé de liaison par intérim ont l'un et l'autre fait part aux autorités de leur inquiétude sur ces points⁴. Le chargé de liaison par intérim demeure préoccupé par le recrutement forcé de civils dans les forces armées, y compris d'enfants, même s'il y a eu sur ce plan une évolution positive dont il est fait état ci-après. En ce qui concerne la traduction dans les langues ethniques des ordonnances interdisant le travail forcé, bien que toutes les traductions soient achevées, il ne les a vues affichées dans aucune des régions ethniques qu'il a visitées et il n'a rencontré personne dans ces régions qui les ait vues; il n'est donc toujours pas convaincu qu'elles ont été largement distribuées par les autorités. A son avis, un geste significatif que les autorités devraient faire pour montrer sans ambiguïté leur volonté de traiter sérieusement le problème du travail forcé consisterait à prendre des mesures pour traiter un cas de travail forcé, et notamment à engager, le cas échéant, des poursuites en vertu de l'article 374 du Code pénal.

11. Il paraît important de souligner que la tendance à ce que les victimes présumées du travail forcé ou leurs représentants transmettent leurs allégations directement au bureau du chargé de liaison s'est confirmée au cours des dernières semaines. La majorité des allégations mentionnées ci-après sont parvenues de cette manière.
12. *Faits nouveaux concernant certaines allégations.* Le 8 décembre, le chargé de liaison par intérim a transmis au comité d'application de la convention n° 29 deux allégations de travail forcé qu'il avait reçues. Dans le premier cas, l'armée aurait contraint des villageois, au début de l'année, à rénover une route dans la zone du village de Nabu (Etat de Kayin). A ce propos, une réaction est venue du représentant du ministère de la Défense à la réunion que le comité a tenue le 29 janvier, indiquant qu'une enquête avait permis de constater que 19 des 24 kilomètres de la route en question avaient été construits par l'armée elle-même, mais que les cinq derniers kilomètres ne pouvaient pas être achevés pour des raisons de sécurité. Les villageois vivant à proximité du tronçon inachevé avaient donc décidé de mener volontairement cette construction à son terme de manière à pouvoir bénéficier pleinement de la nouvelle route, et l'armée les avait aidés en leur fournissant les ressources financières et matérielles nécessaires. Le chargé de liaison par intérim a demandé qu'un rapport complet de l'enquête soit fourni par écrit⁵.
13. La seconde allégation, transmise au comité le 8 décembre, concernait un rapport circonstancié fait au chargé de liaison par intérim par un habitant de la commune de Kyaiklat (district d'Ayeyawady), selon lequel des villageois de cette commune étaient actuellement contraints par les autorités locales de rénover un tronçon de route d'environ 1 500 mètres de long. Une équipe d'observation sur le terrain, conduite par le directeur général du ministère du Travail, a été envoyée à Kyaiklat du 20 au 21 janvier afin d'enquêter à ce sujet, et le chargé de liaison par intérim l'a accompagnée en tant qu'observateur. L'équipe a constaté que, même si les renseignements concernant le projet de route, tels qu'indiqués dans l'allégation, étaient globalement corrects, les gens avaient

⁴ Voir également Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, juin 2002, document C.App./D.6 (Corr.), paragr. 27.

⁵ Ce rapport n'avait pas été reçu au moment de la rédaction du présent rapport.

pris part volontairement aux travaux de rénovation et qu'il était inexact de dire que quiconque avait été contraint d'y participer⁶.

