



## QUATRIÈME 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****Rapport de la Mission de haut niveau \*****Table des matières**

	<i>Page</i>
I. Institution de la Mission de haut niveau .....	1
II. Mandat de la mission .....	2
III. Programme et méthode d'évaluation et ses limites.....	3
III.1. Programme .....	3
III.2. Méthode d'évaluation et ses limites .....	5
IV. Conclusions.....	8
IV.1. Conclusions concernant les mesures officielles prises en application des ordonnances .....	8
A. Orientations d'ensemble fournies par la commission d'experts dans son rapport de 2001 au sujet des mesures restant à prendre.....	8
B. Mesures prises en ce qui concerne l'adoption d'instructions supplémentaires, y compris à l'armée.....	9
C. Diffusion d'informations aux intéressés, y compris à la population.....	10

\* Les annexes (GB.282/4/Appendices) de ce rapport ne seront momentanément disponibles qu'en anglais. La version française de ces annexes sera diffusée dès que possible. Le Bureau présente ses excuses pour ce retard.

---

D.	Mesures prises au sujet de la mise en application des ordonnances.....	11
i)	Cadre législatif et institutionnel .....	11
ii)	Les réalités de la mise en application.....	13
IV.2.	Conclusions relatives à l'impact sur les réalités du travail forcé des mesures prises pour mettre en œuvre les arrêtés.....	14
V.	Recensement des obstacles à une éradication plus efficace du travail forcé .....	16
V.1.	La politique d'«autonomie» de l'armée.....	16
V.2.	L'incertitude relative aux dispositions de substitution financières et pratiques .....	17
V.3.	Obstacles institutionnels.....	18
VI.	Perspectives: comment surmonter les obstacles et assurer des progrès durables sur la voie de l'élimination du travail forcé au Myanmar .....	19
VI.1.	Modernisation économique .....	19
VI.2.	Une volonté politique durable .....	20
VI.3.	Engagement de la communauté internationale.....	21
Conclusions.....		23

## I. Institution de la Mission de haut niveau

1. Conformément au «Protocole d'entente sur une évaluation objective par l'OIT» conclu le 19 mai 2001 par les représentants du Directeur général et le gouvernement du Myanmar<sup>1</sup>, ce dernier a accepté de recevoir une Mission de haut niveau pour qu'elle réalise une évaluation objective de la mise en œuvre pratique et de l'impact réel du dispositif législatif, gouvernemental et administratif que le gouvernement avait adopté fin octobre – début novembre 2000 à la suite de la visite d'une mission de coopération technique du BIT. Le protocole doit être lu en tenant compte de la correspondance qu'avaient échangée le Directeur général et les autorités compétentes. Il ressort clairement de cette correspondance que le gouvernement, malgré la décision qu'il avait précédemment prise de suspendre toute coopération avec l'OIT, avait accepté l'évaluation objective susmentionnée étant donné que, comme le Directeur général l'avait souligné dans sa lettre du 1<sup>er</sup> mars<sup>2</sup>, il ne pouvait espérer obtenir de crédit pour sa volonté déclarée d'appliquer des mesures destinées à éradiquer le travail forcé en l'absence d'une évaluation objective que seule l'OIT était en mesure de réaliser. A sa session de juin 2001<sup>3</sup>, la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail a pris note de ces éléments nouveaux, et l'évaluation objective a été prévue à titre provisoire pour la deuxième quinzaine de septembre et le début d'octobre 2001.
2. Des contacts ont été pris en juillet par le Directeur général en vue de l'institution de la Mission de haut niveau. Le Bureau international du Travail, pendant l'été, a également consulté plusieurs organisations du système des Nations Unies et des organisations non gouvernementales internationales œuvrant au Myanmar pour recenser les endroits où la mission pourrait envisager de se rendre et, au besoin et dans la mesure du possible, obtenir leur assistance et leur appui logistique sur place.
3. Après en avoir informé le bureau du Conseil d'administration, le Directeur général a annoncé le 20 août 2001 la composition de la Mission de haut niveau: le très honorable Sir Ninian Stephen, M<sup>me</sup> Nieves Roldan-Confesor, M. Kulatilaka A.P. Ranasinghe et M. Jerzy Makarczyk. (Voir notice biographique à l'annexe II.)
4. Au cours d'une réunion d'information à Genève les 30 et 31 août 2001, la mission a commencé à examiner son programme et ses méthodes de travail. Compte étant tenu des conditions climatiques du Myanmar, il a été décidé qu'elle commencerait son séjour le lundi 17 septembre à Yangon pour l'achever trois semaines plus tard le samedi 6 octobre au soir. Les autorités du Myanmar ont accepté ce calendrier. Au terme de sa réunion, la mission a décidé de demander aux autorités du Myanmar de confirmer son engagement solennel *«devant la mission et, à travers elle, devant la communauté internationale, de ne prendre aucune mesure à l'encontre des organisations ou des personnes, ou de leur famille, qui pourraient directement ou non apporter des informations à la mission ou l'aider à s'acquitter de son mandat [et de] s'engager à ne pas chercher à identifier ces*

<sup>1</sup> CIT, *Compte rendu provisoire*, 89<sup>e</sup> session, Genève 2001, n<sup>o</sup> 19, troisième partie, annexe 5. Le protocole figure à l'annexe I du présent rapport.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 3/13.

*personnes*»<sup>4</sup>. Le 7 septembre, l'Ambassadeur U Mya Than, représentant permanent du Myanmar auprès des Nations Unies, s'exprimant au nom du ministre des Affaires étrangères, a confirmé cet engagement<sup>5</sup>.

5. Nonobstant cet engagement, la mission s'est particulièrement souciée des mesures de précaution à prendre pour les personnes qu'elle souhaiterait rencontrer. D'abord, il a été décidé que la mission devrait, dans la mesure du possible, recourir à des interprètes internationaux indépendants. Ensuite, elle a examiné les méthodes de collecte d'informations à appliquer et décidé, entre autres, que toutes les données qui pourraient permettre d'identifier les personnes interrogées resteraient confidentielles, ces personnes devant être informées de cette décision et de l'engagement solennel du gouvernement. Le cas échéant, la mission pourrait insister sur l'importance de dire la vérité.
6. Les membres de la mission et les fonctionnaires du BIT chargés de les assister<sup>6</sup> sont arrivés à Bangkok le samedi 15 septembre et ont eu une réunion de préparation pendant toute la journée du 16 septembre pour examiner les dispositions prises en vue du séjour, établir leur programme pour la première semaine à Yangon, et prévoir les visites de la mission sur le terrain au cours des deux semaines suivantes. A ce sujet, la mission a bénéficié de l'aide précieuse de M. Leon de Riedmatten, «facilitateur» reconnu par les autorités et le Directeur général, conformément au paragraphe 4 du Protocole d'entente mentionné plus haut.

## II. Mandat de la mission

7. Comme il a été précédemment indiqué, la mission avait pour mandat de procéder à une évaluation objective de la mise en œuvre pratique et de l'impact réel du dispositif législatif, gouvernemental et administratif du gouvernement, compte étant tenu des observations formulées par la commission d'experts à sa dernière session (voir paragr. 32 et 33 ci-dessous et annexe V).
8. La mission a estimé que sa tâche allait au-delà de l'analyse des mesures formelles prises par le gouvernement pour mettre en œuvre les ordonnances sur le travail forcé, à savoir l'ordonnance 1/99 du 14 mai 1999 et l'ordonnance complémentaire 1/99 du 27 octobre 2000. Le fait que le protocole se réfère à «l'impact» des ordonnances indique clairement que la mission devait également évaluer la mesure dans laquelle les nouvelles ordonnances avaient eu une incidence, ou pourraient en avoir une, sur les pratiques de travail forcé décrites dans le rapport de la commission d'enquête. Cela supposait que la mission devrait, le cas échéant, s'efforcer d'identifier les entraves à la pleine éradication du travail forcé et rechercher tous les moyens pour les surmonter. A sa réunion du 21 septembre avec le Secrétaire 1 du Conseil d'Etat pour la paix et le développement, le lieutenant-général Khin Nyunt, la mission a en effet formulé une proposition dans ce sens en réponse à la suggestion du Secrétaire 1, à savoir qu'elle devrait l'informer de toute violation qu'elle pourrait être amenée à constater.

<sup>4</sup> Voir annexe III.

<sup>5</sup> Voir annexe IV.

<sup>6</sup> M. Francis Maupain, chef du secrétariat de la mission, accompagné de M. Muneto Ozaki, M. Rueben Dudley, M<sup>me</sup> Anne-Marie La Rosa, M. Richard Horsey, M<sup>me</sup> Marie-Anne Plantard et M<sup>me</sup> Tracy Murphy.

9. C'est sur cette base que les membres de la mission ont accepté la tâche qui leur avait été confiée.

### III. Programme et méthode d'évaluation et ses limites

10. Le protocole prévoyait que la mission aurait «toute latitude» pour établir et mener à bien son programme de travail, ses réunions et ses visites. Le gouvernement a pleinement honoré son engagement au regard du protocole de ne pas intervenir dans le travail de la mission, laquelle se félicite des mesures excellentes que le gouvernement a prises pour l'aider à s'acquitter de son mandat.

#### III.1. Programme

11. La mission a passé la première semaine de son séjour au Myanmar (17-22 septembre 2001) à Yangon<sup>7</sup>, où un programme intensif de réunions visait à: i) obtenir des informations générales, ii) évaluer les mesures prises par les autorités à Yangon pour faire appliquer les ordonnances et iii) obtenir un complément d'information et des conseils avant que la mission ne fixe son programme pour les deux semaines suivantes, lesquelles étaient consacrées à des visites sur le terrain afin d'évaluer l'impact réel des mesures. A ce sujet, la mission a eu une longue réunion avec la Commission chargée de l'application de la convention n° 29, laquelle était formée de représentants de tous les ministères qui participaient à l'application des ordonnances. Elle a également rencontré plusieurs ministres, vice-ministres et hauts fonctionnaires (entre autres, les ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères, du Travail et de la Protection sociale, un haut fonctionnaire du Cabinet du Premier ministre, le vice-ministre des Affaires étrangères, le Président de la Cour suprême et le Procureur général). Comme il est indiqué ci-dessus, une importante réunion s'est tenue avec le Secrétaire 1 du Conseil d'Etat pour la paix et le développement, le lieutenant-général Khin Nyunt. Des entretiens approfondis ont également eu lieu avec les dirigeants de la Ligue nationale pour la démocratie. La mission a été reçue en privé par Daw Aung San Suu Kyi, avec qui elle s'était mise en rapport au cours de sa réunion initiale à Genève. La mission a également rencontré les membres de la communauté diplomatique, de l'équipe des Nations Unies dans le pays, des milieux d'affaires nationaux et internationaux, d'organisations non gouvernementales locales ou internationales, du CICR, de groupes en faveur d'un cessez-le-feu, ainsi que des membres de nationalités minoritaires de la Commission représentant le Parlement du peuple et chefs religieux<sup>8</sup>.
12. Les deux semaines suivantes ont été consacrées à des déplacements dans diverses régions du pays. A sa réunion de Genève, la mission avait décidé que, étant donné le peu de temps dont elle disposait, elle utiliserait un avion affrété à Bangkok pour se rendre dans des régions qui n'étaient pas nécessairement desservies par des lignes commerciales régulières, puis des véhicules à quatre roues motrices ou, le cas échéant, le bateau. Elle avait aussi

<sup>7</sup> Avant de quitter Bangkok pour Yangon, la mission, dans un communiqué de presse, a indiqué qu'elle se rendait au Myanmar et elle a fait mention de l'engagement solennel des autorités (voir paragr. 4 ci-dessus) ainsi que de certaines mesures de précautions qu'elle avait prises des propos des personnes qu'elle souhaiterait rencontrer. La mission a ensuite attendu d'avoir achevé son rapport pour accepter de répondre aux médias.

