



TROISIÈME PARTIE

**Séance spéciale pour l'examen des faits nouveaux concernant la question de l'exécution
par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930**

TABLE DES MATIÈRES

A. Comptes rendus de la discussion de la Commission de l'application des normes	2	Pages
B. Observation de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'exécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930	11	
C. Autres faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930	27	
D. Rapport de la Mission de haut niveau (documents du Conseil d'administration GB.282/4 et GB.282/4/Appendices)	38	
E. Procès-verbaux de la discussion à la 282 ^e session du Conseil d'administration des faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 (document du Conseil d'administration GB.282/PV)	103	
F. Rapport de la mission de coopération technique du BIT au Myanmar (19-25 février 2002) (document du Conseil d'administration GB.283/5/2)	118	
G. Autres faits nouveaux depuis le retour de la mission de coopération technique du BIT (document du Conseil d'administration GB.283/5/3(Rev.))	148	

A. COMPTES RENDUS DE LA DISCUSSION DE LA COMMISSION DE L'APPLICATION DES NORMES

Le président a indiqué que la présente séance spéciale a pour objet d'examiner dans quelle mesure le Myanmar remplit ses obligations relativement à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Ce point est inscrit à l'ordre du jour de la commission, conformément au paragraphe 1 a) de la résolution adoptée par la Conférence à sa session de 2000 relative à l'adoption, en application de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, de mesures visant à assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête chargée d'examiner le respect par le Myanmar de ses obligations au titre de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La Conférence a décidé que «la question de la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête et de l'application de la convention n° 29 par le Myanmar ferait l'objet d'une séance spéciale de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations lors des futures sessions de la Conférence internationale du Travail, tant qu'il ne serait pas avéré que ce Membre s'acquitte de ses obligations».

Pour l'examen de ce cas, la commission est saisie des documents suivants: 1) l'observation de la commission d'experts sur l'application de la convention n° 29 par le Myanmar reproduite sous B ci-dessous; et 2) le document C.App./D.6(Corr.) sur les autres faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, qui contient le rapport du chargé de liaison *ad interim* (reproduit sous C ci-dessous) et le document C.App./D.7, contenant les documents du Conseil d'administration GB.282/4 (rapport de la Mission de haut niveau), GB.282/PV (procès-verbaux de la discussion à la 282^e session du Conseil d'administration), GB.283/5/2 (rapport de la mission de coopération technique du BIT au Myanmar) et GB.283/5/3 (autres faits nouveaux depuis le retour de la mission de coopération technique du BIT) (reproduits sous D à G ci-dessous).

Un représentant gouvernemental du Myanmar a déclaré que son pays connaît une série de changements politiques, économiques et sociaux dont les récents développements sont bien accueillis par la communauté internationale. Le gouvernement a pris, entre la 89^e et la présente session de la Conférence internationale du Travail, diverses mesures significatives et soutenues.

L'un des développements importants depuis la 89^e session de la CIT a été la visite d'une Mission de haut niveau de l'OIT au Myanmar du 17 septembre au 6 octobre 2001. La mission a reconnu dans son rapport une certaine diminution des cas de travail forcé et, contrairement à la situation rapportée en 1998 par la commission d'enquête, n'a relevé aucun indice de recours actuel au travail forcé pour des projets d'infrastructure civile. La mission a également fait des recommandations sur la manière de résoudre le problème.

Un autre développement significatif a été la nomination d'un chargé de liaison *ad interim* du BIT au Myanmar suite au protocole d'entente signé entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT au mois de mars 2002, protocole que le gouvernement a veillé à appliquer. Le Directeur général a proposé au gouvernement de nommer un chargé de liaison *ad interim* le temps de désigner le titulaire permanent de ce poste, et c'est ainsi que M. Leon de Riedmatten, directeur du Centre pour le dialogue humanitaire, a été nommé comme chargé de liaison *ad interim* à compter du 6 mai 2002. Il a tenu depuis un total de 24 entretiens avec les autorités et un grand nombre de personnes, notamment avec le lieutenant général Khin Nyunt, secrétaire du Conseil d'Etat pour la paix et le développement, le ministre du Travail, le ministre de l'Intérieur, le représentant du Cabinet du Premier ministre, le ministre attaché aux Affaires étrangères, ainsi que de hauts fonctionnaires appartenant à divers autres ministères et départements, des personnalités politiques, des représentants des minorités ethniques, les cercles diplomatiques et les représentants des institutions spécialisées des Nations Unies et des ONG du Myanmar. Il a, en outre, eu des discussions approfondies sur des questions cruciales quant au respect de la convention n° 29 avec la Commission d'application de la convention dirigée par le vice-ministre de l'Intérieur. Des équipes d'observation dirigées par les membres de la Commission d'application de la convention ont voyagé à plusieurs reprises vers différentes parties du pays, l'objectif de ces voyages étant de vérifier si les arrêtés interdisant le travail forcé sont respectés et si le cadre législatif, administratif et exécutif mis en place par le gouvernement fonctionne sur le terrain.

L'orateur a précisé que ces mesures significatives prises par le gouvernement du Myanmar ne constituent pas une liste exhaustive et que les progrès importants faits par le gouvernement du Myanmar et l'OIT à cet égard ont été dûment rapportés par M. de Riedmatten dans le document n° D.6(Corr.). Le rapport de M. de Riedmatten est dans son ensemble positif, factuel et assez bien nuancé. Les développements significatifs et les mesures positives prises par

le gouvernement du Myanmar, tels qu'esquissés dans ce rapport, démontrent clairement la volonté politique cohérente et l'engagement ferme des autorités du Myanmar de poursuivre leurs efforts pour l'élimination du travail forcé dans le pays. A cette fin, le gouvernement du Myanmar fait tout ce qui est en son pouvoir en prenant des mesures efficaces de manière systématique et pas à pas. Certaines choses doivent être accomplies par le Myanmar et d'autres par la communauté internationale, ce que la Mission de haut niveau a justement souligné dans la partie 6 de son rapport. La Mission de haut niveau a mis l'accent sur l'importance d'une modernisation économique, une volonté politique cohérente des autorités et l'engagement de la communauté internationale. Elle avait également souligné que la communauté internationale devrait prêter assistance à ce processus. Puisque les efforts sérieux du gouvernement ont encore progressé, la communauté internationale devrait répondre de manière positive à ces mesures significatives. L'orateur espère que ces mesures prépareront le terrain pour un réexamen de la question de retirer toutes les mesures prises contre le Myanmar en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT. Le gouvernement du Myanmar attache une grande importance au processus de dialogue et de coopération avec l'OIT qui a bien fonctionné et a donné des résultats concrets. L'orateur a exprimé son souhait de poursuivre sur cette lancée afin de résoudre le problème et d'atteindre les objectifs mentionnés précédemment.

Les membres travailleurs ont pris note de la déclaration du représentant gouvernemental selon laquelle la situation se serait améliorée. Ils exhortent le gouvernement à comprendre que les initiatives et changements évoqués doivent être évalués par l'OIT et que l'Organisation doit pouvoir évaluer l'application de la convention n° 29, et notamment examiner, de façon objective et impartiale, la mise en œuvre et l'impact réel des mesures prises sur le travail forcé au Myanmar. Les éléments actuellement disponibles ne permettent pas de conclure que la situation s'améliore. Le travail forcé sévit au Myanmar depuis de nombreuses années, et la recherche d'une solution est très difficile aussi bien à l'OIT que dans d'autres organisations internationales. Cette session spéciale s'inscrit dans l'approche globale adoptée par l'OIT devant la situation.

Les membres travailleurs ont rappelé que, indépendamment des documents D.6(Corr.) et D.7, la Commission de la Conférence s'appuie en premier lieu sur le rapport de la commission d'experts, sans exclure pour autant toutes informations nouvelles.

Les membres travailleurs tiennent à ce que ce cas soit maintenu à l'examen tant que la situation du travail forcé ne s'améliorera pas au Myanmar. La gravité, la persistance et le caractère systématique des violations de la convention n° 29 au Myanmar ne sont plus contestés, mais le problème est complexe, de par sa nature, la diversité de ses formes et son étendue. Il pèse sur l'ensemble de la population et ses conséquences sont effroyables. Il est néfaste pour l'emploi, puisque les réquisitions en masse de main-d'œuvre par les autorités empêchent le travail «normal», ce qui est préjudiciable pour l'économie entière du pays.

Constatant que les violations de la convention n° 29 sont généralisées, systématiques et structurées dans la législation comme dans la pratique, les membres travailleurs demandent que le gouvernement mette enfin en œuvre les recommandations de la commission d'enquête et du Conseil d'administration, à savoir: 1) que la législation soit rendue conforme à la convention n° 29 et qu'ainsi toute législation qui rend le travail forcé possible soit abrogée; 2) que, dans la pratique, il soit effectivement mis fin au recours au travail forcé dans tout le pays et notamment dans les régions reculées; 3) que les sanctions prévues à l'encontre des personnes reconnues coupables d'avoir imposé du travail forcé soient effectivement appliquées.

Certes, suite aux démarches du Bureau, des changements ont pu être constatés. Mais ces changements se situent principalement, sinon uniquement, au niveau de la procédure. Sur les instances de la commission, le BIT a envoyé en 2001 une Mission de haut niveau au Myanmar et dans les régions frontalières, pour se rendre compte de la situation sur place. Sur la base du rapport de cette mission, le Conseil d'administration a adopté des conclusions tendant notamment à ce que le Directeur général «poursuive le dialogue en vue de mettre au point avec les autorités les modalités et paramètres d'une représentation continue et efficace de l'OIT au Myanmar qui devrait être en place dans les plus brefs délais».

Une mission de coopération technique a fait suite, en février 2002, pour convenir des conditions et modalités possibles d'une représentation efficace de l'OIT dans le pays. Aux termes d'un protocole d'entente entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar, M. de Riedmatten a été nommé chargé de liaison *ad interim* le 6 mai pour une période de deux mois.

Mais tous ces événements ne concernent que les procédures. La situation concrète, elle, n'a pas changé, en tout cas pas de manière significative. Dans les trois domaines susmentionnés, le gouvernement doit faire le nécessaire pour que la situation change fondamentalement, car il n'y a aujourd'hui aucune amélioration, comme l'a relevé la commission d'experts au paragraphe 29 de son observation, où elle note «qu'aucune des trois recommandations formulées par la commission d'enquête et acceptées par le gouvernement n'a encore été mise en œuvre».

Tant qu'il n'y aura pas de preuves irréfutables et surtout convaincantes que la situation au Myanmar s'améliore, les membres travailleurs ne sauraient même envisager de changer leur position quant aux mesures qui ont été décidées sur la base de l'article 33 de la Constitution de l'OIT.

Enfin, les membres travailleurs ont signalé que, pour la suite des discussions, chacun des aspects incidents de ce cas particulièrement complexe serait abordé, au nom du groupe des travailleurs, par d'autres orateurs: les preuves de la persistance du travail forcé au Myanmar, par le membre travailleur du Pakistan; les aspects concernant les infrastructures, par le membre travailleur de la France; les aspects concernant la diversité ethnique, par le membre travailleur de l'Indonésie; les relations sociales et du travail, par le membre travailleur de la Suède; l'attitude de l'armée et les atteintes aux droits de l'homme, par le membre travailleur de la République de Corée; l'attitude du gouvernement japonais et l'aide étrangère au développement, par le membre travailleur du Japon; l'implication des multinationales, par le membre travailleur des Pays-Bas; les migrations transfrontalières par le membre travailleur de la Thaïlande; et les informations recueillies par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) dans le pays, par M. Maung-Maung, secrétaire général de la Fédération des syndicats de Birmanie.

Le membre travailleur des Etats-Unis, s'exprimant au nom des membres travailleurs, a relevé que bien des choses se sont passées depuis la session spéciale de l'année passée concernant ce cas très difficile. Nonobstant les derniers développements, la base de la discussion au sein de la Commission de la Conférence est le rapport de la commission d'experts. Il s'appuiera donc principalement sur les observations des experts relatives aux manquements persistants de la Birmanie à ses obligations aux termes de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Toutefois, il fera également des commentaires sur les informations contenues dans les documents D.6(Corr.) et D.7. Les commentaires de la commission d'experts se divisent en trois parties: les amendements législatifs, la pratique actuelle et l'application de sanctions pénales pour l'imposition du travail forcé.