14. La chargée de liaison avait auparavant accompagné une équipe similaire chargée d'enquêter sur une allégation de travail forcé dans l'Etat de Kachin et avait adressé certaines remarques au comité d'application de la convention n° 29 concernant la manière de procéder⁷. Selon l'appréciation du chargé de liaison par intérim concernant la procédure appliquée par l'équipe d'observation sur le terrain à Kyaiklat, appréciation qui a été communiquée au comité au terme de cette visite, l'équipe a mené une enquête sérieuse et nombre des remarques faites par la chargée de liaison au terme de la précédente visite ont été prises en compte. Cependant, par certains aspects, la procédure appliquée par l'équipe d'observation sur le terrain autorise à douter de la validité de ses conclusions. Le chargé de liaison par intérim a également fait valoir auprès des autorités qu'en dernière analyse la crédibilité de l'équipe d'observation sur le terrain et l'efficacité des procédures appliquées seraient jugées à l'aune des résultats obtenus, et que l'absence persistante de cas confirmés de travail forcé ne manquerait pas de jeter le doute sur la crédibilité et l'efficacité de ce mécanisme.
15. Le 28 janvier, le chargé de liaison par intérim a transmis au comité une nouvelle allégation de travail forcé. Selon cette allégation, qui lui a été faite de manière détaillée par une personne concernée, les autorités de la commune de Twantay (district de Yangon) auraient réquisitionné des résidents locaux pour la construction de clôtures en bois le long d'une route de cette commune, et ceux d'entre eux qui ont refusé de participer à ces travaux auraient été détenus et, par la suite, le tribunal local leur aurait infligé une amende. Le chargé de liaison par intérim a demandé au comité de diligenter une enquête à l'effet que, si les faits étaient avérés, des mesures appropriées puissent être prises à l'encontre de tout fonctionnaire reconnu coupable d'actes illicites et des indemnités versées aux personnes concernées. Il a certes été informé que des préparatifs étaient en cours en vue de l'envoi d'une équipe d'observation sur le terrain pour faire la lumière sur cette allégation, mais aucun élément nouveau n'était à signaler au moment de la rédaction du présent rapport.
16. Les 26 et 29 janvier, respectivement, le chargé de liaison par intérim a transmis au comité des allégations détaillées concernant l'enrôlement forcé dans l'armée de deux garçons, âgés de 14 et 15 ans. Selon ces allégations, les deux enfants étaient en train de recevoir une formation de base dans des camps d'entraînement militaire séparés. Le chargé de liaison par intérim a prié le comité de prendre des mesures d'urgence pour vérifier ces allégations et, au cas où leur véracité serait établie, de faire en sorte que ces enfants fussent rendus à leurs familles dans les meilleurs délais et une enquête diligentée sur les circonstances de leur enrôlement, toute personne ayant à répondre d'actes illicites étant passible de poursuites. Le chargé de liaison par intérim a connaissance du fait que ces deux enfants ont été renvoyés à la vie civile, et le ministère de l'Intérieur a confirmé, par les lettres datées du 17 et du 23 février, que leur libération est intervenue, dans les deux cas, le 5 février.

⁶ Un rapport complet sur cette enquête a été soumis par écrit le 13 février par le comité d'application de la convention n° 29.

⁷ Voir document GB.288/5/1, paragr. 1 et 2.

Aucune indication n'a été fournie à ce jour quant aux résultats de l'enquête qui a pu être menée sur les circonstances de leur enrôlement⁸.

17. *Réunion avec le comité d'application de la convention n° 29.* A la réunion tenue le 29 janvier avec le comité d'application de la convention n° 29, le chargé de liaison par intérim a été informé des récents travaux du comité. Le comité a noté que des progrès significatifs avaient été accomplis. Les allégations reçues avaient fait l'objet d'une enquête et les équipes d'observation sur le terrain avaient continué à effectuer régulièrement des déplacements aux quatre coins du pays⁹. Le chargé de liaison par intérim a déclaré qu'il se félicitait de divers développements positifs et d'une coopération à ses yeux de plus en plus substantielle avec le comité. Il a également exprimé un certain nombre de préoccupations. Bien que diverses allégations qu'il avait transmises aient fait l'objet d'une enquête et que des équipes d'observation sur le terrain aient continué de se rendre dans diverses parties du pays, le comité n'a pas été en mesure, à ce jour, de constater un seul cas de travail forcé, ce qui jette inévitablement le doute sur sa crédibilité. En ce qui concerne le récent programme de grande envergure visant l'entraînement militaire obligatoire de civils, le comité n'a pas encore indiqué une seule base légale pour cette activité¹⁰. Le chargé de liaison par intérim a également rappelé que la possibilité avait déjà été examinée au sein du comité d'organiser un séminaire avec les membres intéressés du comité pour y débattre du sens à donner aux dérogations prévues dans la convention n° 29 et élaborer des notions communes. Les résultats d'un tel débat pourraient figurer dans une brochure destinée aux citoyens et aux fonctionnaires locaux, qui clarifierait ces questions. Le comité a reconnu que cette proposition était digne d'intérêt et qu'elle serait soumise à l'approbation d'autorités supérieures. Le chargé de liaison par intérim a rappelé les divers points qu'il avait développés dans une lettre adressée au comité après la réunion.
18. Le 24 février, le chargé de liaison par intérim a transmis au comité une nouvelle allégation de travail forcé, selon laquelle les résidents de la commune de Thandaung, dans l'Etat de Kayin, auraient été réquisitionnés par l'armée pour construire/rénover deux routes dans cette commune en 2004.