<sup>8</sup> On trouvera un programme détaillé de la première semaine du séjour de la mission à l'annexe VI, section b).

décidé de se séparer en deux groupes pour couvrir autant de zones que possible. Chaque groupe était accompagné par deux interprètes internationaux indépendants. Les deux groupes se sont réunis à Yangon les 28 et 29 septembre au cours de la période consacrée aux visites sur le terrain pour comparer les résultats et enseignements qu'ils en avaient tiré. On trouvera en annexe l'itinéraire complet de ces visites<sup>9</sup>, ainsi qu'une carte du pays<sup>10</sup>.

13. Les visites ont permis de rencontrer les autorités à différents niveaux (Etat/département, district, municipalité et arrondissements ruraux)<sup>11</sup>. Les deux groupes ont particulièrement veillé à toujours rencontrer les commandants militaires régionaux ou locaux dont le rôle, comme on le verra plus loin, est essentiel pour l'application des ordonnances. Il y a eu aussi de nombreuses réunions d'information avec des chefs religieux de différentes croyances et confessions, et avec des représentants des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales et du CICR.
14. Ces visites ont eu l'intérêt tout particulier de permettre aux membres de la mission d'interroger, lorsque l'occasion se présentait, en l'absence de représentants des pouvoirs publics, des personnes dans les rues de villes et villages, à leur domicile, dans des échoppes et autres lieux publics.
15. Une fois les visites achevées, la mission est retournée à Yangon et, le vendredi 5 octobre, elle a rencontré la Commission chargée de l'application de la convention n° 25 pour obtenir un complément d'information sur certains des problèmes qu'elle avait relevés pendant les visites. Elle a également été reçue par le président du Conseil d'Etat pour la paix et le développement, le général en chef Than Shwe, accompagné de son adjoint le général Maung Aye, et par le Secrétaire 1 du Conseil d'Etat pour la paix et le développement, le lieutenant-général Khin Nyunt. On trouvera à l'annexe IX un résumé de la déclaration du général en chef Than Shwe et de la réponse, au nom de la mission, de Sir Ninian Stephen. La mission a ensuite rencontré de nouveau Daw Aung San Suu Kyi. Avant de quitter Yangon, elle a rencontré pour la dernière fois la communauté diplomatique, la mission des Nations Unies dans le pays et des membres des milieux d'affaires<sup>12</sup>.
16. La mission a estimé que les informations réunies au cours de ces trois semaines au Myanmar seraient utilement complétées par des rencontres et des entretiens sur la frontière en Thaïlande avec des personnes qui affirmaient avoir été soumises récemment au travail forcé, ces rencontres étant organisées avec l'aide d'organisations non gouvernementales actives dans ce domaine. Dans le souci d'une transparence absolue de son programme et de ses méthodes de travail, la mission a rencontré le 5 octobre le général en chef Than Shwe, président du Conseil d'Etat pour la paix et le développement, pour l'informer de son

<sup>9</sup> Voir annexe VI, section *c*).

<sup>10</sup> Voir annexe VII.

<sup>11</sup> Les arrondissements ruraux sont une division administrative qui regroupe plusieurs villages. On trouvera à l'annexe VIII un glossaire des termes et acronymes relatifs au Myanmar utilisés dans le rapport, ainsi qu'une liste de noms de lieux au Myanmar ayant deux orthographes.

<sup>12</sup> On trouvera à l'annexe VI, section *d*), le compte rendu détaillé de ces activités.

intention d'avoir ces entretiens et de sa détermination d'évaluer les informations qu'elle pourrait réunir avec autant d'esprit critique que pendant son séjour au Myanmar<sup>13</sup>.

17. La mission a dû renoncer à d'éventuelles rencontres et entretiens au Bangladesh. Toutefois, deux chercheurs en poste au Bangladesh, qui ont rencontré la mission à Bangkok le dimanche 7 octobre, lui ont fourni des informations très récentes qui couvraient la période allant de la mi-juillet au 2 octobre 2001. Ces informations ont complété utilement celles que la mission avait obtenues dans l'Etat de Rakhine, et lui ont fait connaître certaines réactions intéressantes à propos de sa visite.

### III.2. Méthode d'évaluation et ses limites

18. La mission a pu réunir une quantité considérable de renseignements et de documents (voir annexe X) et mener à bien de nombreux entretiens (annexe VI). Au sujet de ces derniers, elle a pris soin de veiller autant que possible à l'harmonisation des travaux des deux équipes et à la comparabilité de leurs constatations. A cette fin, la mission avait établi une liste type de questions adaptée aux différents types d'entretiens (par exemple, entre autres, avec les autorités militaires, civiles ou avec la population en général).
19. L'abondance et la diversité des informations reçues sont exceptionnelles, mais il faut bien reconnaître que la méthode a ses limites — couverture géographique, spontanéité et fiabilité des informations fournies pendant les entretiens, et mesure dans laquelle les personnes interrogées estimaient ne courir aucun risque en s'exprimant ouvertement.
20. Le champ géographique d'action a été fonction du temps et des ressources dont la mission disposait. Ayant pris en compte les informations émanant de diverses sources, y compris d'organisations non gouvernementales internationales et de diplomates, la mission avait établi une liste des endroits où elle souhaitait se rendre. L'objectif était non seulement de se rendre là où, selon les allégations reçues, la situation semblait la plus grave, mais aussi d'avoir une vue d'ensemble plus équilibrée en choisissant des zones différentes — zones de cessez-le-feu, zones où il n'y avait pas de cessez-le-feu, zones comptant ou non une présence internationale considérable, villes, villages, régions reculées. Etant donné que la plupart des allégations dont la mission a pris connaissance portaient sur des zones éloignées de la région centrale du Myanmar, la mission s'est plutôt concentrée sur ces zones, même si la Commission chargée de l'application de la convention n° 29 avait suggéré qu'elle visite certains programmes particuliers dans des régions centrales du pays. A l'occasion de la seconde visite que la mission a rendue à Daw Aung San Suu Kyi, celle-ci a exprimé quelques regrets que la mission ne se soit pas rendue dans la région centrale du pays. De fait, elle et la Ligue nationale pour la démocratie ont fourni à la mission deux documents faisant état de nombreux cas de travail forcé dans ces régions centrales.
21. Comme il a déjà été indiqué, la mission a été entièrement libre de se rendre là où elle le souhaitait au Myanmar, et aucune de ses demandes n'a été refusée au nom des considérations de sécurité mentionnées dans le protocole. Toutefois, en deux occasions, alors que des embuscades avaient récemment eu lieu (par exemple près de Dawei et sur la route entre Loikaw et Taunggyi), les autorités ont insisté pour que la mission bénéficie de la protection d'une escorte militaire. En outre, chaque groupe a disposé au cours de ses visites de l'assistance logistique d'une escorte, le plus souvent discrète. Celle-ci,

<sup>13</sup> On trouvera à l'annexe VI, section *d*), un compte rendu détaillé du séjour de la mission en Thaïlande.

néanmoins, n'accompagnait pas la mission jusque dans les villes ou villages où la mission procédait à des entretiens, mais l'attendait à proximité<sup>14</sup>.

- 22.** Etant donné les conditions dans lesquelles le programme a été établi, il était difficile pour les autorités de prévoir l'itinéraire de la mission et les endroits où elle souhaitait se rendre. Toutefois, afin d'organiser dans le pays les déplacements de la mission dans l'avion affrété susmentionné, et de trouver en particulier des pistes où il pourrait atterrir, notification de ces déplacements a été donnée 48 heures à l'avance.
- 23.** A l'évidence, les autorités ont préparé avec beaucoup de soin le séjour de la mission afin de donner une impression aussi favorable que possible en ce qui concerne la situation du travail forcé. Cette préparation a apparemment commencé dès le début de l'été (peu après la signature fin mai 2001 du Protocole d'entente). Mais il semble qu'elle se soit intensifiée pour devenir plus ciblée lorsque l'itinéraire des deux groupes a été rendu public ou est devenu manifeste. Ainsi, il a été constaté plusieurs fois que les copies des ordonnances affichées étaient récentes et, en quelques occasions, des villageois ont déclaré qu'elles l'avaient été deux jours auparavant. Toutefois, force est d'indiquer que, contrairement aux allégations émanant de nombreuses sources, à savoir qu'il y avait eu une campagne orchestrée de collecte de signatures pour attester que le travail forcé n'avait plus cours, la mission n'a jamais constaté une telle falsification évidente.
- 24.** A propos des entretiens avec des particuliers, la mission a eu parfois le sentiment que, malgré les assurances qu'elle leur donnait à propos de l'engagement des autorités et de la confidentialité des entretiens, ceux-ci ne se sentaient pas complètement libres de s'exprimer, ce qu'ils ont d'ailleurs parfois dit ouvertement. Cela dit, comme l'ont indiqué en particulier la Ligue nationale pour la démocratie et des chefs religieux, obtenir des informations de première main par le biais d'entretiens directs valait malgré tout la peine, étant donné qu'il y a au Myanmar «des gens courageux». Dans l'ensemble, la propension des particuliers à fournir des informations a vivement impressionné la mission.
- 25.** De toute évidence, les contraintes dues à des pressions psychologiques ou autres auxquelles des personnes pourraient avoir été soumises au Myanmar ne jouaient pas en ce qui concerne les informations réunies en dehors de ce pays<sup>15</sup>. Toutefois, ces informations ont aussi leurs limites. Les entretiens réalisés par des personnes autres que les membres de la mission doivent être évalués différemment de ceux que la mission a réalisés directement. Etant donné que des personnes interrogées ont été choisies par des enquêteurs dont les méthodes n'étaient pas directement contrôlées ou supervisées par la mission, les renseignements que la mission a obtenus de ces personnes qu'elle a rencontrés en dehors du Myanmar doivent être distingués des renseignements obtenus de manière aléatoire au Myanmar. Tout d'abord, les seules personnes que la mission ait pu rencontrer à l'extérieur du Myanmar étaient celles qui avaient été approchées par des organisations non gouvernementales grâce aux réseaux de ces dernières, et qui étaient disposées à se rendre, lorsqu'elles le pouvaient, là où la mission se trouvait. Ensuite, ces informations reflètent la réalité de régions frontalières où, souvent, il est fait état de l'existence d'insurrections.