Beaucoup a été dit à la Commission de la Conférence et au Conseil d'administration sur les arrêtés administratifs enjoignant les autorités de ne plus se prévaloir des dispositions de la loi sur les villes et de la loi sur les villages permettant de réquisitionner la main-d'œuvre. La commission d'experts a indiqué au paragraphe 5 de son observation que l'adoption de mesures supplémentaires telles qu'indiquées au paragraphe 539-b) du rapport de la commission d'enquête s'avère nécessaire. Ces mesures ont d'ailleurs déjà été discutées dans le passé à la Commission de la Conférence et au Conseil d'administration. La commission d'experts fait remarquer au paragraphe 4 de son observation que la Mission de haut niveau a noté que des pouvoirs législatifs ont été exercés par le gouvernement à deux reprises, en juin 2000 et février 2001, lors de l'adoption de la «loi judiciaire, 2000» et de la «loi du ministère de la Justice, 2001». Par conséquent, les arguments présentés par le gouvernement dans le passé pour expliquer son refus d'amender la loi sur les villes et la loi sur les villages semblent tomber et les membres travailleurs s'interrogent sur les raisons pour lesquelles le gouvernement refuse toujours obstinément de se conformer aux demandes de la commission d'enquête et de la commission d'experts d'amender les lois. En fin de compte, du point de vue des victimes, un simple retrait des arrêtés administratifs, peut-être par la seule signature d'un militaire haut gradé, rétablirait la justification «légale» pour imposer un travail forcé. De plus, diverses interrogations continuent de se poser quant à la volonté et au sérieux des efforts déployés par le gouvernement pour diffuser l'information au peuple birman et aux responsables de l'imposition de travail forcé, les chefs militaires locaux et régionaux. Tel que souligné au paragraphe 9 de l'observation de la commission d'experts, des instructions claires demeurent nécessaires afin d'indiquer à toutes les autorités concernées, y compris aux militaires de tous rangs, les tâches pour lesquelles le travail forcé est prohibé de même que la manière de les effectuer.

Concernant la façon dont les arrêtés administratifs ont été portés à la connaissance du public, le chargé de liaison intérimaire a signalé à la commission (paragr. 25 du document D.6(Corr.)) que cette information avait notamment été diffusée par des crieurs publics. Cela semble quelque peu insuffisant. Les travailleurs s'inquiètent du fait que peu d'efforts semblent avoir été déployés afin de faire connaître ces arrêtés administratifs dans les différents dialectes

et se demandent pourquoi la radio et les autres médias ne semblent pas avoir été utilisés. Les informations contenues dans le rapport de la commission d'experts montrent que le gouvernement est toujours réticent à entreprendre une véritable campagne pour que les gens sachent que le travail forcé ne sera pas toléré et que ceux responsables d'avoir imposé le travail forcé seront punis. De récents entretiens auprès de victimes réfugiées en Thaïlande confirment cette description. D'ailleurs, très peu de ces témoins étaient au courant que le travail forcé était maintenant illégal en Birmanie.

En ce qui concerne la poursuite de pratiques de travail forcé en Birmanie, l'orateur a insisté sur le récent rapport émis par la Fédération des syndicats du Myanmar, ainsi que par une ONG de réputation internationale, EarthRights International, qui fait état de la persistance du travail forcé dans trois Etats ethniques et deux Divisions, sur la base d'entretiens menés avec 77 victimes. Il est important de noter que le recours au travail forcé continue à être associé à d'autres violations graves des droits de l'homme. De nombreuses victimes interrogées par EarthRights avaient été battues, frappées et/ou torturées. De nombreux rapports font état d'exécutions et d'incidents résultant dans des décès multiples. Et il y a eu six cas de viol dont certains ont conduit à la mort de la victime. Ces informations sont un rappel de la réalité concrète dont il s'agit dans ce cas. Pour ce qui est de l'application des sanctions, les experts relèvent que rien n'indique que des personnes responsables de l'exaction de travail forcé et de crimes concomitants aient été condamnées ou du moins inculpées en vertu du Code pénal et conformément à l'article 25 de la **convention n° 29**. Le rapport du chargé de liaison intérimaire confirme (paragr. 25 du document D.6(Corr.)) que, jusque-là, aucune poursuite n'a été exercée sur la base de l'article 374 du Code pénal. Cet aspect semble d'ailleurs avoir été confirmé par le représentant du gouvernement dans son intervention. En résumé donc, les experts ont conclu une fois de plus, comme depuis plusieurs années, qu'aucune des trois recommandations formulées par la commission d'enquête et acceptées par le gouvernement n'a encore été mise en œuvre.

En ce qui a trait aux informations contenues dans les documents D.6(Corr.) et D.7, tout en reconnaissant que l'établissement d'un bureau de liaison intérimaire indique un certain mouvement, les membres travailleurs estiment qu'il s'agit uniquement de la première étape d'une longue démarche et non pas d'une percée historique, comme l'a laissé entendre le représentant du gouvernement. Plusieurs conditions doivent être satisfaites pour que le bureau de liaison soit crédible et contribue de manière significative à l'élimination du travail forcé. Les membres travailleurs souhaitent qu'un chargé de liaison permanent soit nommé rapidement et rappellent, comme le Conseil d'administration l'a fait à sa session de mars 2002, que cette nomination n'est que le premier pas vers l'établissement d'un bureau de représentation permanent efficace et complet. Dans l'intérim, un personnel suffisant devrait être engagé rapidement pour le bureau de liaison qui, comme cela avait été souligné dans les discussions au Conseil d'administration, devrait pouvoir entreprendre son travail en toute liberté et dans tout le pays. Un doute subsiste quant à savoir s'il incombera au bureau de représentation/liaison permanent de vérifier si des progrès dans l'élimination du travail forcé ont réellement lieu. Considérant l'ampleur du problème partout au Myanmar, cela représenterait une tâche extrêmement difficile pour le bureau et requerrait un personnel suffisamment nombreux et compétent. Pour cette raison, la nomination sans délai d'un chargé de liaison adjoint s'impose. De même, afin de garantir que le bureau de liaison œuvre de manière efficace, une continuité entre son travail et celui de la commission d'enquête, de la Mission de haut niveau et d'autres missions passées doit être assurée. Ce besoin de continuité devra être un facteur lors de la nomination du chargé de liaison, de son adjoint et du personnel supplémentaire. Les membres travailleurs sont sérieusement préoccupés par la formulation du paragraphe 24 du document D.6(Corr.) concernant l'importance du respect de la confidentialité afin de faciliter le travail du bureau de liaison. Ils présumant que le chargé de liaison sera tenu de faire rapport au Conseil d'administration sur tous les aspects de son travail incluant tout progrès constaté ou, le cas échéant, l'absence de progrès dans l'élimination du travail forcé. Dans le cas où le besoin de confidentialité compromettrait cet aspect du travail du chargé de liaison, le gouvernement devra consentir à l'établissement d'autres mécanismes, tels que des missions régulières afin de relever les progrès effectués ou non. L'entière coopération et le consentement du gouvernement sont donc requis. Une telle information constante et crédible est extrêmement importante afin d'écarter toute fausse impression de progrès alors qu'en réalité il n'y en a pas, qui pourrait être causée par la confidentialité exigée du bureau.

Il existe bien entendu d'autres moyens, plus efficaces, pour vérifier dans quelle mesure les autorités continuent à avoir recours au travail forcé, de même que pour donner aux victimes potentielles collectivement les moyens d'y résister. Comme indiqué par la mission de haut niveau au paragraphe 68 du document **GB.282/4**, s'il

existait de véritables organisations de la société civile, et en particulier des organisations de travailleurs fortes et indépendantes – comme prévu par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ratifiée par la Birmanie –, les victimes du travail forcé bénéficieraient d'un cadre et d'un soutien collectif qui pourraient les aider à utiliser au mieux les recours existants pour défendre leurs droits reconnus. Malheureusement, il n'existe aucune liberté d'association en Birmanie. Il n'existe aucun syndicat indépendant et toute tentative d'en établir un est sévèrement réprimée. Les travailleurs demandent à nouveau au gouvernement, comme la Commission de la Conférence l'a fait depuis de nombreuses années, de respecter ses obligations en vertu de la convention n° 87. Comme l'a rappelé la Mission de haut niveau, il s'agit d'une composante essentielle de tout effort sincère et effectif du gouvernement pour l'élimination du travail forcé.

Les travailleurs sont extrêmement déçus du refus du gouvernement (paragr. 21 du document D.6(Corr.)) de nommer un ombudsman qui pourrait traiter les plaintes relatives au travail forcé. En l'absence de toute instance judiciaire indépendante, il y a un urgent besoin pour une telle institution, qui constituerait la seule autorité légale potentiellement effective qui serait accessible aux victimes pour mettre fin à la pratique du travail forcé et faire prévaloir leurs droits. Le défaut du gouvernement de donner suite à cette recommandation de la Mission de haut niveau permet de douter de sa volonté d'assurer la mise en œuvre des changements législatifs prétendument apportés. Les membres travailleurs n'y voient que de petits changements et une résistance constante de la part du gouvernement plutôt qu'un réel engagement à mettre un terme au travail forcé. Ils sont une fois de plus extrêmement déçus des commentaires du ministre du Travail contenus au paragraphe 21 du document D.6(Corr.) relatifs aux allégations du meurtre, par les militaires, de sept villageois de l'Etat de Shan qui se seraient plaints du travail forcé. Le refus persistant du gouvernement d'admettre une enquête indépendante alimente l'impression que les allégations doivent être fondées. Si le gouvernement croit réellement que tel n'est pas le cas, le représentant gouvernemental devrait expliquer pour quelles raisons le gouvernement continue de refuser une enquête indépendante, notamment sous les auspices du président de la Mission de haut niveau, Sir Ninian Stephen, comme proposé à la dernière session du Conseil d'administration. L'établissement des faits au terme d'une enquête indépendante et l'engagement de poursuites judiciaires contre les responsables de ces meurtres démontreraient en termes très concrets la sincère volonté du gouvernement de coopérer avec l'OIT. A défaut, le gouvernement ne fera qu'entamer davantage sa crédibilité, pour ce qui est de sa volonté et capacité de punir les responsables du travail forcé, y compris les membres des forces armées.

Compte tenu de la gravité de ce cas, les travailleurs sont de plus en plus déçus de ne noter au fil des ans que de petits mouvements. Ils ont besoin de voir de véritables progrès vers l'élimination du travail forcé, au nom des victimes passées et futures. Le gouvernement a été une fois de plus incapable de fournir des preuves contredisant les conclusions de la commission d'experts à l'effet qu'aucune des trois recommandations de la commission d'enquête n'a été respectée à ce jour. Ils souhaitent donc et attendent que les conclusions de cette commission reflètent la réalité actuelle du travail forcé en Birmanie et l'attente urgente de cette commission que le gouvernement agisse beaucoup plus rapidement et résolument pour mettre un terme au travail forcé tant en droit qu'en pratique. Le représentant gouvernemental de la Birmanie a commencé sa déclaration en indiquant les progrès réalisés par le pays. Lorsque, par le passé, les membres travailleurs se référaient à la situation politique en Birmanie, on leur opposait que la question politique était hors sujet, le cas concernant exclusivement le travail forcé. L'orateur s'est dit d'accord avec le représentant gouvernemental lorsque celui-ci affirme que les développements politiques ont un impact sur l'élimination du travail forcé. Il a souligné comme l'a noté la commission d'enquête dans le passé, que la situation en Birmanie ne pourra s'améliorer que lorsque seront rétablis la normalisation politique, l'Etat de droit et la démocratie.

Les membres employeurs ont rappelé que ce cas peu commun porte sur des violations sérieuses et prolongées de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La population du Myanmar souffre depuis longtemps du travail forcé qui lui est imposé par les militaires pour la construction de routes, lignes de chemin de fer et autres infrastructures. Cette situation fait l'objet d'observations de la part de la commission d'experts depuis maintenant plus de dix ans et cela fait plus de trente ans que l'OIT réclame l'abolition immédiate du travail forcé et que le gouvernement ne cesse de la promettre, alors que la présente commission s'a examiné ce cas à plusieurs reprises en notant la violation des droits consacrés par la convention n° 29 dans des paragraphes spéciaux.

C'est à juste titre que la **convention n° 29**, qui a recueilli le plus grand nombre de ratifications, est considérée comme une convention fondamentale de l'OIT, puisqu'elle touche à un droit fonda-

mental de l'être humain. Bien que le gouvernement ait d'abord rejeté toutes allégations concernant l'existence du travail forcé dans le pays, celle-ci a été amplement documentée dans le rapport de la commission d'enquête de 1998. Cette pratique s'est appuyée sur deux lois, la loi sur les villes et la loi sur les villages, dont la commission d'experts a demandé la révision, en même temps que l'abolition de cette pratique dans les faits et la poursuite des coupables. Toutes ces demandes ont été fortement appuyées aussi bien par le Conseil d'administration que par la Commission de la Conférence. Devant l'absence de progrès au fil des ans, la Conférence a adopté, à sa 88^e session (mai-juin 2000), une résolution aux termes de laquelle la Commission de l'application des normes de la Conférence examinera cette question chaque année jusqu'à complète satisfaction. Il a été conclu en mai 2000, entre le représentant du Directeur général du BIT et le gouvernement du Myanmar, un «Protocole d'entente sur une évaluation objective par l'OIT» ayant pour objet de permettre la conduite d'une telle évaluation quant à la mise en œuvre pratique et à l'impact réel du dispositif législatif, gouvernemental et administratif dont le gouvernement a fait état. Ultérieurement, en automne 2001, une Equipe de haut niveau s'est rendue dans le pays et son rapport a été soumis au Conseil d'administration à sa session de novembre 2001. Une autre mission a été menée en février 2002. Les faits démontrent qu'il existe encore au Myanmar des bases légales permettant d'imposer un travail forcé. Les deux lois qui le permettent n'ont toujours pas été abrogées et la pratique reste inchangée. Certes, le gouvernement a pris un certain arrêté n° 1/99 et son arrêté complémentaire tendant à instaurer un correctif dans le cadre de la législation en vigueur en vue de donner effet, dans la pratique, à la convention. Si cette mesure n'est pas négligeable, il n'en reste pas moins que la législation en vigueur doit être modifiée et que cela n'a toujours pas été fait.