Genève, le 27 février 2004.

Document soumis pour information.

⁸ A cet égard, un élément nouveau a été l'annonce qu'un nouveau «comité chargé de prévenir l'enrôlement d'enfants soldats» a tenu sa première réunion de coordination le 16 janvier (*New Light of Myanmar*, 17 janvier 2004, p. 8). Le chargé de liaison par intérim a demandé à rencontrer le secrétaire de ce comité, ce qui, jusqu'à présent, n'a pas pu se faire.

⁹ Les rapports détaillés des cinq équipes d'observation sur le terrain qui se sont rendues dans les Etats de Rakhine, Kayin et Kachin et dans le district de Yangon, en octobre et en novembre, ont été transmis au chargé de liaison par intérim le 29 décembre.

¹⁰ Aucune information de ce type n'avait été reçue au moment de la rédaction du présent rapport. Depuis décembre, très peu de nouveaux rapports ont été reçus concernant ce programme, ce qui donne à penser qu'il a été soit mené à son terme soit interrompu.

Annexe 1

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le 30 janvier 2004.

Monsieur le Ministre,

Je me réfère à votre lettre du 14 décembre 2003, qui répond à ma lettre du 28 novembre.

Le temps passe, et je souhaite revenir en particulier sur les moyens de donner effet aux conclusions adoptées en novembre dernier par le Conseil d'administration. Vous êtes sans doute conscient du fait, après les entretiens que vous avez eus avec notre chargé de liaison ad intérim, M. Richard Horsey, et avec M. Léon de Riedmatten, et compte tenu des informations communiquées par votre ambassadeur à Genève, que l'accord présenté par le Président du Conseil d'administration dans ces conclusions a joué un rôle essentiel dans la suppression de l'examen d'autres mesures, qui avait été envisagé pendant la discussion.

Cet accord prévoit, notamment, que mes représentants pourraient, entre la session de novembre 2003 et celle de mars 2004 du Conseil d'administration, effectuer un examen complet de la situation pour évaluer la possibilité de lancer, dès que possible, la mise en œuvre de tous les éléments du plan d'action conjoint, y compris de l'accord concernant le facilitateur, qui continue de faire l'objet d'un soutien sans réserve.

Je vous invite donc à examiner d'urgence cette question. Le Bureau se tient prêt à effectuer un tel examen, selon les modalités qui ont été appliquées avec succès par le passé aux missions de coopération technique. On pourrait même envisager une phase préliminaire pour mettre au point un programme mutuellement acceptable concernant une mission complète.

J'ai demandé à mes représentants à Yangon et à Genève de rester disponibles. Je suis certain que M. de Riedmatten pourrait aussi apporter son aide dans ce processus, compte tenu de son expérience passée en tant que facilitateur à titre officieux.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma très haute considération.

Juan Somavia

Son Excellence
Monsieur Tin Winn,
Ministre du Travail,
Ministère du Travail,
Cabinet du ministre,
Theinbyu Road,
YANGON