<sup>14</sup> Néanmoins, dans deux cas, la mission a vu que l'escorte locale cherchait à demander aux villageois ce qu'ils avaient déclaré à la mission. Des protestations ont immédiatement été formulées.

<sup>15</sup> Les informations réunies par la mission au cours de la dernière semaine de son séjour pourraient être réparties dans les catégories suivantes: i) entretiens directs avec des personnes qui affirmaient avoir été victimes ou témoins de pratiques de travail forcé; ii) déclarations écrites de personnes à qui d'autres personnes avaient dit avoir été victimes ou témoins de pratiques de travail forcé; iii) documents contenant des informations générales; iv) originaux d'ordonnances d'unités militaires ou paramilitaires diffusées dans des villages.



26. Qu'elles aient été obtenues dans le pays ou en dehors de celui-ci, ces informations ne constituent pas nécessairement, au sens juridique du terme, des «preuves». Il était difficile d'en vérifier l'authenticité et la bonne foi. Pour des raisons évidentes, liées à la protection de l'anonymat des personnes concernées et à l'engagement pris devant elles et les organisations non gouvernementales, les comptes rendus des entretiens doivent rester confidentiels, sauf indication contraire des intéressés. Les dispositions du droit sur la réception de preuves n'étant pas applicables, la mission a été guidée par ce qui est juste, loyal et raisonnable.
27. Cela dit, la mission n'avait pas pour tâche de prononcer des jugements ou d'établir la vérité d'un point de vue judiciaire, mais de chercher à faire apparaître objectivement l'évolution de la pratique du travail forcé par rapport à des faits précédemment établis. A ce sujet, les informations et documents que la mission a reçus l'ont beaucoup aidée à évaluer la situation.
28. Dans un cas, toutefois, la mission a estimé à la fois prudent et nécessaire d'examiner plus en profondeur la fiabilité d'une déclaration qui faisait l'objet d'un courrier électronique émanant de l'organisation non gouvernementale Shan Human Rights Foundation. La mission a eu cette information peu après son départ de Yangon (voir annexe XI). Au cours d'un entretien qui s'est tenu par la suite en Thaïlande à la frontière avec l'Etat Shan, une personne a affirmé avoir eu personnellement connaissance des événements mentionnés dans l'information en question. La mission a considéré en premier lieu que cette information était désormais notoire et que, si elle se confirmait, les malheureux qui étaient décédés n'avaient de toute façon plus rien à craindre. Par ailleurs, selon cette information, les événements tragiques qu'elle rapportait avaient été la conséquence directe d'une plainte que les villageois avaient déposée contre un commandant régional, cette plainte ayant été déposée à la suite du communiqué public du Secrétaire 1, le lieutenant-général Khin Nyunt, selon lequel, en particulier dans cette région, le travail forcé était illégal. La mission, un jour après avoir pris connaissance de ce témoignage, a donc décidé, avant d'achever son rapport, d'adresser une lettre au général en chef Than Shwe pour lui demander des éclaircissements sur ce cas (on trouvera à l'annexe XI cette lettre, ainsi que la réponse, signée par le Secrétaire 1, que la mission a reçue alors qu'elle achevait son rapport).
29. Comme il est indiqué à l'annexe VI, section a), la mission s'est réunie à sept reprises avec plusieurs organisations non gouvernementales et d'autres entités, et a eu 96 entretiens individuels pendant sa semaine complémentaire de recherches en Thaïlande. Au cours d'entretiens individuels, ont été remises à la mission des ordonnances émanant de groupes militaires ou paramilitaires qui exigeaient de chefs de village qu'ils réquisitionnent des personnes pour effectuer diverses formes de travail forcé. La traduction de ces documents a été faite aussi vite que possible, mais, à l'évidence, il a été impossible d'établir systématiquement leur authenticité. Toutefois, beaucoup d'entre eux, qui portent le cachet des groupes militaires en question, semblent être des originaux.
30. Une question se pose: que faire des transcriptions des entretiens et des documents écrits et autres que la mission a réunis? Etant donné l'engagement qui a été pris devant les personnes intéressées de garantir leur anonymat, la mission recommande de conserver dans les archives de l'OIT ces documents extrêmement précieux, une fois qu'ils auront été expurgés de toute information qui pourrait permettre d'identifier les personnes interrogées. De plus, la mission recommande au Conseil d'administration d'examiner, en temps voulu, la question de savoir si cette source exceptionnelle d'informations pourrait être rendue publique et transmise à la recherche universitaire et, dans l'affirmative, de déterminer dans quelles conditions.

## IV. Conclusions

### IV.1. Conclusions concernant les mesures officielles prises en application des ordonnances

31. Partant de l'observation faite par la commission d'experts dans son rapport de 2001, la mission a examiné les mesures prises au sujet de l'adoption d'instructions supplémentaires (y compris celles adressées à l'armée), les mesures prises pour diffuser les ordonnances aux intéressés, y compris à l'ensemble de la population, et, enfin, toutes mesures relatives à la mise en application des ordonnances.

#### A. ***Orientations d'ensemble fournies par la commission d'experts dans son rapport de 2001 au sujet des mesures restant à prendre***

32. Dans son rapport de 2001, la commission d'experts a observé que la modification de la loi sur les villages et de la loi sur les villes n'avait pas encore été effectuée et a exprimé l'espoir que ces lois seraient au moins rendues conformes à la convention n° 29 (voir le texte intégral de l'observation à l'annexe V; pour les textes des lois et ordonnances applicables, voir l'annexe XIII). Cependant, la commission d'experts a examiné l'effet combiné de l'ordonnance n° 1/1999 et de l'ordonnance supplémentaire. Elle a conclu que ces ordonnances *«pourraient constituer une base juridique suffisante pour assurer le respect de la convention dans la pratique s'il était de bonne foi traduit dans les actes non seulement par les autorités locales habilitées à réquisitionner des personnes pour un travail au titre de la loi sur les villages et de la loi sur les villes, mais aussi par les autorités civiles et militaires habilitées à demander l'assistance des autorités locales en vertu des lois susmentionnées»*.

33. La commission d'experts a également examiné plusieurs instructions des 27 et 28 octobre ainsi que du 1<sup>er</sup> novembre 2000. Elle a observé entre autres que l'instruction du 1<sup>er</sup> novembre 2000 *«Interdisant la réquisition de travail forcé»*, a été signée au plus haut niveau par le Secrétaire 1 du Conseil d'Etat pour la paix et le développement et adressée aux présidents de tous les conseils pour la paix et le développement des Etats et des divisions, leur interdisant la réquisition de travail forcé. La commission d'experts a considéré que *«si cette interdiction est appliquée de bonne foi, elle devrait s'étendre aux cas typiques de membres des forces armées qui ordonnent aux autorités locales de fournir de la main-d'œuvre, même si la manière de donner suite à cet ordre — par la réquisition d'embauche de travailleurs ou de toute autre façon — est laissée à l'initiative des autorités locales»*. La commission a noté également que l'instruction du 1<sup>er</sup> novembre 2000 donne ordre aux conseils pour la paix et le développement des Etats et des divisions de donner les instructions nécessaires aux conseils pour la paix et le développement des districts et des circonscriptions pour qu'ils respectent rigoureusement les interdictions indiquées dans les ordonnances relatives au travail forcé. Ces instructions incluent les cas où les membres des forces armées ordonnent aux autorités locales de fournir de la main-d'œuvre. Après un examen approfondi, la commission d'experts a conclu qu'*«il reste encore le besoin d'instructions claires indiquant à tous les fonctionnaires intéressés, y compris les militaires à tous les niveaux des forces armées, les types de tâches pour lesquelles il est interdit de réquisitionner des personnes, ainsi que la manière dont ces tâches doivent être*

effectuées à l'avenir»<sup>16</sup>. La commission a ajouté qu'une telle interdiction devrait s'appliquer «à la réquisition de matériaux ou fournitures, de quelque nature qu'ils soient, et aux demandes d'argent, sauf s'il s'agit d'argent dû à l'Etat ou à une municipalité, aux termes d'une loi pertinente. En outre, le texte suggéré prévoit que toute autorité de l'Etat ou tout représentant de cette autorité qui a besoin d'un travail, de services, de matériaux ou de fournitures, de quelque nature que ce soit et pour quelque fin que ce soit, devrait d'abord prendre des dispositions budgétaires appropriées pour les obtenir par un appel d'offres public ou en offrant une rémunération conforme aux taux du marché aux personnes souhaitant fournir ces services, matériaux ou fournitures volontairement ou souhaitant offrir leur travail». Enfin, en ce qui concerne la procédure de mise en application, la commission d'experts, notant qu'il ne s'est produit aucun cas de mise en œuvre de l'article 374 du Code pénal, a exprimé l'espoir que des poursuites seront engagées d'office par les autorités compétentes à leur propre initiative, «sans attendre le dépôt d'une plainte, les victimes pouvant trouver imprudent de dénoncer les «responsables» à la police».

## **B. Mesures prises en ce qui concerne l'adoption d'instructions supplémentaires, y compris à l'armée**

34. La mission a demandé à diverses reprises qu'on lui fournisse des traductions exactes de toutes instructions supplémentaires adressées à toutes autorités, y compris à l'armée. A la date de rédaction de son rapport, la mission n'avait reçu que trois instructions en birman adressées par divers commandants militaires aux unités placées sous leurs ordres. Des traductions officielles de ces instructions ont été demandées, mais elles n'ont pas encore été reçues. Se fondant sur des traductions officieuses, la Mission de haut niveau a cru comprendre que deux de ces instructions reprenaient simplement le texte de l'ordonnance émise par le Secrétaire 1 le 1<sup>er</sup> novembre 2000. Elles ne précisaient ni les types de tâches pour lesquelles la réquisition de main-d'œuvre était interdite, ni la manière dont ces tâches devaient être effectuées désormais. La troisième instruction émise par la NaSaKa<sup>17</sup> le 22 juillet 2001 réaffirmait l'interdiction générale de la réquisition de travail forcé contenue dans les arrêtés, mais ajoutait que, si le recours au travail forcé était nécessaire, un paiement devrait être effectué en conséquence. Il apparaîtrait ainsi, sur la base des informations reçues jusqu'ici, que les autorités n'ont pas accordé à cet aspect de la question l'attention qu'il méritait.

<sup>16</sup> Cette interdiction devrait viser, sans s'y limiter, la réquisition de personnes pour du travail ou des services aux fins suivantes, à titre gratuit ou à titre payant:

- portage pour les militaires (ou d'autres groupes paramilitaires/militaires pour des campagnes militaires ou pour des patrouilles régulières);
- construction ou réparation d'installations/camps militaires;
- autres formes d'appui à ces camps (guides, estafettes, cuisiniers, nettoyeurs, etc.);
- génération de revenus par des particuliers ou des groupes (y compris travail dans des projets agricoles ou industriels dont l'armée est propriétaire);
- projets d'infrastructure nationaux ou locaux (routes, voies ferrées, barrages, etc.);
- nettoyage, embellissement des zones rurales ou urbaines.

<sup>17</sup> Il s'agit d'une force de sécurité frontalière placée sous l'autorité du commandant régional responsable.