D'une manière générale, l'évolution de ce cas présente deux aspects. L'un concerne les discussions entre le BIT et le Myanmar. Après une attitude initiale de rejet, ce dernier a bien voulu progressivement se montrer coopératif avec l'OIT, acceptant qu'une Mission de haut niveau se rende dans le pays et que diverses autres missions aient lieu. Depuis mai 2002, un chargé de liaison *ad interim* est nommé. Au cours de ces diverses missions, le gouvernement a tenu ses engagements et s'est montré coopératif, comme les rapports le montrent. Mais, pour parvenir à ce résultat, il a fallu maintenir une pression permanente. Si l'on constate une volonté apparemment croissante de coopération de la part du gouvernement, cette volonté aurait pu se manifester plus tôt. Il se dégage néanmoins de l'ensemble de ces éléments une impression positive.

Par contre, sur le fond, c'est-à-dire sur la question même de l'abolition définitive du travail forcé, les employeurs insistent sur le point que le seul moyen de progresser est d'abolir dans le droit et dans la pratique le travail forcé qui a prévalu au Myanmar et qui continue de le faire dans une mesure certaine. Or, si les deux arrêtés susmentionnés pourraient constituer un point de départ pour assurer le respect de la convention dans la pratique, un problème majeur qui se pose encore est la diffusion de leur teneur. Cela est naturellement indispensable à leur application. Le gouvernement a excipé à plusieurs reprises des obstacles que constitueraient sur ce plan l'étendue du territoire et la difficulté d'accès de certaines régions. Il est important d'assurer la diffusion de l'information concernant ces arrêtés de manière plus intensive, en recourant à tous les moyens de communication disponibles, notamment les mass media. A l'évidence, s'en remettre pour cela aux autorités locales ou à l'armée n'est pas la meilleure solution puisqu'il s'agit des principaux acteurs qui imposent du travail forcé. En outre, au vu du grand nombre de langues parlées dans le pays, les dispositions de ces arrêtés devraient être traduites et publiées dans toutes ces langues, afin que leur teneur ne soit plus ignorée nulle part. Or aucun progrès n'a été constaté sur ce plan. Sur un autre plan, et compte tenu de l'ampleur des programmes de développement s'effectuant en recourant au travail forcé, l'abolition de cette pratique aurait nécessairement des implications financières qui ne manqueraient pas de se manifester sur le plan budgétaire. Or, l'absence de tout élément de cet ordre constitue un indice de ce que le travail forcé n'est pas entièrement aboli. Il en est de même en ce qui concerne l'application de sanctions, alors que les instructions interdisant la réquisition de main-d'œuvre pour du travail forcé semblent être rarement appliquées. Il faut donc que la charge de la preuve soit inversée. Il appartient au gouvernement de démontrer que la réquisition de travail forcé n'a plus lieu. Quant à l'affirmation du gouvernement que le travail obligatoire correspond à une tradition dans le pays, on ne peut que craindre la persistance d'une «zone grise» entre ce qui constitue du travail forcé et ce qui est du travail volontaire. Cependant, la réalité fournit certains indices. L'armée, en tant que principale autorité imposant le travail forcé, a vu ses effectifs croître. Il n'y a pas eu de plaintes concernant le recours au travail forcé parce que, dans la plupart des cas, ceux qui osent se plaindre sont réprimés. Le gouvernement refuse que des observateurs indépendants viennent dans le pays cependant que, comme

indiqué dans le document D.6(Corr.), le chargé de liaison *ad interim* déclare avoir des raisons d'être pessimiste quant à l'installation d'un médiateur. A cela s'ajoute qu'aucune enquête n'a été ouverte à propos des allégations d'imposition de travail forcé qui ont causé la mort de sept villageois et que la mise en œuvre d'une interdiction du travail forcé dépend des autorités locales et notamment des commandants militaires.

Tous ces éléments démontrent qu'il reste encore beaucoup de chemin à faire avant que le travail forcé ne soit aboli. Il conviendrait que la commission presse instamment le gouvernement de hâter le processus d'abolition du travail forcé dans le pays. Quelques mesures ont été prises dans le bon sens mais elles devraient aller plus vite et plus loin. Les progrès ne doivent surtout pas rester sur le papier, l'enjeu porte en effet sur des vies humaines et des droits fondamentaux. Le but de la présente commission doit être de faire des droits inscrits dans la **convention n° 29** une réalité sociale pour la population du Myanmar. Les membres employeurs, imprégnés de réalisme, resteront attentifs à l'évolution de cette situation, dans un esprit critique et rationnel, avec en ligne de mire les droits des populations du Myanmar.

Le membre gouvernemental de l'Espagne a fait une déclaration au nom des membres gouvernementaux de l'Union européenne, à laquelle se rallient les membres gouvernementaux de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la République tchèque – Etats d'Europe centrale et orientale associés à l'Union européenne –, les membres gouvernementaux de Chypre, de Malte et de la Turquie – Etats associés – et les membres gouvernementaux de la Suisse, de la Norvège et de l'Islande. L'Union européenne continue d'encourager la restauration de la démocratie, la poursuite de la réconciliation nationale, la protection des droits de l'homme et l'élimination du travail forcé en Birmanie/Myanmar. L'Union européenne a également pris note du dernier rapport de l'OIT et, à cet égard, a accueilli avec satisfaction les progrès accomplis dans l'établissement d'un bureau de liaison à Rangoon comme un premier pas vers l'objectif d'une représentation effective de l'OIT en Birmanie/Myanmar. L'Union européenne a appelé les autorités de la Birmanie/Myanmar à faire en sorte que le Bureau dispose d'un personnel suffisant et bénéficie du soutien technique de façon à accomplir ses obligations, ainsi que la liberté de mouvement et le degré de collaboration requis pour s'acquitter de ses obligations en pratique.

L'Union européenne a de nouveau vivement recommandé aux autorités du Myanmar de nommer un médiateur permanent, qui pourrait jouer un rôle très important dans la poursuite de l'élimination du travail forcé. Des consultations dans ce sens devraient avoir lieu entre le Bureau et les autorités du Myanmar. L'Union européenne a également recommandé avec insistance aux autorités de donner suite à la proposition faite au Conseil d'administration de mars 2002 tendant à ce que les enquêtes sur les allégations concernant le meurtre de sept personnes dans l'Etat de Shan soient examinées par une autorité extérieure indépendante acceptable par toutes les parties. L'Union européenne est préoccupée de constater que, malgré la coopération avec l'OIT, aucun progrès significatif n'a été fait vers l'éradication du travail forcé, mais qu'au contraire, selon certaines informations, le travail forcé et des contributions forcées seraient en recrudescence dans certaines régions. De plus, l'Union européenne a appelé les autorités de la Birmanie/Myanmar à prendre d'urgence des mesures immédiates pour l'éradication totale du travail forcé dans le pays. Compte tenu de ce qui précède et des progrès encore très modestes qui ont pu être atteints par les autorités de la Birmanie/Myanmar dans la lutte contre le travail forcé dans ce pays, l'Union européenne estime que les mesures décidées en application de l'article 33 de la Constitution de l'OIT ne peuvent pas être levées pour le moment. L'Union européenne continuera à suivre la situation de près dans les mois précédant la session du Conseil d'administration de novembre 2002.

Le membre gouvernemental de l'Indonésie, prenant la parole au nom des pays membres de l'OIT appartenant aussi à l'ANASE, a remercié le Directeur général pour ses efforts de coopération avec le gouvernement du Myanmar. L'Indonésie accueille favorablement la signature du protocole d'entente signé le 19 mars 2002 entre le gouvernement du Myanmar et le BIT sur la nomination du chargé de liaison au Myanmar au plus tard au mois de juin 2002. L'Indonésie ajoute que la sélection du chargé de liaison est extrêmement importante et devait être faite de façon consciencieuse, après consultation des parties concernées, et il se félicite de l'accord sur la nomination de M. Leon de Riedmatten en tant que chargé de liaison *ad interim* à compter du 6 mai 2002, dans l'attente de la nomination du titulaire à titre permanent d'un chargé de liaison. La nomination de ce chargé de liaison *ad interim* est le signe d'une évolution positive de la coopération entre le BIT et le gouvernement du Myanmar, et l'Indonésie souhaite ardemment que les discussions sur cette question devant la commission soient conduites de manière constructive et que le gouvernement et le BIT poursuivent

leur coopération jusqu'à ce que ces questions soient complètement résolues.

Le membre gouvernemental de l'Australie, s'exprimant aussi au nom du membre gouvernemental de la Nouvelle-Zélande, a exprimé son intérêt profond et continu pour ce cas et a noté les progrès modestes qui ont été réalisés depuis l'année dernière, notamment la visite et le rapport de la Mission de haut niveau et, plus récemment, la désignation du chargé de liaison *ad interim*. Soulignant la coopération continue entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar et reconnaissant les efforts passés et présents du Myanmar pour éliminer le recours au travail forcé, l'orateur a souligné que les différentes visites qui ont eu lieu et la présence de l'OIT au Myanmar ne sont que des étapes pour atteindre l'objectif. Toutefois, les progrès constatés au niveau du processus ne signifient pas des progrès sur le fond de la question elle-même, soit l'éradication du travail forcé. Malgré une légère amélioration, la mission de haut niveau a constaté au cours de l'année 2001 que la pratique du travail forcé était toujours répandue. Tout en saluant les progrès modestes qui ont été réalisés depuis 1998, l'orateur a estimé qu'il reste encore beaucoup de chemin à faire et a encouragé le gouvernement à doubler d'efforts pour éradiquer le recours au travail forcé.

L'orateur a exprimé son soutien à l'action continue de l'OIT sur le terrain et encouragé le gouvernement à coopérer avec l'OIT afin de désigner rapidement un chargé de liaison permanent, à plein temps, jouissant de la liberté de mouvement et d'accès afin de garantir une présence plus substantielle de l'OIT dans le pays. A cet égard, un véritable bureau de l'OIT bénéficiant des ressources nécessaires et du personnel adéquat devrait être établi dès que possible. L'orateur a prié instamment le gouvernement de mettre en œuvre les recommandations de la mission de haut niveau, particulièrement en nommant un médiateur qui, de par sa fonction, pourra enquêter et combattre le travail forcé. L'orateur a aussi insisté sur la nécessité pour le gouvernement de mener des investigations plus poussées ou de consentir à ce qu'une autorité indépendante et impartiale acceptée par toutes les parties enquête sur les allégations de meurtre de sept villageois dans l'Etat de Shan. Il a exprimé l'espoir qu'un rapport à la Conférence de 2003 fera état de progrès significatifs et substantiels dans l'éradication du travail forcé.

Le membre gouvernemental du Canada a déclaré que le Canada se félicite de plusieurs développements positifs récents au Myanmar: la libération de M^{me} Daw Aung San Suu Kyi, dans l'optique de la réconciliation nationale; la nomination d'un chargé de l'OIT *ad interim* (M. de Riedmatten). Le Canada appelle le BIT et le gouvernement du Myanmar à s'entendre sur la nomination permanente du chargé de liaison de l'OIT à Yangon, afin que ce dernier soit en mesure d'assumer pleinement ses fonctions d'ici à la fin de ce mois, comme convenu à la dernière session du Conseil d'administration. Mais, si ces développements augurent favorablement de la coopération future entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar, l'objectif premier reste celui de l'abolition du travail forcé au Myanmar. Sur ce point, la nomination d'un chargé de liaison de l'OIT n'est qu'une première étape en attendant la mise en place d'une présence permanente de l'OIT au Myanmar. Comme cela a été dit lors de la 283^e session du Conseil d'administration, le chargé de liaison de l'OIT ne pourra s'acquitter de son mandat que s'il bénéficie d'une totale liberté de mouvement et de contact, notamment avec la Ligue nationale pour la démocratie (NLD), les populations ethniques et les autorités militaires.