### **C. Diffusion d'informations aux intéressés, y compris à la population**

35. Durant leur visite dans le pays, les membres de la mission ont noté que, en général, les ordonnances faisaient l'objet d'une publicité considérable et qu'elles étaient notamment affichées en anglais et en birman sur le panneau d'affichage des bureaux des VPDC<sup>18</sup> et des autres bureaux publics; par ailleurs, elles font l'objet de très nombreuses réunions organisées par diverses autorités pour informer à la fois la population et les responsables administratifs de leur teneur. Dans l'Etat de Rakhine, par exemple, un responsable d'un TPDC<sup>19</sup> a déclaré qu'il avait organisé 101 réunions de ce type en 1999 et le même nombre en 2000, réunions qui avaient couvert l'ensemble des arrondissements ruraux de sa zone et atteint l'ensemble des autorités de sa compétence. Dans plusieurs des endroits visités, on a présenté à la mission des documents témoignant de la tenue de ce type de réunion. Par ailleurs, des exemplaires des ordonnances ont été distribués aux membres de l'armée, à la NaSaKa et à la police.
36. La mission a noté qu'il existait des différences géographiques considérables dans la diffusion des ordonnances ainsi que dans les délais dans lesquels cette diffusion s'était produite. Dans de nombreux cas, les personnes rencontrées ont déclaré qu'elles en avaient été informées par des radios étrangères, et non par les autorités.
37. Dans les zones entourant Dawei (division de Tanintharyi), Mawlamyine (Etat de Mon) et Hpa-an (Etat de Kayin), visitées par la mission, il est apparu clairement que les ordonnances avaient été diffusées. Cependant, certaines personnes n'en avaient pas connaissance.
38. A Lashio (nord de l'Etat de Shan), la mission a noté que les ordonnances avaient été assez largement diffusées dans les zones qu'elle avait visitées, et notamment qu'elles avaient été affichées sur des panneaux bien en évidence au bord de la route, ainsi que sur les panneaux d'affichage des villages. Les membres des autorités locales ont également indiqué qu'ils avaient convoqué des réunions avec la population locale dans de nombreuses zones et expliqué à cette population le contenu des ordonnances. Dans de nombreux cas, les textes affichés apparaissaient neufs, et les informations fournies par la population locale indiquaient que, dans la plupart des cas, les ordonnances avaient été placardées le jour précédant l'arrivée de la mission. De nombreux habitants ont indiqué qu'ils n'étaient pas au courant auparavant de l'existence de ces ordonnances.
39. Dans l'Etat de Rakhine, il apparaît que les ordonnances ont largement été diffusées dans les zones visitées par la mission dans les deux mois précédant sa visite. Elles avaient notamment fait l'objet d'un affichage public en anglais et en birman, ainsi que de la tenue de nombreuses réunions d'information publique. Les membres des autorités, l'armée et la grande majorité des chefs de village et des membres des VPDC avaient connaissance des ordonnances, et la plupart ont indiqué qu'ils en avaient entendu parler peu après qu'elles aient été adoptées. Certains chefs de village et membres des VPDC ont indiqué cependant qu'ils n'en avaient entendu parler qu'en juillet 2001. Plus de la moitié des habitants interviewés par la mission connaissaient également l'existence de ces ordonnances. Nombre d'entre eux en avaient été récemment informés (en août et septembre 2001).

<sup>18</sup> Conseil pour la paix et le développement des arrondissements ruraux.

<sup>19</sup> Conseil pour la paix et le développement des circonscriptions.

40. Dans la zone entourant Loikaw et Demawso, dans l'Etat de Kayah, il apparaît que les ordonnances ont fait l'objet d'une diffusion considérable. La plupart des gens à qui la question a été posée ont dit qu'ils en avaient été informés, souvent par la diffusion d'exemplaires adressés aux chefs de village. Dans certains cas, cela ne s'est pas passé avant juillet ou août 2001. A l'opposé, il apparaît qu'aucune diffusion n'a eu lieu le long de la route allant de Loikaw à Taunggyi (Etat de Shan) et autour de la ville de Taunggyi, et qu'aucune des personnes rencontrées par la mission dans cette zone n'en avait entendu parler.
41. Sur la base des informations rassemblées par la mission de l'autre côté de la frontière, en Thaïlande, il apparaît que l'on n'a guère entendu parler des ordonnances et qu'elles n'ont fait l'objet que d'une faible diffusion dans le sud de l'Etat de Shan et dans les parties orientales de l'Etat de Kayin. Moins de la moitié des personnes interrogées n'en avaient pas entendu parler, et un certain nombre d'entre eux en avait entendu parler de manière officieuse ou par de simples rumeurs. Peu d'entre eux en avaient vu un exemplaire. Aucun signe d'une diffusion quelconque des ordonnances dans la langue kayin ou la langue shan n'a été constaté, alors même que la plupart des personnes rencontrées connaissent mal le birman ou ne le connaissent pas du tout.
42. Malgré des signes des efforts considérables actuellement déployés pour diffuser les ordonnances, comme indiqué ci-dessus, la mission a noté qu'elles n'avaient pas été diffusées du tout par les médias, que ce soit la radio, la télévision ou la presse. Malgré les objections soulevées (quant aux risques de confusion résultant du fait qu'une nouvelle loi n'est pas normalement diffusée par le biais de ces médias) au cours des discussions menées avec la Commission de l'application de la convention n° 29, la mission estime qu'il faudrait examiner plus avant cette question, en tenant compte du caractère exceptionnel du problème. Elle a également noté que les ordonnances n'avaient pas été diffusées dans d'autres langues que l'anglais et le birman, et qu'en particulier elles n'avaient pas été traduites dans l'une quelconque des autres principales langues ethniques parlées dans le pays. Des habitants de différentes parties du pays ont informé la mission qu'ils n'étaient pas en mesure de comprendre le texte des ordonnances affiché dans leur région parce qu'ils ne connaissaient pas suffisamment le birman. En outre, la mission a noté que les ordonnances n'avaient pas été toujours diffusées ensemble. Or il est important qu'elles le soient, car le texte de l'ordonnance supplémentaire complète celui de l'ordonnance n° 1/99. Lire ces deux ordonnances ensemble permet à des non-spécialistes de mieux comprendre ce texte à caractère passablement technique.

#### **D. Mesures prises au sujet de la mise en application des ordonnances**

43. Avant d'examiner l'efficacité avec laquelle les ordonnances ont permis de faire juger ceux qui recouraient au travail forcé, la mission souhaite résumer brièvement la situation législative et institutionnelle du pays, telle qu'elle l'a comprise en se fondant sur les réunions qu'elle a organisées et les textes qui lui ont été fournis, en mettant l'accent sur les liens réciproques existant entre les ordonnances, l'article 374 du Code pénal et l'organisation du pouvoir judiciaire.
- i) Cadre législatif et institutionnel
44. Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 1/99, toute personne qui ne respecte pas ladite ordonnance s'expose aux pénalités prévues par la loi en vigueur. L'article 5 de l'ordonnance supplémentaire précise que l'expression «toute personne» comprend les autorités locales, les membres des forces armées, les membres de la police et les autres membres de la fonction publique. Par ailleurs, l'article 5 de cette ordonnance, de même que différentes instructions émises les 27 et 28 octobre et le 1<sup>er</sup> novembre 2000, prévoit la

possibilité de poursuivre en justice les personnes responsables en vertu de l'article 374 du Code pénal.

45. De son côté, l'article 374 du Code pénal fait du travail forcé une infraction criminelle dans les termes suivants: *Quiconque contraint illégalement toute personne à travailler contre sa propre volonté sera puni d'une peine de prison de l'un ou l'autre type d'une durée maximale d'un an et/ou d'une amende*<sup>20</sup>.
46. La mission a tenu de larges discussions afin de comprendre la manière dont s'applique l'article 374 dans le contexte général de l'organisation judiciaire du pays et de clarifier certains détails de la procédure pénale et de la compétence respective des tribunaux civils et militaires.
47. Le système judiciaire actuel du Myanmar existe depuis 1988. Par ailleurs, la mission a été informée que le Conseil d'Etat pour la paix et le développement (SPDC) avait promulgué deux lois, l'une en juin 2000, l'autre en février 2001, qui régissent respectivement l'organisation du pouvoir judiciaire dans le pays et qui précisent les obligations et compétences du ministre de la Justice. Ces textes, qui ont été communiqués à la mission, s'intitulent «la loi judiciaire, 2000» et «la loi du ministre de la Justice, 2001».
48. Il existe au Myanmar quatre niveaux de tribunaux, ceux des circonscriptions, ceux des districts, ceux des Etats/divisions et la Cour suprême<sup>21</sup>. Cette dernière, qui est l'instance d'appel la plus élevée, a juridiction sur l'ensemble du pays. Toutes les décisions rendues par les tribunaux de circonscription, de district ou d'Etat/de division en matière d'infractions relatives au travail forcé peuvent faire l'objet d'un appel.
49. Le président de la Cour suprême a également déclaré que le SPDC nommait les membres de la Cour suprême, qui sont actuellement au nombre de 11. Cette Cour siège dans les villes de Yangon et de Mandalay. Les magistrats qui y siègent ne bénéficient ni d'une période de fonctions prédéterminée ni de la sécurité de l'emploi: les juges peuvent être déplacés par le SPDC en tout temps pour un motif valable. Cependant, aucun changement ne s'est produit dans la composition de la Cour suprême depuis la promulgation de la loi judiciaire en 2000. A son tour, la Cour suprême constitue les tribunaux d'Etat/de division, de district et de circonscription. Il n'existe pas non plus de période de fonctions prédéterminée pour les juges siégeant dans ces tribunaux.
50. Selon les autorités judiciaires du Myanmar, les poursuites en justice relatives au travail forcé font l'objet d'une procédure complexe. Cependant, il semble inutile de décrire cette procédure en détail, puisque, comme l'ont indiqué les plus hautes autorités, à savoir le président de la juridiction supérieure et le ministre de la Justice, aucune poursuite pénale n'a été intentée depuis la promulgation des arrêtés, ce qui, selon la mission, ne signifie nullement qu'aucun cas de travail forcé ne s'est produit. Au contraire, il y a eu de très nombreux cas de travail forcé de tous types, mais aucun d'entre eux n'a fait l'objet de poursuite<sup>22</sup>. Tout au plus a-t-on parfois déclenché des procédures administratives contre

<sup>20</sup> Ce texte est la traduction de la version anglaise du Code pénal du Myanmar.

<sup>21</sup> On trouvera à l'annexe XII un diagramme indiquant la structure des tribunaux du Myanmar.

<sup>22</sup> Selon les explications et textes applicables fournis à la mission, l'ouverture d'une procédure nécessite le dépôt d'une plainte auprès de la police ou de la justice par la personne qui a été contrainte de travailler ou par un membre de sa famille proche. Le travail forcé ne relevant pas des tribunaux au Myanmar, aucune enquête ne peut être déclenchée par la police sans une ordonnance émise par un magistrat (voir Code de procédure pénale, art. 4 (n) et 155). L'instruction du

les membres des autorités et des forces armées dans quelques très rares cas de violation des ordonnances.