Le chargé de liaison peut jouer un rôle important dans la diffusion des arrêtés modifiant la loi sur les villes et la loi sur les villages, et le Canada juge encourageants les efforts du gouvernement à cet égard. Il exhorte néanmoins le gouvernement du Myanmar à enquêter sur les allégations de travail forcé, à entamer des poursuites et à sanctionner les coupables en vertu de l'article 373 du Code pénal. Le gouvernement du Canada continue de croire que la nomination d'un médiateur est un outil non négligeable pour les victimes de travail forcé. Le Canada demande, à nouveau, que soit ouverte une enquête indépendante sur le sort de sept villageois de l'Etat de Shan, qui auraient été abattus après avoir porté plainte pour contrainte au travail forcé devant les autorités militaires. Le gouvernement du Canada souhaite que le BIT et le gouvernement du Myanmar continuent de coopérer afin d'établir une présence efficace de l'OIT pour aider le gouvernement à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête et les recommandations et conclusions du Conseil d'administration du BIT tendant à l'élimination définitive du travail forcé au Myanmar.

Le représentant de la Confédération internationale des syndicats libres, secrétaire général de la Fédération des syndicats de Birmanie, s'est félicité du retour à la liberté de la dirigeante de la LND, M^{me} Daw Aung San Suu Kyi, après 19 mois d'assignation à résidence. Cependant, bien que les médias internationaux aient fait état de cette libération, les médias birmanais, contrôlés par les militaires, n'en ont aucunement fait mention. Les médias de cet Etat n'ont pas plus répercuté les instructions du général Khin Nyunt interdisant le travail forcé, alors que celui-ci avait informé l'OIT qu'un

ordre avait été adopté après l'adoption de la résolution sur le travail forcé dans le pays. Cela montre que, même si cela est contesté en public, le régime craint la pression internationale et manœuvre discrètement pour l'alléger.

Le travail forcé continue à exister dans ce pays bien que la convention n° 29 ait été ratifiée depuis 1955. C'est-à-dire que des fermiers, des enseignants, des travailleurs de santé, sans distinction d'âge, d'ethnie ou de religion, sont contraints par les militaires de travailler sans être payés pendant des semaines, même quelquefois jusqu'à six mois. Ces personnes ne sont pas autorisées à rentrer et informer leurs familles ou ne sont autorisées à partir que lorsqu'elles sont malades. Ainsi, réquisitionné par les militaires, un agriculteur ne peut pas moissonner sa récolte, non plus qu'un pêcheur réquisitionné pour le portage ne peut pêcher et gagner sa vie; des villages entiers doivent travailler pendant des mois à débroussailler et faire du terrassement pour l'installation d'un gazoduc par des entreprises multinationales. Malgré l'action de l'OIT, la population est toujours forcée de travailler contre sa volonté et sans contrepartie. Un document signalait, par exemple, en mai 2002, le cas d'une fillette de 13 ans qui devait débroussailler et planter des arbres pour les militaires. Ce document décrit comment, depuis 1962, le régime militaire a si mal mené le pays qu'un pays qui était l'un des plus riches du Sud-Est asiatique est devenu en 1987 un des pays les moins développés (PMD), et ce bien avant qu'il n'ait été fait mention d'aucune sanction; ce ne sont donc pas les sanctions imposées par la communauté internationale suite aux élections de 1990 qui ont fait du tort au pays mais l'isolement auto-imposé et la mauvaise gestion par les juntes militaires qui ont épuisé les ressources du pays et provoqué des difficultés telles que les gens ont dû quitter le pays. Voilà pourquoi la Thaïlande accueillie plus de 1 million de travailleurs birmans migrants illégaux, la Malaisie plus de 30 000 et le Bangladesh et l'Inde plus de 50 000.

En observant comment les choses se passent dans le pays, le groupe de sympathisants a donné deux exemples qui montrent comment, après un refus prononcé de coopérer selon la voie des discussions diplomatiques traditionnelles, le régime a lentement réagi à l'action directe. Depuis plus de 40 ans, l'OIT demande aux régimes successifs d'arrêter de recourir au travail forcé; alors qu'ils continuaient à y avoir recours, les régimes ont toujours nié les violations qu'ils commettaient et ont répondu que la législation était en cours de modification. Ce n'est qu'après que l'OIT a fait des actions concrètes, en 2000, que le régime, afin de minimiser la pression internationale, a réduit le travail forcé, mais seulement dans les régions qui pouvaient être facilement accessibles par la communauté internationale. Le régime était ainsi parvenu à faire signer par les marins un papier déclarant qu'ils ne devaient en aucun cas contacter la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF) sous peine que leurs passeports et certificats de navigation soient révoqués. Ce n'est que lorsque l'ITF a fait campagne à travers les syndicats pour que cette pratique illégale cesse que le régime a cessé d'obliger les marins à signer ces papiers.

Pour conclure, le combat pour la démocratie au Myanmar a fait de grands progrès. L'action directe a montré des résultats; il est temps à présent qu'un nombre croissant d'actions directes soient entreprises afin de pousser le régime vers un système démocratique transparent.

Le membre travailleur du Japon, s'exprimant au nom des membres travailleurs, a accueilli avec enthousiasme la libération de M^{me} Aung San Suu Kyi qui constitue une première étape dans la démocratisation du pays. Il a appelé à la mise en œuvre rapide des recommandations de la Mission de haut niveau. Cependant, il regrette que, même après la libération de M^{me} Aung San Suu Kyi, il y ait toujours des prisonniers en détention depuis plusieurs années relativement à leurs activités politiques et à leur implication pacifique dans des organisations de travailleurs; il fait notamment référence au cas du D^r Salai Tun Than, qui a été arrêté pour avoir conduit une manifestation pacifique au mois de novembre 2001 en distribuant des copies d'une pétition demandant une élection générale. Son arrestation est contraire aux principes démocratiques tels que le droit à la liberté d'association. L'orateur a souligné que l'élimination du travail forcé est étroitement liée au processus de démocratisation et, par conséquent, à la reconnaissance de la liberté d'association. Il a exhorté le gouvernement à garantir la liberté d'association de toute la population du pays et de libérer rapidement les prisonniers politiques suivants: D^r Zaw Myint Maung, Jimmy, Soe Myint, Ba Myo Thein, D^r Myint Maung, Thet Min Aung, U Tin Win, Phyo Min Thein, Htay Win Aung, Zaw Min, Zaw Tun, Nyunt Zaw, Myat Tun, Soe Htet Khine, Tun Win, Win Thein, Sein Hlaing, Kyi Pe Kyaw, Aung Myo Tint, Ko Ko Oo, Aung Kyaw Oo, Hla Than et Yin Htwe. La restauration de leurs droits politiques contribuerait au développement de la démocratie dans le pays.

L'orateur a souligné que le gouvernement japonais détient une responsabilité spéciale quant à la démocratisation du Myanmar, étant son plus grand donateur étranger, et a demandé au gouvernement japonais de faire pression sur le gouvernement du Myanmar

afin qu'il n'utilise pas le travail forcé dans les projets d'aide au développement sous supervision japonaise qui doivent être strictement limités aux fins humanitaires. Le gouvernement du Japon doit s'assurer que de tels projets ne profitent pas au régime militaire et que les organisations internationales des travailleurs continuent à porter une attention spéciale à l'utilisation du travail forcé dans le projet Baluchang Hydropower Station financé par le Japon. Les organisations de travailleurs japonaises soutiennent ceux qui ont dû quitter le pays et venir s'établir au Japon à cause de leur participation au processus de démocratisation de leur pays. Toutefois, le gouvernement du Japon continue à détenir sept réfugiés dans un centre de détention, soit Aye Thant Kyu, Win Kyaw, Soe Lwin, Maw Thin, Maung-Maung, Win Myint Oo et Khin Maung Lat. L'ambassade du Myanmar fait toujours payer des impôts à ses ressortissants qui habitent au Japon, totalisant 10 pour cent de leur salaire mensuel ou un minimum de 12 000 yen japonais et, s'ils refusent de payer cet impôt, leur passeport n'est pas renouvelé. L'orateur a demandé que cette pratique n'ait plus lieu, car elle est contraire aux règles du droit international.

Le membre travailleur de la Suède, s'exprimant également au nom des membres travailleurs, a exprimé la profonde préoccupation du mouvement syndical suédois et nordique sur les graves violations des droits de l'homme au Myanmar. Sa délégation est l'une de celles qui ont été à l'origine de l'action de l'OIT en la matière, estimant qu'on ne peut pas laisser un Etat Membre continuer de violer les droits humains fondamentaux, en particulier quand les violations se sont poursuivies pendant plus de quarante ans comme c'est le cas en l'espèce. Au cours des dernières années, le gouvernement a soit refusé de coopérer avec l'OIT, soit agi au dernier moment pour éviter que le Conseil d'administration ne prenne des décisions à son encontre. Le fait que des missions de l'OIT aient été autorisées à visiter le pays récemment ne change rien à l'impression générale selon laquelle le régime militaire n'agit que lorsqu'il est confronté à une véritable pression. Les difficultés rencontrées dans l'établissement d'une représentation de l'OIT dans le pays illustrent ce problème. Aucune volonté réelle n'a encore été démontrée par le pays pour coopérer avec l'OIT et pour suivre ses recommandations. En effet, la commission d'experts a conclu qu'en permettant aux exploités du travail forcé d'être perçus comme représentant l'autorité de l'Etat le gouvernement a confirmé les conclusions de la commission d'enquête selon lesquelles l'impunité dont bénéficient les membres du gouvernement, en particulier les militaires, dans leur façon de traiter la population civile comme un réservoir illimité de travailleurs forcés non rémunérés et comme des serviteurs à leur disposition, fait partie intégrante d'un système politique fondé sur l'utilisation de la force et sur l'intimidation pour dénier au peuple la démocratie et l'Etat de droit. Il a exprimé son accord total avec le principe exprimé par le professeur Amartya Sen lors de son intervention devant la commission lors de la 87^e session de la Conférence (juin 1999), selon lequel un travail décent ne constitue pas seulement une exigence du droit du travail et de la réalité du travail mais également la nécessité d'une société ouverte et de la promotion du dialogue social. Le professeur Sen a ajouté que la vie des travailleurs dépend directement des règles et des conventions qui régissent leur emploi et leur travail. Mais elle est aussi influencée par leurs libertés de citoyens avec une voix susceptible d'influencer les politiques ainsi que les choix institutionnels.

L'orateur a souligné qu'il n'existe pas de syndicats libres au Myanmar et que toute tentative de les instaurer est brutalement réprimée. L'inexistence totale de syndicats distingue le Myanmar d'autres Etats à parti unique. En effet, il n'existe aucune possibilité véritable de dialogue tripartite dans un pays où les syndicats n'ont pas le droit d'exister. La démocratie et la liberté syndicale sont des éléments indispensables à un véritable dialogue social et à l'élimination des pratiques de travail forcé dans le pays. Pour finir, il a noté que les représentants démocratiquement élus du pays réunis à Bommersvik dans son pays un peu plus tôt dans l'année avaient exprimé leur appréciation aux syndicats, aux employeurs et aux gouvernements pour leur rôle dans la Conférence internationale du Travail et leur vif intérêt à appliquer les recommandations du Conseil d'administration jusqu'à ce qu'il soit mis un terme aux pratiques de travail forcé dans le pays. Il a ainsi fait appel à tous les membres de la commission pour qu'ils prennent la responsabilité de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

Le membre travailleur de l'Espagne a déclaré que le travail forcé constitue une grave atteinte à la liberté individuelle et signifie un retour au Moyen Age et aux droits des seigneurs féodaux sur leurs serfs.

L'orateur a signalé qu'on peut déduire de l'observation de la commission d'experts qu'avant que l'OIT n'exerce de pressions le gouvernement a édicté l'arrêté n° 1/99 prohibant le recours au travail forcé pour les travaux publics. Néanmoins, les militaires ont continué à recourir au travail forcé, démontrant ainsi le manque de volonté du gouvernement de mettre un terme au travail forcé. Ce

cas représente un défi pour l'OIT pour trois raisons: 1) la gravité de ce cas qui implique le déni du droit de travailler librement et constitue un obstacle à l'intégration de la personne au sein de la société; 2) le gouvernement du Myanmar édicte des arrêtés administratifs afin d'éviter de se faire accuser d'immobilisme mais sans volonté de régler définitivement ce grave problème; et 3) le fait qu'il est inadmissible que dans le contexte de la mondialisation certains pays continuent d'avoir recours au travail forcé. L'orateur rappelle que la Commission de la Conférence doit à l'occasion de ce cas démontrer clairement son efficacité.

Le membre travailleur des Pays-Bas, s'exprimant au nom des membres travailleurs, approuvant les positions des précédents intervenants, a souligné le rôle des directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales dans la mise en œuvre de la résolution de l'OIT de juin 2000. Bien que les directives aient été adoptées en 1976, elles ont été révisées en 2000 et comprennent maintenant des orientations relatives au travail forcé qui recommandent aux sociétés de s'efforcer de contribuer à son élimination. De plus, une partie de la révision porte sur le système de mise en œuvre qui, très léger dans le passé, a été renforcé. En plus de ces orientations sur le travail forcé, les directives contiennent des éléments supplémentaires pertinents. L'orientation en matière de politique générale selon laquelle les entreprises doivent respecter les politiques des pays dans lesquels elles opèrent et tenir compte des vues des autres parties impliquées est le premier de ces éléments. Le second est une référence aux responsabilités des sociétés dans la chaîne d'approvisionnement. Il est donc clair que les entreprises basées dans les pays de l'OCDE, mais qui opèrent dans les pays tiers, sont censées se conformer aux directives de l'OCDE dans ces pays. En outre, il est très clair que les directives ne recommandent pas aux entreprises de se conformer aux politiques des gouvernements qui sont contraires à leurs obligations internationales.

Prenant l'exemple de son propre pays, l'orateur a expliqué comment les directives de l'OCDE peuvent être utilisées par les Membres de l'OIT pour la mise en œuvre de la résolution. En 2001, lorsque le gouvernement néerlandais a fait rapport au Directeur général de la mise en œuvre de la résolution, il a indiqué avoir ni encouragé ni découragé les activités économiques par les entreprises néerlandaises au ou avec le Myanmar. Quelques mois après, à la suite du dialogue avec les syndicats, la politique a changé et le gouvernement a décidé de décourager les transactions économiques avec le pays. De plus, le gouvernement a recommandé aux syndicats de prendre en compte les activités des multinationales néerlandaises et des autres entreprises faisant des affaires au Myanmar. Dans le Point de contact national des directives de l'OCDE, les syndicats ont consigné une plainte contre un très important investisseur néerlandais au Myanmar sur la base de son non-respect de la résolution de l'OIT qui fait partie de la politique du gouvernement néerlandais. Les syndicats ont également accusé l'entreprise de n'avoir pas tenu compte des autres parties impliquées dans le pays et de n'avoir rien fait pour mettre en œuvre les directives de l'OCDE telles que celles relatives au travail forcé. Suivant cette procédure, les syndicats sont actuellement engagés dans un dialogue avec l'entreprise afin qu'elle parvienne à se conformer aux directives de l'OCDE. En outre, l'action engagée a débouché sur des mesures parallèles concernant les partenaires commerciaux de ladite entreprise au Royaume-Uni. Les syndicats néerlandais, en coopération avec le Centre birman des Pays-Bas, ont pris des mesures similaires par rapport à diverses agences de voyage. Prenant pour référence l'action menée dans son propre pays, l'orateur a appelé les gouvernements à s'assurer que les entreprises commerçant avec le Myanmar sont mieux informées des directives de l'OCDE et les Etats membres de l'Union européenne à promouvoir activement les directives de l'OCDE comme un moyen de mise en œuvre de la résolution de l'OIT. Les fédérations d'employeurs devraient tenir leurs membres mieux informés de leur soutien à la résolution de l'OIT; les syndicats dans les pays de l'OCDE pourraient faire meilleur usage des directives de l'OCDE comme canal pour prendre en compte les activités des entreprises multinationales qui sont basées ou opèrent dans leur pays. Ils pourraient également recommander instamment à leurs membres dans les comités de travail européens de prendre des mesures similaires.

Le membre travailleur du Sénégal a rappelé que la régularité avec laquelle ce cas revient devant la commission résulte indéniablement de la persistance des autorités du Myanmar dans leur attitude. Comme rappelé par un rapport de la CISL, le recours au travail forcé dans ce pays est une pratique généralisée, notamment dans les zones de conflit, et la controverse à propos du meurtre de villageois dans l'Etat de Shan est suffisamment révélatrice de la sujétion à laquelle la population est réduite par les autorités et du sort qui attend les individus qui se hasarderont à faire valoir leurs droits. Telle est en effet la réalité, en dépit des affirmations contraires du gouvernement. Le manque de sincérité de ce dernier est d'ailleurs suffisamment illustré par la façon dont il assure l'information du public sur le caractère illégal du travail forcé. Cet ensemble

d'éléments a pour conséquence qu'à l'avenir la crédibilité du gouvernement ne pourra pas s'appuyer seulement sur quelques signes de bonne volonté sur le plan des procédures mais, au contraire, sur la réalité d'efforts véritables, attestés par des instances impartiales.

Le membre travailleur de la Thaïlande, s'exprimant au nom des membres travailleurs, a déclaré que son pays a constaté une hausse marquée du nombre d'immigrants illégaux provenant du Myanmar. On estimait leur nombre à 500 000 en 1991, comparé à près de 2 millions en 2000. Le gouvernement de la Thaïlande procède à l'enregistrement de ces immigrants illégaux dont 500 000 sont maintenant enregistrés, ce qui permet d'éviter qu'ils soient exploités par les employeurs. L'orateur a demandé au gouvernement du Myanmar de modifier ses politiques générale et économique qui, avec le travail forcé et les relocalisations forcées de la population, causent l'exode de celle-ci. Si de tels changements n'interviennent pas rapidement, le nombre d'immigrants continuera à augmenter. L'orateur a ajouté que le gouvernement et le peuple de la Thaïlande ont soutenu la candidature du Myanmar au sein de l'ANASE dans l'espoir que, en devenant membre, le Myanmar améliorerait les conditions de vie de son peuple. Néanmoins, les violations continuent et, en conséquence, l'orateur a demandé que la résolution de l'OIT soit maintenue et qu'un contrôle plus ferme soit effectué afin de prévenir les violations continues des droits des travailleurs.

Le membre travailleur de la France, s'exprimant au nom des membres travailleurs, a fait référence à l'observation de la commission d'experts, dans laquelle on signale que le travail forcé généralisé prévaut toujours en l'absence de clarté de la directive du 1^{er} novembre 2000 et des instructions qui ont suivi, qui ne font pas de distinction claire entre travail obligatoire et travail volontaire. La législation du Myanmar ne prohibe toujours pas clairement le recours au travail forcé et la pratique se poursuit. La population n'est généralement pas informée de ses droits et ne peut se soustraire aux exactions des militaires qui lui extorquent travail, fournitures, nourriture et argent. Aucun indice budgétaire, aucune indication concrète du gouvernement du Myanmar ne vient corroborer une diminution et encore moins une disparition du travail forcé. Tous les témoignages recueillis par la Mission de haut niveau montrent au contraire que l'armée continue ses pratiques au niveau local, ses effectifs ayant plus que doublé au cours des dix dernières années, ce qui laisse supposer un recours toujours accru aux pratiques d'extorsion de travail et de confiscation des biens des villageois. L'armée étant chargée de développer des infrastructures telles que chemins de fer, routes et ponts, elle recourt au travail forcé pour les réaliser, sous la menace des armes. Les arrêtés pris par la junte n'auraient véritablement de valeur que dans un Etat de droit, démocratique, mais un tel Etat a été aboli par ceux-là mêmes qui gouvernent le pays.

L'orateur a souligné qu'un travail non payé, ou dont le salaire est confisqué par l'Etat ou dans l'intérêt privé des militaires, est un travail forcé. Les salaires, même dans les cas où ils sont versés par des compagnies étrangères, sont le plus souvent confisqués: les travailleurs sont rassemblés dans les villages et contraints de rétrocéder leurs gains aux militaires de la base la plus proche. L'extorsion du salaire pour le travail accompli pour une compagnie étrangère ou l'extorsion d'un travail forcé et non rémunéré pour la conduite de travaux publics reviennent finalement à une contrainte au travail sans contrepartie équitable, en violation de la [convention n° 29](#). Il en va de même pour le travail forcé dans les prisons, où l'exploitation est si dure que des détenus meurent d'épuisement.

En ce qui concerne les travaux forcés à «titre gratuit» et soi-disant volontaires dans les infrastructures civiles, les témoignages abondent sur le caractère généralisé et les actes de barbarie qui les accompagnent. L'orateur a cité deux témoignages de victimes réquisitionnées en 2002 pour la construction d'infrastructures civiles routières, l'une d'elles au profit d'une compagnie pétrolière internationale, dont des représentants avaient inspecté le début des travaux. De telles pratiques constituent non seulement une violation de la [convention n° 29](#), mais également de toutes les normes fondamentales ainsi que de toutes les libertés civiles, économiques et sociales. Les droits humains sont interdépendants; la violation d'un droit fondamental tel que le droit à un travail librement choisi et équitablement rémunéré ne peut qu'accompagner d'autres violations graves de toutes les conventions fondamentales et des pactes de l'ONU. Le pays ne connaîtra pas un développement durable sur ces bases d'oppression et d'exaction.

Les villageois appartenant aux ethnies des Etats frontaliers sont de plus victimes de discrimination ethnique. Les travailleurs agricoles et ceux des plantations ne jouissent pas de la liberté d'association, bien que le Myanmar ait ratifié les [conventions n°s 11 et 87](#).

Toute action internationale doit avoir pour but d'aider le peuple du Myanmar, soumis, dans un pays où la démocratie a été confisquée, à un régime sous lequel le travail forcé constitue une pratique généralisée de l'Etat militaire. Aucun progrès réel et durable ne s'étant encore manifesté du côté des dirigeants militaires du pays, l'action de l'OIT doit se poursuivre.

Le membre travailleur du Pakistan, s'exprimant au nom des membres travailleurs, a accueilli tous les discours condamnant le travail forcé. Au début du XXI^e siècle, qui devait être un âge de connaissances, de raison et de valeurs humanitaires, et alors que tous croient aux valeurs démocratiques, il est honteux que des crimes contre l'humanité et les valeurs fondamentales et la dignité humaine soient toujours commis. Bien que le membre gouvernemental ait indiqué que la nomination du chargé de liaison est une mesure prise dans un processus par étapes de l'abolition du travail forcé, tous les membres de la Commission de la Conférence reconnaissent que le travail forcé est une violation des droits humains et de la [convention n° 29](#). N'est-il pas possible pour le gouvernement de punir sévèrement ceux qui ont commis ces crimes afin de prévenir des violations futures? Rien n'indique que des poursuites judiciaires aient été engagées ou des sanctions prises conformément aux recommandations de la Mission de haut niveau. Dans la pratique, telle que relevée par la commission d'experts, les progrès faits semblent incohérents d'une région à l'autre, avec des taux de travail forcé plus élevés dans les régions isolées. Des problèmes particuliers quant à la prévention de l'utilisation du travail forcé par les autorités militaires, notamment dans les régions frontalières, subsistent. Le problème s'est également aggravé par les représailles contre ceux qui ont dénoncé les pratiques de travail forcé et le manque de confiance dans la police et dans le système judiciaire. Des violations des droits fondamentaux se poursuivent dans le pays et les personnes qui se risquent à utiliser leurs organisations de travailleurs sont emprisonnées et, de surcroît, l'imposition du travail forcé par les autorités militaires est particulièrement répandue. Le membre travailleur du Pakistan a demandé au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'abolition des pratiques du travail forcé et de donner une protection complète à ceux qui se sont plaints d'être victimes de ces pratiques. Tous ceux qui ont imposé le travail forcé doivent être amenés devant les tribunaux et ceux jugés coupables punis. Finalement, ces mesures doivent être prises le plus rapidement possible et non dans le cadre d'un processus extrêmement lent par étape.

Le membre travailleur de la République de Corée, s'exprimant au nom des membres travailleurs, citant les constatations de la Mission de haut niveau, une communication de la CISL concernant le cas du Myanmar ainsi que les conclusions de la commission d'experts, a noté plusieurs violations des droits de l'homme par les militaires birmanes. Il a déclaré que quelques-unes des violations les plus sérieuses des droits de l'homme se sont produites dans un contexte de portage forcé, où des civils, y compris des enfants, âgés de 15 à 60 ans auraient été enlevés et forcés à se mettre au service des militaires. Il a noté que, bien qu'habituellement chargés de l'approvisionnement des soldats en patrouille, les porteurs ont également été placés en tête des colonnes pour faire exploser les mines et éviter les embuscades, et ont également été utilisés comme «boucliers humains» au combat. Il a souligné que les porteurs faisaient l'objet d'abus physiques permanents et que beaucoup d'entre eux ont été témoins de meurtres d'autres porteurs par les troupes qu'ils servaient.

Il s'est référé aux observations faites par les ONG indiquant qu'un total de quatre jours par famille et par mois constitue plus un plancher qu'un plafond et que, pendant la saison sèche, les Rohingyas ont été forcés à travailler en moyenne environ une semaine par mois, parfois dix jours, voire deux semaines. En ce qui concerne les projets liés au développement concernant le travail forcé, il a noté que les passages à tabac, la torture et les exécutions sommaires sont des violations des droits de l'homme courantes, citant en particulier des informations selon lesquelles des femmes auraient été violées par les soldats ou le cas d'une femme tuée pour avoir cessé son travail afin de nourrir son enfant. Il a en outre cité le rapport annuel des violations des droits syndicaux de la CISL indiquant la persistance des atteintes aux droits sociaux et aux droits de l'homme.