51. En ce qui concerne les sanctions applicables aux infractions relatives au travail forcé, le Code pénal du Myanmar prévoit une peine de prison d'un maximum d'un an et/ou le paiement d'une amende. Il ne donne aucune précision quant aux critères à appliquer pour déterminer le montant de cette amende, mais les juges questionnés à ce sujet par la mission ont indiqué qu'ils disposaient à cet égard d'un pouvoir pleinement discrétionnaire. Les sanctions dont sont passibles les membres de l'armée sont déterminées par la loi sur les services de défense, laquelle précise qu'ils sont passibles de toute sanction autre que le fouet prévue pour cette infraction par la législation en vigueur dans l'Union birmane ou d'une peine de prison d'une durée maximale de sept ans ou d'une sanction moindre prévue par la loi (loi sur les services de défense, art. 71). Les peines moindres ainsi mentionnées dans la loi sur les services de défense sont, entre autres, les suivantes: congédiement disciplinaire; licenciement; perte du grade; perte de l'ancienneté; perte des états de services, de la solde ou des indemnités; blâme ou suspension du traitement et des indemnités (*ibid.*, art. 73).

ii) Les réalités de la mise en application

52. La mission a également eu connaissance d'un document établi par le ministère de l'Intérieur et intitulé «Mesures prises au sujet des cas relatifs au non-respect de l'ordonnance n° 1/99 et de son ordonnance supplémentaire, émis par le ministère de l'Intérieur». Il a été mentionné que 38 procédures avaient été déclenchées à ce sujet. Une réunion a été organisée spécialement le dernier jour de la visite de la mission dans le pays pour obtenir davantage de précisions sur les cas mentionnés dans ce document. Il apparaît que toutes les procédures entreprises ont un caractère administratif. Elles vont du simple avertissement au licenciement ou au renvoi de l'intéressé. Aucune ne vise l'article 374 du Code pénal, comme prévu par les ordonnances. La mission a été informée que des «commissions d'enquête» avaient autorité pour décider des mesures à prendre en cas de violations de ces ordonnances. A ce jour, les commissions d'enquête en question ont préféré traiter les violations alléguées des ordonnances d'un point de vue administratif, plutôt que de déclencher des poursuites pénales. Dix des trente-huit cas ont eu lieu avant mai 1999, et ne sont donc pas couverts par les ordonnances. Tous les cas ont mis en cause des responsables de TPDC ou de VPDC. Un certain nombre d'entre eux concernent des allégations relatives à du travail forcé, notamment pour la construction de routes (cinq cas) et le portage (un cas), ainsi qu'à des contributions financières et à la fourniture obligatoire de produits agricoles, comme le riz et les haricots. D'autres cas portaient sur des infractions comme l'abus de fonds publics ou de marchandises, infractions qui ne relèvent pas de la convention n° 29. La mission considère que ce document constitue une réponse totalement insuffisante à toute demande portant sur les mesures à prendre pour donner effet

27 octobre 2000 adressée par le directeur général de la police à toutes les unités placées sous sa compétence s'inspire des mêmes principes, puisqu'elle ordonne aux postes de police auprès desquels toute personne concernée dépose une plainte verbale ou écrite relative au fait qu'elle a dû effectuer du travail forcé, d'enregistrer la plainte sur les formulaires A et B (dont un exemplaire a été fourni à la mission) et d'inculper la personne accusée en vertu de l'article 374 du Code pénal, après quoi tout tribunal du Myanmar peut connaître des infractions relatives au travail forcé. Si la plainte concerne un officier de police, le cas doit être normalement jugé par un tribunal pénal (loi sur le maintien de la discipline dans les forces de police populaire, art. 26). Si elle concerne un membre de l'armée, le cas doit normalement être examiné par une cour martiale. Cependant, les tribunaux pénaux ayant aussi compétence en matière de travail forcé, ils peuvent demander que le cas leur soit soumis (loi sur les services de défense, art. 71, 128, 129 (1)). En cas de conflit de compétences, il appartient au Président de l'Union du Myanmar de déterminer si c'est la cour martiale ou le tribunal pénal qui est compétent (*ibid.* art. 129 (2)).

aux ordonnances; cependant, aucune autre réponse n'a été faite et, semble-il, ne pouvait l'être.

53. La plupart des habitants du pays avec lesquels la mission s'est entretenue au cours de sa visite ont déclaré qu'ils ne recourraient pas à la procédure de plainte prévue par les ordonnances (par le biais des tribunaux de la police)<sup>23</sup>. Ils sont davantage enclins à s'adresser au VPDC ou au TPDC. Nombre d'entre eux craignent les représailles. A ce sujet, on a rapporté à la mission différents cas de personnes ayant été battues, détenues ou punies d'une autre façon pour avoir porté plainte antérieurement à ce sujet ou à d'autres sujets. Par exemple, dans l'Etat de Shan, on a indiqué à la mission que de graves représailles avaient été exercées par l'armée à l'encontre des personnes qui s'étaient plaintes du travail forcé. Un villageois a été arrêté durant sept jours par l'armée, et les gens du village ont dû payer une rançon de 30 000 kyats pour sa libération. D'autres villageois auraient été battus par l'armée pour s'être plaints. Cependant, le cas le plus troublant est celui mentionné précédemment au sujet duquel la mission avait décidé d'obtenir des observations des autorités (voir paragr. 28 ci-dessus). D'autres personnes rencontrées ont indiqué qu'il ne servait à rien de se plaindre auprès des autorités, puisque ce sont celles-là mêmes qui imposent le travail forcé. Nombre d'entre elles ont ajouté que, en tout état de cause, il serait impossible de se plaindre en raison des difficultés tenant à la langue, au coût ou à la distance, et notamment aux problèmes de restrictions aux allers et venues auxquels se heurtent certaines d'entre elles.

#### **IV.2. Conclusions relatives à l'impact sur les réalités du travail forcé des mesures prises pour mettre en œuvre les arrêtés**

54. Comme le président de la mission l'a expliqué le 5 octobre 2001 au général en chef Chan Shwe, Président du SPDC, les membres de la mission ont accueilli avec scepticisme dès le départ les conclusions optimistes qui avaient été tirées officiellement de l'absence de violations constatées et de toutes poursuites pénales relatives à de telles violations. De fait, les déplacements de la mission sur le terrain et les entretiens menés par-delà la frontière justifient amplement ce scepticisme.
55. Après trois semaines d'interviews et de visites au Myanmar, la mission a abouti à la conclusion provisoire que la situation évoluait de manière très modérément positive. Les deux groupes de la mission se sont accordés à penser que, au-delà de l'effort évident mais inégal pour diffuser les ordonnances, l'imposition de travail forcé avait diminué dans une certaine mesure, mesure qu'il était difficile d'évaluer avec précision. En revanche, la mission a des doutes quant à la viabilité de ce processus et note avec préoccupation des différences géographiques dans les progrès accomplis, en raison du fait qu'un volume considérable de travail forcé persiste dans certaines zones, particulièrement lorsque l'armée est présente, et plus particulièrement encore dans les régions isolées.
56. La situation qui ressort des discussions et des interviews menées par-delà les frontières, qui portaient essentiellement sur le cas des groupes ethniques, est encore plus préoccupante.

<sup>23</sup> Au cours de la réunion tenue avec le commandant régional de Dawei, l'un des responsables accompagnant la mission a lu une courte déclaration préparée qui expliquait que les gens de la région hésitaient à porter plainte devant les tribunaux parce que cette procédure était coûteuse et longue. Les gens préféraient faire une demande directe aux personnes influentes, et ce responsable a donné l'exemple d'un groupe d'enseignants qui s'étaient plaints auprès du Secrétaire 1 parce que l'un d'eux avait été contraint d'effectuer du travail forcé.



En fait, elle n'est guère différente de la situation présentée dans le rapport de la commission d'enquête. Il semble que le travail forcé persiste sous la plupart des formes relevées antérieurement, particulièrement dans les villages qui sont proches d'un camp militaire. Bien souvent, hélas, ce travail forcé s'accompagne d'actes de cruauté.

**57.** Il peut sembler trop facile de conclure que la vérité se trouve quelque part entre ces deux tableaux; pourtant, c'est peut-être le cas. Il faut garder à l'esprit que, vu les circonstances dans lesquelles les personnes ont rencontré la mission par-delà la frontière et le fait que ces personnes venaient de zones éloignées et fortement militarisées où des actes de rébellion peuvent se produire, les témoignages recueillis montrent un aspect extrême du problème, qui ne peut être extrapolé au reste du pays. Une évaluation équilibrée de l'évolution du travail forcé doit refléter les pratiques générales et établir une distinction entre les différents types de situation. Les deux pratiques générales ci-après semblent apparaître:

- a) par contraste avec la situation décrite en 1998 par la commission d'enquête, la mission n'a trouvé aucun signe d'un recours actuel au travail forcé pour les projets d'infrastructure civile;
- b) dans toutes les zones pour lesquelles la mission disposait d'informations, il apparaît qu'il existe une forte corrélation entre la présence de camps militaires et la pratique du travail forcé, que les troupes en question participent ou non à des activités militaires (voir paragr. 61 et 62 ci-dessous).

Cependant, il est important de faire les distinctions suivantes:

- c) dans de nombreuses zones, certains signes montrent que la situation s'est améliorée, malgré le maintien du travail forcé par suite d'une présence militaire. La viabilité de cette amélioration est difficile à évaluer, car elle dépend de la volonté des commandants militaires locaux de continuer à moins recourir au travail forcé;
  - d) dans certaines autres zones, particulièrement dans le sud de l'Etat de Shan et les parties orientales de l'Etat de Kayin, près de la frontière thaïlandaise, la situation apparaît particulièrement grave. Cela peut s'expliquer en partie par la présence militaire plus forte dans ces zones ainsi que par le caractère isolé de celles-ci, mais il apparaît également que la répression est plus intense à l'encontre de ces populations par suite de la rébellion permanente qui s'y déroule. Contrairement aux assertions des autorités de Yangon, aucun signe n'indique que le portage a diminué d'une façon notable dans ces zones par suite d'un recours accru aux mulets ou d'une amélioration du réseau routier;
  - e) la situation est aussi très grave dans le nord de l'Etat de Rakhine, qui est aussi une zone isolée où l'armée est fortement présente. La population musulmane de cette zone est plus que proportionnellement touchée par le travail forcé, ce qui traduit une discrimination à son égard, discrimination qui prend également la forme, entre autres, de restrictions au droit d'aller et venir.
- 58.** Certains signes indiquent que l'armée recourt à d'autres méthodes pour obtenir du travail ou des services, comme la réquisition de véhicules et de leurs conducteurs. La mission a également rencontré en Thaïlande trois porteurs qui avaient fui. L'un a affirmé avoir été arrêté au sujet d'une question administrative (il n'avait pas acquitté intégralement la taxe sur le riz), et les deux autres ont déclaré avoir été incarcérés arbitrairement. Tous avaient été livrés par la police à l'armée et utilisés comme porteurs, sans même avoir été inculpés officiellement ou être apparus devant un juge. L'armée leur avait enlevé leurs vêtements et les avait contraints à porter un uniforme bleu de forçat.