Pour conclure, il a déclaré que le gouvernement du Myanmar doit fournir une preuve véritable et crédible de progrès en ce qui concerne la question du travail forcé comme une condition préalable absolue pour envisager un retrait des mesures prises en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, et a réaffirmé son soutien à la Ligue nationale pour la démocratie.

Le membre travailleur de l'Inde a exprimé son indignation et son anxiété en ce qui concerne la violation continue de la [convention n° 29](#) par le gouvernement militaire du Myanmar. Il a noté que les lois sur les villes et les villages de 1907, habilitant les autorités à réquisitionner des personnes pour effectuer un travail non rémunéré, font partie de l'héritage colonial du Myanmar, et a exprimé le regret que ce pays ait décidé de maintenir ces lois – au détriment de son peuple et des droits de l'homme de celui-ci. Il a noté que le problème du travail forcé persiste à ce jour, ce malgré les modifications des lois sur les villes et les villages, et recommande instamment au BIT de poursuivre ses discussions avec le gouvernement pour parvenir à mettre un terme à ce problème. Il a cependant insisté, à cet égard, sur le fait que la promotion des normes internationales

du travail ne devrait pas être liée à la question du maintien du commerce avec le Myanmar, cela pouvant s'avérer contre-productif et jouer contre les intérêts des travailleurs de ce pays. Il a conclu en déclarant que toute action entreprise dans ce domaine ne devrait subir aucune ingérence du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale ou de l'Organisation mondiale du commerce.

Le membre travailleur de l'Indonésie, s'exprimant au nom des membres travailleurs, a déclaré, à la lumière des rapports de la Fédération des syndicats de Birmanie (FTUB), de l'ONG Earth-Rights International ainsi que d'autres documents, regretter que le gouvernement du Myanmar n'ait pas accompli de progrès significatifs dans l'abolition du travail forcé.

L'orateur a insisté sur la question de l'appartenance ethnique dans le cadre du problème du travail forcé puisqu'il est surtout pratiqué dans les Etats frontaliers du Myanmar tels que l'Etat de Karen, l'Etat Mon, l'Etat Chin et la commune de Tavoy à la frontière de l'Inde. Les militaires forcent souvent les gens à travailler sans rémunération comme porteurs ou pour d'autres travaux militaires. L'orateur a cité en exemple le cas d'un civil de l'ethnie Karen qui a été forcé à travailler à maintes reprises pour les militaires – notamment le transport d'équipement militaire très lourd – durant une période prolongée, avec peu de repos et aucune provision d'eau ou de nourriture. Il a décrit aussi les perturbations et traumatismes infligés à l'ensemble des villageois par la fuite des jeunes hommes en vue d'éviter d'être réquisitionnés pour du travail forcé. Bien que les villageois aient pris connaissance de l'ordonnance du général Khin Nyunt prohibant le travail forcé, ils n'ont pas cru que cela s'appliquait à leur région puisque l'armée a continué d'y avoir recours comme d'habitude. Bien que le Conseil d'administration à sa 282^e session en novembre 2001 ait requis que l'arrêté complétant l'arrêté n° 1/99 soit diffusé dans les principaux dialectes afin de permettre au peuple de comprendre les efforts continus déployés par la Mission de haut niveau, on constate que ces arrêtés n'ont pas été diffusés dans les mass media et n'ont été distribués qu'en anglais et en birman, ce qui a causé des malentendus.

En conclusion, l'orateur a déclaré qu'il n'y a aucune preuve que le gouvernement du Myanmar a pris des mesures spécifiques et sérieuses. Par conséquent, il a insisté pour que le gouvernement du Myanmar donne une explication raisonnable sur les mesures entreprises jusqu'à maintenant afin d'appliquer les recommandations de la commission d'enquête qu'il a d'ailleurs acceptées. Il demande de plus aux mandants de l'OIT de continuer à prendre des mesures concrètes afin de cesser le commerce et l'assistance qui pourraient contribuer à maintenir les pratiques discriminatoires de travail forcé à l'encontre des minorités ethniques.

Le membre gouvernemental du Japon a exprimé son appréciation au Directeur général pour ses efforts dans le renforcement du dialogue et la coopération avec le gouvernement du Myanmar et s'est félicité de l'accord entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar portant sur l'établissement d'un officier de liaison de l'OIT. Il s'est aussi félicité de la nomination de M. Leon de Riedmatten, du Centre pour le dialogue humanitaire, au poste d'officier de liaison par intérim, et a exprimé sa satisfaction pour son rapport.

L'orateur a considéré qu'il est de la plus haute importance pour le gouvernement du Myanmar de prendre les mesures nécessaires en réponse aux recommandations de la commission d'enquête, de façon à satisfaire aux attentes des Membres de l'OIT exprimées depuis deux ans. Il a espéré que le premier pas du gouvernement du Myanmar serait une pierre angulaire pour travailler à l'établissement d'une représentation effective et permanente de l'OIT au Myanmar. Il a encouragé les autorités dans leurs efforts pour assurer une élimination rapide et effective du travail forcé et a fait référence à la levée des restrictions imposées au mouvement de Daw Aung San Suu Kyi le 6 mai 2002 qui pourrait créer un environnement favorable en vue de faciliter la démocratisation et la réconciliation nationale et contribuer à l'élimination du travail forcé. Enfin, l'orateur a espéré qu'il serait possible au gouvernement du Myanmar et à l'OIT de travailler ensemble de façon résolue et a fermement espéré qu'un chargé de liaison serait prochainement nommé et qu'il s'acquitterait de sa tâche de coopération soutenue aux fins d'éliminer le travail forcé.

L'orateur a déclaré que les relations entre le Japon et le Myanmar ne contiennent et ne contiendraient aucun élément induisant directement ou indirectement le travail forcé. Par ailleurs, aucun projet d'assistance élaboré par le Japon dans le domaine des besoins humains fondamentaux, y compris la réhabilitation de l'usine hydroélectrique n° 2 de Baluchaung, qui produit 24 pour cent de l'électricité totale dans le pays et qui nécessite une réfection, n'implique le recours au travail forcé. L'orateur a rappelé que le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies a fait état d'un besoin d'assistance humanitaire supplémentaire au Myanmar, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'énergie électrique et de l'aide alimentaire. L'orateur a enfin déclaré que, si le processus de démocratisation devait effectivement se

poursuivre, le gouvernement du Japon soutiendrait plus activement les efforts vers la construction de la nation.

En réponse aux commentaires du membre travailleur du Japon, l'orateur a déclaré que le gouvernement du Japon respecte strictement ses obligations en vertu des instruments internationaux applicables et des lois et règlements japonais dans le traitement des étrangers au Japon.

Le membre gouvernemental des Etats-Unis a déclaré que la situation du travail forcé au Myanmar est une préoccupation constante pour son gouvernement. Des initiatives dans le bon sens ont été prises par les autorités du Myanmar depuis la session spéciale de la commission l'année dernière, notamment dans les semaines suivant le Conseil d'administration du mois de mars. Plusieurs indications de bonne volonté et un nombre important de mesures touchant aux procédures ont vu le jour. Toutefois, à ce jour, les recommandations de la commission d'enquête sont toujours loin d'être intégralement mises en œuvre: la loi sur les villes et la loi sur les villages doivent toujours être rendues conformes à la convention n° 29, et les arrêtés pris à ce jour sont loin d'être suffisants; des instructions claires, détaillées et adéquatement divulguées sont toujours nécessaires afin d'assurer que le travail forcé n'est pas imposé en pratique, particulièrement par les autorités militaires, et les peines sanctionnant l'imposition du travail forcé doivent être appliquées de façon stricte sur la base d'enquêtes approfondies, de poursuites et de la condamnation judiciaire de ceux reconnus coupables.

La commission d'experts, la Mission de haut niveau et, plus récemment, le chargé de liaison *ad interim* de l'OIT ont soumis des suggestions détaillées quant à l'application des recommandations de la commission d'enquête. Les autorités du Myanmar doivent y donner suite sans délai. Il serait notamment urgent de mettre en place sans délai une représentation permanente de l'OIT au Myanmar. De plus, un médiateur indépendant et impartial, qui serait chargé d'enquêter sur les allégations de travail forcé, compléterait les autres mécanismes de contrôle et de sanction déjà en place. La controverse quant au meurtre de sept villageois de l'Etat de Shan démontre la nécessité de ce type d'enquête indépendante et externe.

Enfin, l'oratrice a souligné que l'objectif de l'OIT n'est pas de punir le Myanmar mais de l'aider, de façon constructive, à l'éradication d'une pratique qui est une offense à la dignité humaine et que tous les Membres de l'OIT s'entendent à ne pas tolérer. Tant que les trois recommandations de la commission d'enquête n'auront pas été appliquées, l'Organisation internationale du Travail devra maintenir les mesures qu'elle a adoptées à la 88^e session de la Conférence, conformément à l'article 33 de sa Constitution.

Le membre gouvernemental de l'Inde a déclaré qu'après avoir attentivement examiné l'ordre du jour et l'information disponible devant la commission il a accueilli avec enthousiasme la nomination de M. Leon de Riedmatten comme chargé de liaison de l'OIT *ad interim* en attendant la nomination d'un chargé de liaison à plein temps, conformément au protocole d'entente entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT. L'Inde note avec satisfaction les activités entreprises par le chargé de liaison à ce jour ainsi que la coopération du gouvernement du Myanmar. L'Inde, par principe, a toujours appuyé la démarche promotionnelle suivie par l'OIT pour les questions relevant de sa compétence et s'oppose, en conséquence, à toute démarche tendant à faire avancer ses objectifs par la sanction. L'Inde est convaincue que les objectifs de l'OIT peuvent être mieux promus par le dialogue, la coopération et l'assistance technique. L'orateur espère la continuation de la collaboration complète du gouvernement du Myanmar. L'Inde encourage les deux parties à continuer leur dialogue afin de résoudre les questions pendantes tout en gardant à l'esprit de supprimer les mesures prises à l'encontre du Myanmar.

Le membre employeur du Japon a réitéré que les employeurs étaient optimistes tout en demeurant réalistes, et il a exprimé le ferme espoir que la pratique du travail forcé soit éliminée le plus tôt possible au Myanmar. Il a félicité le Directeur général et le personnel du BIT pour les efforts déployés. Il a cité le paragraphe 28 du document D.6(Corr.) qui fait état de diverses mesures qui pourraient être entreprises par le chargé de liaison et a déclaré que l'OIT était compétente pour s'acquitter de cette tâche. Enfin, il a souligné l'importance d'une large participation tripartite de même que de la coopération technique afin de mettre un terme au travail forcé au Myanmar.

Les membres employeurs ont pris note du débat sérieux et approfondi qui était nécessaire en raison des problèmes concernés. L'orateur a noté des signes de progrès tels que les procédures établies pour la coopération entre le gouvernement du Myanmar et l'OIT ainsi que diverses mesures administratives. La coopération technique est très importante dans la recherche du progrès. Toutefois, en ce qui concerne le fond de l'affaire, de petits pas ont été accomplis mais de plus grands pas sont nécessaires. De nombreux obstacles existent toujours tels que la taille du pays, sa nature fermée, l'implication des autorités à différents niveaux et le fait que le

travail forcé est une pratique de longue date et qui prendra du temps à disparaître.

Une présence permanente de l'OIT au Myanmar est cruciale jusqu'à la résolution du problème. Les mesures mentionnées dans le rapport de l'officier de liaison, telles que la promotion de l'emploi, doivent aussi être prises. Le gouvernement doit réaliser que le travail forcé ne nuit pas seulement aux victimes mais également au pays tout entier par les opportunités perdues et une mauvaise image au sein de la communauté internationale. En général, même si la situation présente une lueur d'espoir, elle comporte encore une grande part d'obscurité. Les conclusions de la Commission de la Conférence doivent refléter à la fois les progrès déjà réalisés et les problèmes importants qui persistent dans l'abolition du travail forcé de façon à stimuler davantage le dialogue avec le gouvernement du Myanmar en vue d'une résolution du problème.

Le membre gouvernemental du Myanmar a déclaré avoir écouté la discussion avec beaucoup d'intérêt et a apprécié les déclarations des orateurs, en particulier celles de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (ANSEA), qui s'est félicitée des changements mis en œuvre.