## V. Recensement des obstacles à une éradication plus efficace du travail forcé

### V.1. La politique d'«autonomie» de l'armée

59. Il semble évident que la non-application des ordonnances par l'armée ne peut guère être attribuée à l'ignorance. Comme on l'a noté plus haut, ces ordonnances semblent bien avoir fait l'objet d'une diffusion fort large — quoique inégale — à tous les niveaux de la hiérarchie militaire. Ce qui est troublant, c'est qu'elles ne semblent pas être respectées par l'armée au niveau local et qu'on ne semble pas demander de comptes à ceux qui commettent des infractions. De nombreuses personnes rencontrées ont fourni des informations sur l'attitude des responsables régionaux et locaux vis-à-vis des nouvelles ordonnances. Ainsi, lorsqu'un chef de village est venu se plaindre au commandant du bataillon local, la réponse a été que l'ordonnance venait du Secrétaire 1, le lieutenant-général Khin Nyunt, que ledit Khin Nyunt n'avait aucune responsabilité de combattant et que, par conséquent, cet arrêté ne concernait pas son unité; si donc le chef du village voulait se plaindre, il n'avait qu'à aller voir le Secrétaire 1. D'autres personnes ont fait des récits similaires.
60. Cette attitude semble reposer moins sur l'indiscipline individuelle que sur une politique d'autonomie menée dans le cadre de la lutte contre les mouvements de rébellion ethnique qui ont, selon certains, des racines profondes dans l'histoire militaire du pays. Mais elle repose aussi sur des raisons pratiques et logistiques évidentes. L'armée ne dispose pas de matériel moderne et n'a pas même toujours des ressources suffisantes pour assurer l'alimentation de l'ensemble des soldats. Il n'existe que cinq bataillons de muletiers, lesquels peuvent difficilement accéder à tous les lieux de combat ou de présence militaire et ne peuvent bien évidemment pas remplacer efficacement les porteurs humains, pour diverses raisons expliquées par les militaires eux-mêmes<sup>24</sup>.
61. Cependant, cette politique d'autonomie présente un aspect complètement différent qui concerne également la question. Au cours de la dernière décennie, l'armée s'est énormément développée, passant de 120 000 à plus de 350 000 hommes selon des officiers des renseignements militaires<sup>25</sup>. Il y a dix ans, elle était déjà censée participer à la construction des chemins de fer. Cependant, sa taille n'a pas diminué proportionnellement aux progrès largement proclamés de la pacification. En raison des contraintes budgétaires persistantes, la pratique suivante s'est mise en place: les soldats qui ne combattent pas continuent à recevoir leur solde, mais doivent se livrer à des activités agricoles ou à d'autres activités productives sur les terres qui leur ont été attribuées. Tout excédent par rapport à ce dont ils ont besoin pour leur subsistance doit être vendu sur le marché à un prix inférieur au prix normal afin de lutter contre l'inflation. La mission a eu l'occasion de visiter des plantations et exploitations agricoles où se déroule ce type d'activité. Dans un cas, on lui a expliqué que, en raison de l'interdiction de recourir au travail forcé, les soldats n'étaient plus en mesure d'exploiter pleinement la zone qui leur avait été attribuée, car ils ne disposaient plus de crédits suffisants pour engager les villageois au tarif applicable.

<sup>24</sup> Certaines des raisons invoquées tiennent à la mobilité insuffisante des mulets, particulièrement durant la mousson et au fait que ces mulets sont bruyants et ne peuvent donc pas être utilisés sur les lignes de front.

<sup>25</sup> Le chiffre souvent cité de 500 000 soldats porte sur l'ensemble des forces armées, y compris les autres services armés.

Cependant, la mission a recueilli ailleurs des informations contraires à ce sujet, informations selon lesquelles les soldats exigeaient du travail des villageois sans rémunération.

62. On a donc tout lieu de soupçonner que cette forme de reconversion des soldats dans des activités économiques pour lesquelles ils ne sont pas toujours bien qualifiés ou préparés est non seulement contestable du point de vue de l'efficacité productive, mais aussi risque d'inciter en permanence des soldats qui ne sont guère portés aux travaux agricoles à continuer à exploiter les villageois<sup>26</sup>. Toutefois, cela ne signifie pas que les ordonnances ne peuvent avoir d'effet positif sur la situation du travail forcé. Il semble au contraire ressortir clairement de divers témoignages que les villageois sont de moins en moins disposés à accepter la situation actuelle. Ainsi, dans un cas précis, ils ont envisagé concrètement d'envoyer une pétition aux autorités en se fondant sur ces ordonnances.

## V.2. L'incertitude relative aux dispositions de substitution financières et pratiques

63. On se rappellera que la question de l'affectation de ressources budgétaires suffisantes au recrutement de main-d'œuvre salariée volontaire pour les activités publiques fondées sur le travail forcé et non rémunéré a déjà été soulevée dans les recommandations de la commission d'enquête, et plus récemment mentionnée dans l'observation faite par la commission d'experts dans son rapport de 2001<sup>27</sup>.
64. En un certain nombre d'occasions au cours de ses déplacements sur le terrain et à Yangon, la mission a demandé des précisions sur les autres moyens d'obtenir le travail ou les services demandés, maintenant que le travail forcé a été interdit. Les réponses, dans la mesure où la mission en a reçues, étaient soit insatisfaisantes, soit confuses, et en tout état de cause insuffisantes pour lui permettre de déterminer la manière dont la situation évoluait. En ce qui concerne le portage, certains commandants régionaux ont expliqué que, comme les combats se faisaient moins intenses, il y avait une diminution proportionnelle du besoin de porteurs. Ils ont ajouté que, de toute façon, l'armée avait maintenant recours aux bataillons de muletiers. Par ailleurs, les autorités ont indiqué qu'on utilisait maintenant couramment des charrettes à bœufs et des tracteurs. En ce qui concerne les travaux publics, et notamment les projets concernant les routes, les chemins de fer et l'irrigation, les autorités ont précisé que certains d'entre eux étaient confiés à des entreprises privées ou que les soldats qui ne participaient plus aux combats y étaient affectés. En outre, la participation de certaines ONG et institutions de l'ONU facilite la réalisation des projets de construction dans certaines zones, en particulier en ce qui concerne la construction des routes.
65. La mission a également posé des questions sur les changements touchant les dispositions budgétaires, estimant que le signe le plus manifeste d'un changement de la situation en matière de travail forcé aurait trait aux modifications apportées au budget gouvernemental, par exemple sous la forme d'une augmentation substantielle des crédits budgétaires affectés à la main-d'œuvre travaillant aux travaux publics. Durant ses visites sur le terrain,

<sup>26</sup> Ce système ne s'applique pas seulement à l'armée. Afin de compenser leur faible salaire, les membres de la police et d'autres corps administratifs (y compris même les juges) reçoivent une certaine surface de terre qui leur permet d'être davantage autonomes du point de vue alimentaire. Voir aussi paragraphe 78 et sa note de bas de page.

<sup>27</sup> Voir annexe V, paragr. 18.

la mission a été informée que, avant la mise en œuvre des arrêtés, le budget des travaux publics ne comportait aucune ligne correspondant à la main-d'œuvre manuelle non qualifiée; il prévoyait seulement des matériaux et de la main-d'œuvre qualifiée. C'est pourquoi les autorités locales devaient faire appel au travail des personnes vivant le long de la route ou de la voie ferrée en construction. Par ailleurs, on a expliqué à la mission que, depuis août 1999, la pratique avait considérablement changé et qu'il y avait maintenant une ligne budgétaire spécifiquement affectée à la rémunération de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée. Malgré les nombreuses demandes de la mission aux autorités à son retour à Yangon à la fin de ses deux semaines de déplacement sur le terrain, il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir la moindre confirmation de ces explications. Au cours de la dernière réunion avec la Commission de l'application de la convention n° 29, il a été expliqué à la mission que ces coûts de main-d'œuvre étaient difficiles à isoler dans le budget affecté aux projets de construction. On lui a précisé que, en tout état de cause, les chiffres du budget pouvaient ne pas faire apparaître l'augmentation attendue, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, la crise financière de 1997 a conduit le gouvernement à adopter une politique d'austérité. En second lieu, le fait qu'on recourt maintenant à l'armée et aux fonctionnaires ne se traduit pas par une augmentation de coûts, puisque les intéressés sont déjà rémunérés par l'Etat.

66. Au moment de la rédaction finale du présent rapport, la mission n'avait malheureusement pas reçu d'informations lui permettant de conclure que les autorités avaient bien prévu le remplacement de la main-d'œuvre forcée et gratuite exigée par l'armée ou les projets de travaux publics.

### V.3. Obstacles institutionnels

67. L'article 25 de la convention n° 29 impose aux Etats qui ont ratifié cette convention l'obligation explicite de veiller à ce que le fait d'exiger illégalement du travail forcé soit passible de sanctions pénales et que les sanctions imposées par la loi soient réellement efficaces et strictement appliquées; l'ordonnance supplémentaire, combinée à l'article 374 du Code pénal, pourrait satisfaire en théorie à cette exigence.
68. Cependant, le problème tient au fait que ces dispositions semblent avoir au mieux un faible impact sur les réalités de la situation. Il peut y avoir à cela certaines raisons culturelles. Comme l'ont expliqué nombre des personnes rencontrées, le fait de se plaindre à la police ou à la justice est considéré comme une «violation de l'harmonie de la communauté». C'est pourquoi, dans les quelques cas signalés où les victimes ont eu le courage de se plaindre, elles ont choisi la «voie administrative» (au niveau du Conseil pour la paix et le développement de la circonscription, du district ou de l'Etat/de la division, jusqu'au point où les autorités militaires responsables peuvent être approchées). Mais il semble également clair que la réticence à recourir aux procédures expressément prévues par la loi est due pour une large part au manque de confiance dans la police et le système judiciaire, en l'absence d'une garantie constitutionnelle de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice. Pour que les gens aient confiance dans les institutions, il est essentiel que le pouvoir judiciaire soit impartial et autonome et qu'il soit composé de membres intègres et indépendants. Certes, cet aspect institutionnel fondamental va bien au-delà du mandat de la mission et semblerait ressortir plutôt au mandat du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Myanmar. Un domaine, cependant, semble mériter une certaine attention de l'OIT et correspondre à son mandat. S'il existait de véritables organisations de la société civile, et en particulier des organisations de travailleurs fortes et indépendantes, comme l'exige la convention n° 87 ratifiée par le Myanmar, ces organisations pourraient fournir aux personnes touchées par le travail forcé un cadre et un soutien collectif qui pourraient

les aider à exploiter au mieux tous les recours qui sont à leur disposition pour défendre leurs droits reconnus.

## **VI. Perspectives: comment surmonter les obstacles et assurer des progrès durables sur la voie de l'élimination du travail forcé au Myanmar**

**69.** De par leur diversité et leur ampleur, les obstacles qui ont été identifiés peuvent à première vue sembler décourageants. Toutefois, compte tenu de ce qui a été fait en relativement peu de temps, depuis qu'un dialogue de fond a été rétabli entre les autorités et l'OIT la mission est convaincue que l'on pourrait faire beaucoup plus. Comme elle a eu l'occasion de l'expliquer au général en chef Than Shwe, elle a estimé qu'il entrerait dans ses attributions de donner un avis objectif, franc et indépendant sur ce que l'OIT et la communauté internationale pourraient faire pour aider les autorités à mettre un terme au travail forcé, sous réserve, bien entendu, que ces dernières s'engagent réellement à atteindre cet objectif. C'est dans cet esprit positif que la mission a identifié, à titre provisoire, trois facteurs qui, à son avis, ont un rôle clé à jouer: la modernisation économique, une volonté politique durable des autorités, l'engagement de la communauté internationale.

### **VI.1. Modernisation économique**

**70.** Le Myanmar est un pays potentiellement riche du fait de ses ressources naturelles et humaines. Toutefois, sa situation économique est devenue telle que les organisations du système des Nations Unies présentes dans le pays (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM, PNUCID, HCR, FAO, OMS, ONUSIDA) ont publié une déclaration commune dans laquelle elles alertent la communauté internationale face à ce qu'elles considèrent comme une crise humanitaire.<sup>28</sup> Ce point de vue a été appuyé par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, le professeur Pinheiro, qui estime qu'une aide humanitaire est essentielle et qu'elle doit intervenir dès maintenant car tout retard pourrait entraîner une aggravation des problèmes (propagation du VIH/SIDA, appauvrissement du capital humain, montée de l'analphabétisme, épuisement des ressources naturelles, accentuation des disparités entre régions)<sup>29</sup>.

**71.** En ce qui concerne plus spécifiquement le travail forcé, les ONG internationales, lorsqu'elles ont rencontré la mission, ont souligné à plusieurs reprises que ce problème ne saurait être dissocié de la situation économique et de l'extrême pauvreté qui règne dans le pays. La relation entre les deux problèmes a aussi été en grande partie au centre des discussions de la mission avec les milieux d'affaires internationaux ou locaux ainsi qu'avec d'autres parties intéressées. Leur thèse a généralement été que le progrès économique et la modernisation de l'économie ont un rôle clé à jouer dans l'élimination du travail forcé. Les milieux d'affaires sont de ce fait très inquiets que la situation ne s'améliore pas et même se dégrade à cause des mesures qui ont été prises ou qui pourraient

<sup>28</sup> Dans ce contexte, elles ont souligné que le Myanmar reçoit annuellement un dollar d'APD par habitant contre 35 dollars pour le Cambodge et 68 dollars pour la République démocratique populaire lao (chiffres de 1997).

<sup>29</sup> *Situation des droits de l'homme au Myanmar*, rapport intérimaire de Paulo Sergio Pinheiro, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, doc. A/56/312 (20 août 2001), paragr. 70-74.

être prises par certains pays à l'encontre du Myanmar et de la peur qu'éprouvent les investisseurs potentiels à l'idée des réactions que pourraient avoir les consommateurs. Les milieux d'affaires internationaux ont expliqué à la mission que les exportations de certaines industries, par exemple la confection, ont beaucoup souffert. Ils ont indiqué que, à cause des mesures qui ont été prises contre le Myanmar, 20 pour cent des 400 usines de confection du pays ont fermé et que 40 autres pour cent ne travaillent pas à pleine capacité. Le potentiel que représente le tourisme reste aussi en grande partie inexploité. Cela a eu de lourdes répercussions sur un grand nombre de travailleurs et sur leurs familles.

72. La mission est profondément convaincue que, même si, évidemment, il ne saurait s'agir d'une condition préalable, la modernisation de l'économie pourrait contribuer de manière décisive à une élimination durable du travail forcé. Elle pourrait notamment assurer aux militaires en surnombre des emplois réellement productifs (au lieu des activités ponctuelles qu'ils sont aujourd'hui censés effectuer dans l'agriculture ou dans les travaux publics). La mission est par ailleurs parfaitement consciente que cette modernisation ne saurait avoir lieu sans la participation active de la communauté internationale. Celle-ci doit faire face à un dilemme. D'un côté, il y a le surcroît de chômage et de souffrance qui résulte des hésitations des investisseurs potentiels ou, parfois, des décisions de désinvestissement motivées par la crainte d'un durcissement de la position de la communauté internationale ou des réactions des consommateurs. De l'autre, il y a le risque qu'un assouplissement des pressions internationales conduise le Conseil d'Etat pour la paix et le développement à penser qu'il n'y a plus lieu de faire d'efforts, ou du moins autant d'efforts pour mettre en œuvre les changements profonds qui sont indispensables pour que soient respectés les droits fondamentaux, la liberté et la dignité de tous les peuples et groupes ethniques du pays.
73. Certains chefs religieux ont dit à la mission que la solution de ce dilemme pourrait reposer, du moins en partie, sur des considérations morales, mais la force de ces considérations — et aussi leur limite — est qu'elles doivent être appliquées de façon durable. En politique internationale, elles interagissent inévitablement avec d'autres facteurs. Bien entendu, il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur la valeur de ces considérations générales. Il semble toutefois légitime d'exprimer au moins un espoir et une conviction. L'espoir est que le verdict de l'histoire ne tombera pas trop tard pour la «génération perdue» de jeunes talentueux que la mission a eu l'occasion de rencontrer. La conviction est qu'il pourrait être plus facile de sortir de ce cercle vicieux si l'on considérait que la modernisation de l'économie suppose un changement des mentalités et des attitudes à l'égard du travail forcé et si l'on comprenait que cette pratique, outre qu'elle est inacceptable, est inefficace du point de vue économique. Ce changement d'attitude semble donc inséparable d'un engagement politique plus clair et plus cohérent, lequel pourrait conduire la communauté internationale à adopter une attitude plus ouverte.

## VI.2. Une volonté politique durable

74. La volonté politique de mettre un terme au travail forcé a été affirmée avec beaucoup de clarté à tous les niveaux, y compris par la direction du Conseil d'Etat pour la paix et le développement. Plusieurs observateurs indépendants et chefs religieux ont déclaré croire dans la sincérité de cet engagement. La décision des autorités d'accepter une évaluation complètement indépendante et libre et d'honorer leurs obligations, comme il a été indiqué plus haut au paragraphe 10, est en soi la preuve d'un changement d'attitude et pourrait être considérée comme l'expression concrète de leur volonté et de leur engagement de progresser sur la voie de l'élimination du travail forcé. Le problème est que cette volonté politique proclamée semble être inhibée et parfois même contredite par l'importance encore plus fondamentale qui est accordée à l'unité du pays et à la sauvegarde de son intégrité territoriale face à des «éléments destructifs». La logique de ce souci fondamental

peut en fait conduire à recourir au travail forcé en l'absence d'autres moyens d'atteindre cet objectif mais peut-être aussi comme un moyen de répression ou de discrimination à l'encontre des villageois que l'on soupçonne de sympathies pour les mouvements ethniques insurgés.

75. Il n'appartient évidemment pas à la mission de contester la priorité accordée par les autorités à la protection de l'unité du pays, si ce n'est pour rappeler que le Myanmar s'est engagé, dans l'exercice même de ses pouvoirs souverains, à ne pas utiliser certains moyens. La mission est convaincue que la pratique du travail forcé, dans des conditions souvent cruelles, risque non seulement de compromettre de façon irréversible l'entente entre la majorité de la population et d'autres communautés ethniques mais aussi d'exacerber les problèmes que les autorités cherchent justement à éviter. En bref, il n'y a absolument pas de contradiction entre les objectifs fondamentaux du pays et une politique résolue d'élimination du travail forcé. Dans ce contexte, toutes les autorités, y compris les autorités militaires, doivent être tenues comptables de la manière dont elles respectent les ordonnances, toute infraction devant donner lieu rapidement à une enquête, à des poursuites et à des sanctions, ce qui mettra fin à l'impunité qui prévaut actuellement. Une sanction à la mesure de la gravité de l'infraction est depuis longtemps considérée comme un bon moyen de dissuasion et de telles sanctions sont d'ailleurs expressément prévues par l'article 25 de la convention.
76. En outre, la mission est convaincue qu'il est possible, si volonté il y a, de trouver d'autres solutions que le travail forcé. Il est par exemple difficile de comprendre pourquoi l'armée continue à recourir à des civils pour des activités telles que le portage ou la construction de camps alors que beaucoup de soldats dont elle n'a plus besoin pour le combat sont affectés à des activités agricoles et autres activités productives, pour lesquelles ils ne sont pas nécessairement préparés ou qualifiés.
77. Enfin, comme il est indiqué plus haut, un moyen plus immédiat et relativement facile pour les autorités de manifester leur détermination pourrait consister à renforcer et intensifier la publicité donnée aux ordonnances, en utilisant tous les médias et toutes les langues parlées dans le pays, afin de faire mieux connaître ces textes à l'ensemble de la population, et notamment aux militaires. Cela contribuerait à dissiper l'impression que la publicité donnée aux ordonnances était peut-être due à l'arrivée prochaine de la mission et qu'elle risque donc de ne pas durer. Il n'y a guère de doute que la connaissance par la population de ces ordonnances, même si les obstacles indiqués dans la section précédente risquent de limiter leur impact, pourrait peu à peu favoriser un changement réel en aidant les victimes, ou leurs représentants, à prendre conscience de leurs droits et à les faire valoir. Il y a même des preuves que certains éléments des forces armées sont prêts à appliquer les ordonnances.

### VI.3. Engagement de la communauté internationale

78. L'investissement direct étranger, qui semble être la clé du développement économique, a diminué ces derniers temps<sup>30</sup>. Pour les raisons précédemment indiquées, il est évident

<sup>30</sup> La mission a reçu les informations suivantes de différentes sources: la population active du Myanmar est légèrement inférieure à 20 millions de personnes (estimations 1997-98), dont 19,3 millions, selon les estimations, ont un travail (non compris les travailleurs familiaux non rémunérés). L'agriculture est, de loin, la plus importante source d'emplois (63 pour cent du total). Vu la prédominance de l'agriculture, la plupart des emplois sont privés, le secteur public n'assurant que 8 pour cent environ de l'emploi total. Dans le secteur public, les salaires n'ont cessé de diminuer, même si des paiements en nature ont contribué à atténuer les effets de l'inflation. En avril

qu'il ne reprendra que lorsque sera en place un contexte politique, économique, financier et juridique approprié. Ce contexte suppose une action concertée des institutions internationales et financières compétentes à la suite d'un engagement plus clair et plus cohérent des autorités de transformer le pays dans tous les domaines pertinents. Pour ne prendre qu'un exemple, il semblerait parfaitement concevable que le BIT, avec d'autres organisations, puisse être appelé à aider les autorités à mettre en œuvre des programmes de formation pour la reconversion des soldats à des activités réellement productives, au lieu des activités de subsistance ou des travaux publics pour lesquels ils ne sont pas forcément qualifiés et qu'ils doivent exécuter sans une organisation et une gestion appropriées.