En ce qui concerne la nomination d'un médiateur, l'orateur a déclaré que le Myanmar dispose déjà d'un système pour traiter les plaintes: la division des affaires juridiques du ministère de la Justice. Cette autorité est chargée de porter les plaintes à l'attention des autorités compétentes pour protéger les intérêts des gens. Les fonctionnaires doivent examiner les plaintes en conformité avec les directives du ministre de la Justice. L'orateur a également noté l'existence de 28 nouvelles sous-communes avec des officiers assistants de commune compétents pour traiter les différends, y compris les plaintes pour travail forcé. Un tel système est plus efficace qu'un médiateur, en raison de l'isolement de nombreuses régions du pays. De plus, l'officier de liaison par intérim a tenu de larges discussions sur le sujet.

L'orateur a déclaré que l'affaire des sept villageois assassinés a fait l'objet d'une enquête et qu'il s'est avéré que les responsables sont des terroristes; de plus, l'affaire ne concerne pas le travail forcé. Les discussions avec M. de Riedmatten ont traité la question.

L'orateur a soulevé une objection au fait que M. Maung-Maung, de la Fédération des syndicats de Birmanie, ait été autorisé à prendre la parole. L'orateur a affirmé que M. Maung-Maung est un terroriste et un criminel, et qu'en conséquence lui laisser prendre la parole constitue un abus de cette tribune de l'OIT.

L'orateur a exprimé son désir de continuer le dialogue et la coopération entre le Myanmar et l'OIT, qui s'est révélée fructueuse. Il a souligné que l'OIT devrait encourager le gouvernement à faire le maximum, mais il ne serait pas positif que les efforts accomplis ne soient pas reconnus. Il attend de la Commission de la Conférence qu'elle réponde positivement à la bonne volonté manifestée par le gouvernement.

Les membres travailleurs ont fait observer que le très vif intérêt suscité par ce débat de la part des membres des trois composantes de cette commission démontre suffisamment que la situation au Myanmar devra être maintenue à l'examen encore longtemps et, en tout état de cause, tant que des progrès réels n'auront pas été constatés, sur les trois plans évoqués par la commission d'enquête et la Mission de haut niveau. Ainsi, tant que la législation du Myanmar n'aura pas été rendue conforme à la convention n° 29, que la pratique du travail forcé n'aura pas disparu et enfin que les personnes reconnues coupables d'imposer du travail forcé ne seront pas effectivement poursuivies, la pression sur ce pays devra être maintenue. Pour les membres travailleurs, s'il existait au Myanmar de véritables organisations de la société civile et, en particulier, des organisations de travailleurs fortes et indépendantes, comme le prévoit la convention n° 87, ratifiée par le Myanmar, de telles organisations pourraient offrir aux victimes de travail forcé le soutien dont elles ont besoin pour pouvoir user des voies de recours qui leur sont ouvertes afin de défendre leurs droits reconnus.

Enfin, devant certains propos du représentant gouvernemental du Myanmar à l'adresse d'un représentant d'une organisation syndicale, M. Maung-Maung, les membres travailleurs ont rappelé qu'en vertu de cette même convention n° 87, ratifiée par le Myanmar, les organisations de travailleurs sont libres de désigner leurs représentants et ont attiré solennellement l'attention de la commission sur des menaces contre la sécurité individuelle d'un représentant syndical ainsi désigné.

Après avoir pris connaissance des informations fournies par le représentant du gouvernement, la commission a pris note avec une profonde préoccupation de l'observation de la commission d'experts évaluant la suite donnée aux trois recommandations de la commission d'enquête en tenant compte des informations contenues dans le rapport de la Mission de haut niveau. En ce qui concerne en premier lieu la loi sur les villes et la loi sur les villages, qui n'ont pas encore fait l'objet de modifications, la commission d'experts a noté que l'arrêté n°1/99, tel que complété, a reçu une large publicité et peut momentanément avoir affecté certains projets

d'infrastructure civile, mais n'a pas mis un terme aux exactions de travail forcé, notamment par les militaires. Les instructions spécifiques et concrètes et les dispositions budgétaires qui font défaut n'ont pas encore été adoptées, ou du moins préparées, en vue de remplacer effectivement le recours au travail forcé par une offre de salaires et de conditions d'emploi décente, permettant d'attirer librement la main-d'œuvre nécessaire. Enfin, aucune sanction n'a été imposée en vertu de l'article 374 du Code pénal ou de toute autre disposition, conformément à l'article 25 de la convention, aux personnes responsables des exactions de travail forcé, et les voies de recours offertes aux plaignants ne sont pas effectives.

La commission s'est par ailleurs penchée sur les informations relatives à la Mission de haut niveau et aux suites qui lui ont été données contenues dans le rapport supplémentaire soumis à la commission. Elle a relevé que, grâce à la coopération des autorités, il a été possible de disposer pour la première fois, à travers ce rapport, d'une évaluation conduite librement sur place ainsi que de l'autre côté de la frontière quant à l'impact de la nouvelle réglementation sur les réalités de la situation du travail forcé à travers le pays. Elle salue également le fait que l'une des recommandations de la Mission de haut niveau visant à assurer une présence de l'OIT au Myanmar ait fait l'objet d'un suivi et que la présence de l'OIT se soit déjà utilement concrétisée à travers la désignation du chargé de liaison *ad interim* et le rapport qu'il a été déjà en mesure d'établir. Elle souligne cependant que cette présence n'est qu'un moyen et ne peut avoir de sens que si le futur chargé de liaison dispose au plus vite de la capacité et du soutien administratif, ainsi que des facilités qui lui permettront de conduire les différentes activités pouvant contribuer à la mise en œuvre effective de l'interdiction du travail forcé. Ces facilités doivent inclure notamment la liberté de mouvement et de contact et exigent la coopération de toutes les autorités, y compris militaires. La commission

regrette par ailleurs qu'aucune suite concrète n'ait été donnée jusqu'ici aux autres importantes suggestions présentées par la Mission de haut niveau en ce qui concerne, d'une part, les allégations relatives à l'assassinat de victimes du travail forcé dans l'État de Shan et, d'autre part, l'institution d'une forme de médiation indépendante et crédible qui pourrait offrir une voie de recours à laquelle les futures victimes puissent faire confiance. Une telle institution est d'autant plus nécessaire, en l'absence de la liberté syndicale, dont le lien avec la situation du travail forcé a été souligné par la Mission de haut niveau. La commission regrette aussi que la meilleure diffusion des dispositions interdisant le travail forcé par tous les moyens et dans toutes les langues appropriées, qui avait été réclamée par la Mission de haut niveau, n'ait pas été suivie d'effet. De manière générale, la commission souligne la nécessité d'un progrès réel, rapide et vérifiable non seulement sur le plan des procédures, mais aussi et surtout sur la réalité persistante du travail forcé et l'impunité générale des responsables, notamment militaires. Elle encourage le Bureau et le Directeur général à poursuivre résolument leurs efforts sur l'ensemble de ces questions, et le dialogue avec le gouvernement et toutes les parties concernées, ainsi qu'à faire rapport au Conseil, auquel il appartiendra d'examiner, selon le cas, les conséquences qu'il conviendrait de tirer des progrès ou de l'absence de progrès à sa session du mois de novembre 2002.

La commission a pris note à cet égard que le représentant du Myanmar, au terme du débat, a exprimé la volonté de son gouvernement de s'acquitter de ses obligations internationales et de poursuivre le dialogue avec l'OIT.

Elle rappelle enfin que le gouvernement devra soumettre, pour examen par la commission d'experts, à sa prochaine session, un rapport détaillé sur toutes les mesures adoptées pour assurer le respect de la convention dans la législation et dans la pratique.

**B. OBSERVATION DE LA COMMISSION D'EXPERTS
POUR L'APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS SUR L'EXÉCUTION**

Myanmar (ratification: 1955)

1. La commission a pris note des rapports du gouvernement sur l'application de la convention. En examinant l'effet donné aux recommandations de la Commission d'enquête chargée d'examiner l'exécution par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, la commission a en outre pris note:

- des informations soumises à la Conférence internationale du Travail à sa 89^e session (juin 2001) et des débats qui ont suivi (*Compte rendu provisoire* n° 19, Partie III);
- des informations présentées au Conseil d'administration du BIT à sa 280^e session en mars 2001 et des débats qui ont suivi (reproduites dans le *Compte rendu provisoire* n° 19, Partie III, de la 89^e session de la Conférence internationale du Travail);
- des informations présentées au Conseil d'administration du BIT à sa 282^e session en novembre 2001, et notamment du rapport de la Mission de haut niveau sur des «faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930» (doc. [GB.282/4](#) et [annexes](#)), de l'intervention du représentant du gouvernement et des conclusions du Conseil d'administration (doc. [GB.282/4/2](#));
- de la résolution adoptée par la Commission de l'ONU des droits de l'homme à sa 57^e session (mars-avril 2001) sur la situation des droits de l'homme au Myanmar (document des Nations Unies E/CN.4/RES/2001/15);
- du rapport intérimaire, en date du 20 août 2001, élaboré par Paulo Sergio Pinheiro, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Myanmar (document des Nations Unies A/56/312), et de son intervention orale faite le 9 novembre 2001 à la 56^e session de l'Assemblée générale;
- d'une séance d'information, tenue le 19 novembre 2001 par le ministère des Affaires étrangères du Myanmar au sujet de la réunion du Conseil d'administration du BIT de novembre 2001, et reflétée le lendemain dans le «*New Light of Myanmar*» et par l'agence «Reuter»;
- d'une communication datée du 29 novembre 2001 de la Confédération internationale des syndicats libres, présentant à l'OIT une documentation récente se référant à la persistance, sur une large échelle, du recours au travail forcé par les autorités militaires au Myanmar, dont copie a été transmise au gouvernement pour tout commentaire qu'il souhaiterait présenter au sujet des questions qui y sont soulevées.

2. Les informations disponibles sur l'exécution de la convention par le gouvernement du Myanmar sont, cette fois encore, exposées en trois parties:

i) l'amendement de la législation; ii) toutes mesures prises par le gouvernement pour mettre un terme à l'imposition, dans la pratique, du travail forcé ou obligatoire, et les informations disponibles sur la pratique actuelle; et iii) l'application de sanctions qui peuvent être imposées en vertu du Code pénal pour le fait d'exiger un travail forcé ou obligatoire.

I. Amendement de la législation

3. Au paragraphe 470 de son rapport du 2 juillet 1998, la commission d'enquête avait noté:

... qu'aux termes de l'article 11 d), lu conjointement avec l'article 8, paragraphe 1 g), n) et o), de la loi sur les villages, ainsi que de l'article 9 b) de la loi sur les villes, du travail ou des services peuvent être imposés à toute personne résidant dans un arrondissement rural ou urbain, c'est-à-dire un travail ou des services pour lesquels l'intéressé ne s'est pas offert de plein gré et que la non-obtempération à une réquisition faite en application de l'article 11 d) de la loi sur les villages ou de l'article 9 b) de la loi sur les villes est passible des sanctions pénales prévues à l'article 12 de la loi sur les villages ou de l'article 9 a) de la loi sur les villes. Ainsi, ces lois prévoient l'imposition d'un «travail forcé ou obligatoire» relevant de la définition de l'article 2, paragraphe 1, de la convention.

La commission d'enquête avait noté en outre que les larges pouvoirs de réquisition de main-d'œuvre pour du travail et des services énoncés dans ces lois ne sont pas compris dans les exceptions énumérées à l'article 2, paragraphe 2, de la convention et qu'ils sont entièrement incompatibles avec la convention. Rappelant que le gouvernement promettait depuis plus de trente ans de modifier les dispositions de ces lois, la commission avait exhorté le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour assurer que la loi sur les villages et la loi sur les villes soient mises sans délai en conformité avec la convention, au plus tard le 1^{er} mai 1999 (paragr. 539 a) du rapport de la commission).

4. La commission observe que, fin novembre 2001, la modification de la loi sur les villages et de la loi sur les villes, que la commission d'enquête et elle-même ont demandée et que le gouvernement promet depuis des années, n'a pas encore été effectuée et qu'aucun projet de loi proposé ou envisagé à cet effet n'a été porté à la connaissance de la commission. La commission note au paragraphe 47 du rapport de la Mission de haut niveau que des pouvoirs législatifs ont été exercés par le gouvernement en juin 2000 et février 2001 lors de l'adoption de la «loi judiciaire, 2000» et de la «loi du ministère de la Justice, 2001». La commission exprime de nouveau l'espoir que la loi sur les villages et la loi sur les villes seront enfin rendues conformes à la convention.

5. Dans son observation précédente, la commission a noté que, bien que la loi sur les villages et la loi sur les villes appellent toujours les amendements nécessaires, un «arrêté [anglais: Order, souvent traduit par «ordonnance» dans le rapport de la Mission de haut niveau, tel que cité plus loin] (n° 1/99) ordonnant de

ne pas exercer les pouvoirs conférés par certaines dispositions de la loi de 1907 sur les villes et de la loi de 1907 sur les villages», tel que modifié par un «arrêté complétant l'arrêté n° 1/99» pris le 27 octobre 2000, pourrait constituer une base juridique suffisante pour assurer le respect de la convention dans la pratique — à condition d'être 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. De l'avis de la commission, cela demandait l'adoption de mesures supplémentaires telles qu'indiquées par la commission d'enquête dans ses recommandations qui figurent au paragraphe 539 *b*) de son rapport.