- 79.** Abstraction faite de considérations plus générales concernant le dialogue en cours entre les autorités et Daw Aung San Suu Kyi — dialogue dans lequel l'ambassadeur Razali Ismail, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies, a joué un rôle —, il semble de nouveau évident que, avant de se lancer dans un tel plan concerté, la communauté internationale voudra sans doute avoir des preuves plus convaincantes que celles qui sont présentées dans ce rapport pour ce qui touche à la détermination réelle des autorités d'éliminer le travail forcé. Dans l'esprit positif indiqué plus haut, la mission a examiné les mesures complémentaires qui pourraient être prises par les autorités pour offrir ces garanties.
- 80.** Il semble ressortir clairement de ce rapport que l'un des principaux handicaps qui entravent l'application des ordonnances est que le mécanisme de recours actuellement en place manque de crédibilité aux yeux des victimes et de la communauté internationale. La grande question est donc de savoir si et comment il serait possible de remédier à ce manque de crédibilité. Abstraction faite d'une transformation radicale et globale des institutions judiciaires du pays, il est possible d'imaginer plusieurs moyens plus immédiats de parvenir à un changement positif. Une solution pourrait consister à désigner une personne, ou un organe composé de plusieurs personnes, possédant l'indépendance et la crédibilité nationale et internationale voulues et une intégrité incontestée — un médiateur — qui pourrait être saisi des plaintes concernant le travail forcé et aurait le mandat et les moyens de conduire des enquêtes directes et impartiales pour lesquelles il bénéficierait de la confiance de toutes les parties intéressées. Une présence permanente de l'OIT dans le pays, sous une forme ou sous une autre, pourrait compléter ce dispositif ou s'y substituer. Cette idée, qui n'est pas nouvelle, peut sembler ne pas être à la mesure de l'ampleur des problèmes mentionnés dans ce rapport. Toutefois, la mission note que cette

2000, les traitements des fonctionnaires ont été multipliés par cinq, ce qui leur a permis de retrouver plus ou moins leur niveau de 1990 en valeur réelle. Le secteur agricole a bénéficié de réformes, mais son énorme potentiel n'est toujours pas entièrement exploité. Le développement de l'agriculture reste freiné par les distorsions que l'on observe sur les marchés fonciers, par l'insuffisance des investissements dans l'irrigation, etc. D'une manière plus générale, le manque d'infrastructures modernes entrave le développement de la plupart des secteurs de l'économie, et les investissements dans les services publics clés sont insuffisants. Le déficit du secteur public demeure important — 5 pour cent du PIB, voire plus — et les recettes fiscales sont extrêmement faibles — guère plus de 2 pour cent du PIB. Les entreprises d'Etat sont généralement inefficaces et continuent à travailler à perte. Cela pèse sur les ressources, déjà bien maigres, du secteur public. Les budgets de la santé et de l'éducation, dont l'importance est pourtant capitale, représentent moins de 1 pour cent du PIB. A cause, en grande partie, des déficits du secteur public, l'inflation a avoisiné 30 pour cent par an en moyenne durant la période 1995-2000. En ce qui concerne le service de la dette, le Myanmar a des arriérés vis-à-vis de la Banque asiatique de développement, de la Banque mondiale et de plusieurs créanciers bilatéraux. La plupart des apports de capitaux publics et autres formes d'aide internationale au Myanmar ont cessé en 1988. Les investissements directs étrangers, les crédits commerciaux et autres transferts privés ont été relativement élevés jusqu'en 1997, mais ils ont depuis souffert de la crise asiatique et des sanctions. Le Myanmar manque de plus en plus de devises; selon les estimations, ses réserves internationales ne lui permettent aujourd'hui de financer qu'un mois d'importations environ.



mesure concrète a été bien accueillie dans beaucoup de milieux qui y voient un élément important pour une amélioration progressive de la situation en ce qui concerne le travail forcé. La question a été soulevée à l'occasion de la réunion avec le général en chef Than Shwe qui a indiqué que cela exigerait une décision collégiale de la direction du Conseil d'Etat pour la paix et le développement.

- 81.** Un accord sur une représentation à long terme de l'OIT dans le pays, à la lumière de l'évolution de la situation et des constatations de la mission, semblerait aujourd'hui plus que jamais nécessaire pour établir la volonté réelle des autorités. Premièrement, cela pourrait les aider à appliquer plus efficacement les ordonnances et renforcer la confiance des victimes qui souhaitent demander réparation. Deuxièmement, cela pourrait aider les autorités dans leur effort de formation pour faire mieux connaître et mieux comprendre les ordonnances ainsi que dans leurs efforts pour mettre un terme à la confusion qui règne dans beaucoup d'esprits en ce qui concerne la différence entre travail forcé et travail «donné». En outre, cela pourrait aider les autorités à répondre à la communauté internationale face aux allégations, par exemple celle mentionnée plus haut au paragraphe 28, dont elles peuvent faire l'objet, ce qui permettrait d'avoir des informations objectives sur le travail forcé. Bien entendu, les conditions de cette représentation devraient être définies avec soin pour que ce mécanisme soit utile. Il faudrait en tout cas prévoir une pleine liberté de mouvement et de contact. Compte tenu de son expérience, la mission pense que c'est possible. A supposer que cette suggestion soit bien accueillie, il appartiendrait évidemment au Directeur général de négocier avec le gouvernement du Myanmar les modalités de cette représentation, de telle manière que ces modalités soient acceptables pour les organes directeurs de l'OIT.

## Conclusions

- 82.** L'évaluation présentée dans ce rapport ne donne certes pas de motifs de se satisfaire de la situation. Toutefois, la mission estime que, quelles que soient les conditions dans lesquelles elle a dû être effectuée, cette évaluation est correcte, et elle espère qu'elle sera utile pour le pays et pour les gens qu'elle a rencontrés dans l'accomplissement de son mandat.
- 83.** Certains ont tenté par le passé de minimiser le problème du travail forcé au Myanmar en se référant à la tradition culturelle et religieuse du travail «donné». Compte tenu de la nature des obstacles identifiés dans ce rapport et des explications données par l'un des membres de la mission au sujet des enseignements du bouddhisme<sup>31</sup>, il semble superflu de s'étendre sur cette question, si ce n'est pour souligner un point important.
- 84.** Il semble que la pratique du travail forcé, loin d'être un phénomène culturel d'origine religieuse, est en fait un phénomène historique dont ont souffert toutes les sociétés à différentes époques, en fonction de leur niveau de développement économique et administratif et du rôle assumé par l'Etat dans la lutte contre les féodalismes. Elle existait il n'y a pas si longtemps encore dans beaucoup de parties de l'Europe et des Amériques, et

<sup>31</sup> Comme l'a expliqué ce membre de la mission, il existe une distinction claire et nette entre travail forcé et travail «donné». Le travail «donné» est, comme toutes les autres formes de don, un acte effectué par une personne de son plein gré et par bonté d'âme sans en attendre aucune récompense. Il ne s'assortit d'aucun élément de force ou de contrainte. Dans la tradition bouddhiste, le «dhana» (don) est un acte salutaire. Il appartient aux laïcs de répondre aux quatre besoins (nourriture, vêtements, logement, remèdes médicaux) de la communauté (sangha). Le don est aussi considéré comme un moyen de combattre et de vaincre l'avidité, qui est l'une des trois causes principales des actes pernicieux.

elle a été très courante ailleurs durant la période coloniale. Mais elle peut aussi prendre des formes nouvelles et différentes dans le monde moderne<sup>32</sup>.

85. La communauté internationale a peu à peu rejeté la pratique du travail forcé ou en servitude, considérée comme une atteinte à la dignité de l'homme, où qu'elle existe. C'est certes une manifestation impressionnante des progrès de la conscience morale que le travail forcé, que l'on n'avait même pas jugé utile de mentionner expressément dans la Constitution de l'OIT en 1919, soit désormais reconnu comme une violation des droits fondamentaux des travailleurs dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par l'OIT en 1998, et que son interdiction soit une norme impérative en droit international.
86. L'élimination du travail forcé représente donc pour le Myanmar non seulement une obligation morale et juridique, mais aussi une chance historique de mener à bien sa modernisation en respectant l'Etat de droit, ainsi que le général en chef Than Shwe s'y est expressément engagé<sup>33</sup>. Des dilemmes devront être réglés et des décisions difficiles prises pour relever ce défi. Face à de tels dilemmes, la tentation est souvent de chercher refuge dans l'idéalisation du passé ou dans l'idée que le présent pourrait se perpétuer indéfiniment. La mission est convaincue que beaucoup de responsables du pays sont désormais parfaitement conscients de la dimension historique du défi et de la nécessité de le relever. La conviction fondamentale que la mission a fait connaître aux responsables du pays à l'issue d'un séjour de trois semaines demeure inébranlable: la croyance dans la capacité du pays et de ses habitants d'occuper la place qu'ils méritent dans la communauté internationale et l'espoir que cette dernière, grâce en partie aux efforts patients et constants de l'OIT, pourra les y aider.
87. La mission, après en avoir discuté, a mis la dernière main à ce rapport à Genève.

Le 29 octobre 2001.

Sir Ninian Stephen, président.

M<sup>me</sup> Nieves Roldan-Confesor, vice-présidente.

M. K. A. Parinda Ranasinghe.

M. Jerzy Makarczyk.

\* \* \*

La mission ne saurait terminer son rapport sans exprimer sa profonde gratitude à tous ceux qui l'ont aidée, de multiples manières, à s'acquitter aussi efficacement que possible de sa tâche difficile et importante pendant une période de plus d'un mois. Elle tient en particulier à remercier les membres de son secrétariat — M. Francis Maupain, M. Muneto Ozaki, M. Rueben Dudley, M<sup>me</sup> Anne-Marie La Rosa, M. Richard Horsey, M<sup>me</sup> Marie-Anne Plantard et M<sup>me</sup> Tracy Murphy — de leur professionnalisme, de leur dévouement et de leur soutien. Elle tient aussi à exprimer sa gratitude à tous les membres du Comité de

<sup>32</sup> Voir à ce sujet *Halte au travail forcé*, rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 2001.

<sup>33</sup> Voir annexe IX, paragr. 3.

coordination de la mission de l'OIT ainsi qu'au médiateur, M. Leon de Riedmatten, du Centre pour le dialogue humanitaire, qui ont aidé à établir le programme et ont remarquablement organisé sa mise en œuvre; au Coordonnateur résident des Nations Unies, M. Cœur-Bizot; à M<sup>me</sup> Minako Nakatani et à M. Khin Maung Wynn du PNUD, ainsi qu'à tous les autres représentants des organisations du système des Nations Unies et du CICR à Yangon et sur le terrain, dont les avis, l'intérêt et l'appui logistique ont été d'un grand secours, aux quatre interprètes qui ont accompagné l'équipe avec beaucoup de dévouement au cours de longs et fatigants déplacements, réunions et rencontres. La mission tient aussi à exprimer ses sincères remerciements à toutes les ONG et personnes qui ont contribué à son programme de réunions et de rencontres à la frontière de la Thaïlande durant la semaine du 7 au 11 octobre.