II. Mesures prises pour mettre un terme à l'imposition du travail forcé ou obligatoire, et informations disponibles sur les pratiques existantes

A. Mesures visant à mettre un terme à l'imposition dans la pratique du travail forcé ou obligatoire

6. Dans ses recommandations qui figurent au paragraphe 539 *b*) de son rapport, la commission d'enquête avait indiqué que les mesures nécessaires pour assurer que, dans la pratique, aucun travail forcé ou obligatoire ne soit plus imposé par les autorités, et notamment par les militaires, étaient:

... d'autant plus important[es] que le pouvoir d'imposer du travail obligatoire paraît être tenu pour acquis sans aucune référence à la loi sur les villages ou à la loi sur les villes. En conséquence, au-delà des modifications législatives, des mesures concrètes doivent être prises immédiatement pour chacun des nombreux domaines dans lesquels du travail forcé a été relevé aux chapitres 12 et 13 [du rapport de la commission], afin d'arrêter la pratique actuelle. Ceci ne doit pas être fait au moyen de directives secrètes, qui sont contraires à un état de droit et ont été inefficaces, mais par des actes publics du pouvoir exécutif promulgués et diffusés à tous les niveaux de la hiérarchie militaire et dans l'ensemble de la population. Aussi, les mesures à prendre ne doivent pas se limiter à la question du versement d'un salaire; elles doivent assurer que personne ne soit contraint de travailler contre son gré. Néanmoins, il faudra également prévoir au budget les moyens financiers nécessaires pour engager une main-d'œuvre salariée travaillant librement aux activités relevant du domaine public qui sont actuellement exécutées au moyen de travail forcé et non rémunéré...

7. *Absence d'instructions spécifiques et concrètes.* Dans son observation précédente, la commission a noté qu'en l'absence d'instructions spécifiques et concrètes adressées aux autorités civiles et militaires et décrivant les diverses formes et modalités de réquisition de travail forcé, l'application des dispositions adoptées jusqu'à maintenant dépend de l'interprétation de la notion de «travail forcé». Cette notion ne va pas de soi, comme le montrent les divers termes birman utilisés de cas en cas pour qualifier un travail exigé de la population

— entre autres, «loh ah pay», travail «bénévole» ou «offert». Le manque de clarté sur ce point est aggravé par les tentatives périodiques du gouvernement d'expliquer le recours généralisé à l'exaction de travail et de services, notamment par les autorités militaires, par le mérite qui peut être acquis dans la religion bouddhiste à ceux qui offrent spontanément une aide. La commission d'enquête a rappelé, au paragraphe 539 c) de son rapport, que «l'absence de délimitations nettes entre travail obligatoire et travail volontaire, qui apparaissait tout au long des déclarations du gouvernement» risquait «encore de marquer le recrutement effectué par les responsables locaux ou militaires».

8. Dans son rapport sur l'application de la convention, le gouvernement ne se réfère qu'à une directive émise le 1^{er} novembre 2000 par le Conseil d'Etat pour la paix et le développement ordonnant à toutes les autorités concernées de se conformer strictement aux arrêtés pris par le ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire l'arrêté n° 1/99 et l'arrêté le complétant, mentionnés au paragraphe 5 ci-dessus. La commission note l'indication de la Mission de haut niveau dans son rapport selon laquelle elle:

... a demandé à diverses reprises qu'on lui fournisse des traductions exactes de toutes instructions supplémentaires adressés à toutes autorités, y compris à l'armée. A la date de rédaction de son rapport en octobre 2001 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^{er} 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 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.

La troisième instruction fournit ainsi un nouvel exemple de l'absence de délimitation nette entre travail obligatoire et travail volontaire, à laquelle il est fait référence au paragraphe 7 ci-dessus, et l'exemple d'une mesure qui se limite en dernier ressort à la question du paiement d'un salaire, contrairement aux indications spécifiques figurant au paragraphe 539 b) du rapport de la commission d'enquête, cité plus haut au paragraphe 6.

9. Par conséquent, il reste toujours 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. La commission espère que les instructions détaillées nécessaires seront bientôt émises et qu'elles couvriront entre autres chacun des domaines suivants:

- 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;
- fourniture de matériaux ou provisions, de quelque nature qu'ils soient. L'interdiction de la réquisition doit aussi s'appliquer aux demandes d'argent (sauf quand il est dû à l'Etat ou à une municipalité, aux termes d'une loi correspondante) puisque dans la pratique des militaires les demandes d'argent ou de services sont souvent interchangeables.

10. *Publicité des arrêtés.* Si les instructions spécifiques et concrètes jugées nécessaires par la commission d'enquête ne semblent pas encore avoir été émises, le gouvernement indique dans son rapport que l'arrêté n° 1/99 et l'ordre le complétant et la directive du 1^{er} novembre 2000 du Conseil d'Etat pour la paix et le développement (voir, plus haut, paragraphes 5 et 8) ont été distribués à tous les organes et ministères de l'Etat, y compris le ministère de la Défense, et à toutes les autorités administratives locales jusqu'aux conseils pour la paix et le développement des quartiers et des arrondissements ruraux, et que les arrêtés ont également fait l'objet d'une circulation publique dans la Gazette du Myanmar, mensuelle, afin d'informer toute la population de manière formelle, ce qui est la procédure normale au Myanmar pour toutes les lois et tous les décrets, arrêtés, etc. pris par le gouvernement.

11. Il ressort du rapport de la Mission de haut niveau que l'arrêté n° 1/99 et l'arrêté le complétant, mentionnés plus haut au paragraphe 5 [et souvent désignés dans la version française du rapport de la mission comme «ordonnances»], ont fait l'objet d'une considérable publicité dans la période précédant la visite de la mission, et qu'ils étaient affichés en anglais et en birman sur le panneau d'affichage des bureaux des conseils pour la paix et le développement des arrondissements ruraux et d'autres bureaux publics et ont fait l'objet de très nombreuses réunions organisées par diverses autorités pour informer à la fois la population et les responsables administratifs de leur teneur. La mission a toutefois noté qu'il existait des différences géographiques considérables dans la diffusion des textes 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. La mission a également noté que les textes n'avaient pas du tout été diffusés dans les moyens de communication avec le grand public ni dans d'autres langues que l'anglais et le birman, et qu'en particulier ils n'avaient pas été traduits 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 les textes affichés dans leur région parce qu'ils ne connaissaient pas suffisamment le birman. En outre, la mission a noté que les textes n'avaient pas été toujours diffusés ensemble, alors qu'ils doivent être lus conjointement.

12. La commission note aussi l'allégation formulée par la CISL dans sa communication datée du 29 novembre 2001 selon laquelle:

En effet, de nombreux rapports ci-joints confirment que, dans certaines parties du pays du moins, l'arrêté n° 1/99 et l'arrêté le complétant et d'autres textes applicables en la matière ont fait l'objet d'une large publicité. De nombreux rapports figurant dans la documentation de la CISL font état de réunions organisées à cet effet par les autorités dans les villages avant la visite de l'OIT. Fréquemment, elles avaient été dirigées par des fonctionnaires supérieurs du Conseil d'Etat pour la paix et le développement envoyés par le commandement régional ou même depuis Rangoon.

En réalité, les villageois ont dû souvent — si ce n'est toujours — payer les frais de ces «réunions d'information», et notamment l'essence ou la nourriture et la boisson pour les fonctionnaires en visite du Conseil d'Etat pour la paix et le développement. Quant aux arrêtés eux-mêmes, une publicité leur a été faite, assez cyniquement, par ce qu'on ne peut désigner que comme une «distribution forcée» du «livre vert» publié par les autorités à cet effet, qui devait être acheté au prix de 1 000 kyats ou davantage l'exemplaire; en règle générale, chaque village se voyait forcé d'acheter un à huit exemplaires, et les villageois étaient également contraints d'acheter les tableaux d'affichage où les arrêtés devaient être affichés.

Le gouvernement voudra peut-être faire des commentaires sur cette allégation.

13. *La question des ressources budgétaires.* La commission note que la question de l'affectation de ressources budgétaires suffisantes au recrutement de main-d'œuvre salariée volontaire pour les activités publiques ayant fait appel au travail forcé et non rémunéré a été soulevée par la Mission de haut niveau dans ses entretiens avec les autorités du Myanmar. 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. La mission a également demandé s'il y avait des changements dans les dispositions budgétaires. Au moment de la rédaction finale du rapport (le 29 octobre 2001), la mission n'avait 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 pour le soutien de l'armée ou les projets de travaux publics.

14. *Mécanismes de contrôle.* Dans son rapport, le gouvernement mentionne la création d'un comité au niveau ministériel et d'un comité de mise en œuvre au niveau national qui doivent non seulement suivre le respect de la légalité par les autorités locales, les membres des forces armées et d'autres personnels du service public, mais encore assurer que les autorités locales et la population sont pleinement au fait des arrêtés susmentionnés dans toute la nation. Aussi, des équipes d'observation sur le terrain, sous la direction de chefs de départements relevant du ministère du Travail et comptant des membres exerçant des responsabilités dans le département d'administration générale, la force de police du Myanmar et le département du travail, ont été envoyées dans différentes régions pour enquêter sur la situation concernant la pratique du travail forcé et pour observer dans quelle mesure le public est au courant de ces arrêtés. Ces équipes feront de fréquentes visites à toutes les parties du pays. Il s'agit là d'exemples des efforts du gouvernement pour abolir la pratique du travail forcé dans tout le pays. La commission note ces indications qui doivent, toutefois, être placées dans le contexte, déjà examiné plus haut, de l'absence d'instructions spécifiques et concrètes aussi bien que de dispositions budgétaires pour le remplacement de la main-d'œuvre forcée et non payée. Les informations disponibles sur la pratique effective seront examinées aux paragraphes 15 à 22 ci-après, et la punition de ceux qui exigent du travail forcé, aux paragraphes 23 et suivants.

B. Informations disponibles sur la pratique

15. *La perception du gouvernement.* Dans son rapport sur l'application de la convention transmis le 30 septembre 2001, le gouvernement se réfère à ses «efforts pour abolir la pratique du travail forcé dans tout le pays», mais ne donne pas d'indications sur les résultats obtenus jusque-là. Lors d'une séance d'informations tenue le 19 octobre 2001 par le ministère des Affaires étrangères du Myanmar à l'intention des chefs de missions étrangères à Yangon au sujet de la session de novembre 2001 du Conseil d'administration du BIT, le vice-ministre des Affaires étrangères, Khin Maung Win, a déclaré, selon ce qu'ont rapporté le lendemain le «*New Light of Myanmar*» et l'agence «*Reuter*», qu'«à la suite de la transmission par la Mission de haut niveau de quelques plaintes concernant du travail forcé, les autorités concernées ont lancé des enquêtes approfondies; et ces enquêtes ont montré que les allégations étaient non fondées et fausses, et les autorités ont répondu à l'OIT en ce sens».

16. *Conclusions de la Mission de haut niveau.* Des conclusions «relatives à l'impact sur les réalités du travail forcé des mesures prises pour mettre en œuvre les arrêtés» sont formulées par la Mission de haut niveau aux paragraphes 54 à 58 de son rapport dans les termes suivants:

54. Comme le président de la mission l'a expliqué le 5 octobre 2001 au général en chef Than 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. 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. ... 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.

17. *Analyse de la Mission de haut niveau.* En recensant les obstacles à une éradication plus efficace du travail forcé, la mission s'est notamment référée à la politique d'«autonomie» de l'armée, à l'incertitude relative aux dispositions de substitution financières et pratiques (voir paragr. 13 ci-dessus) et à des obstacles institutionnels. Aux paragraphes 59 à 62 de son rapport, la mission décrit la politique d'«autonomie» de l'armée et son incidence sur la pratique du travail forcé dans les termes suivants:

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. ...

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. ... 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. 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. ...

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. 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.

18. *La communication de la CISL.* Dans sa communication datée du 29 novembre 2001, la CISL indique que:

En dépit de leurs démentis, efforts supposés pour supprimer la pratique, professions de bonne volonté et esprit de coopération avec l'OIT, les autorités militaires de la Birmanie ont continué à recourir au travail forcé sur une très grande échelle. Des officiers de l'armée de grade supérieur, moyen et inférieur et de simples soldats, de même que les autorités civiles n'ont cessé d'imposer du travail forcé dans tous les domaines d'activité précédemment recensés par l'OIT. A l'appui de ses allégations, la CISL joint quelque 30 rapports et autres documents, en tout plus de 100 pages. Ils fournissent des indices détaillés, provenant des mêmes sources et ayant la même qualité que les centaines de rapports examinés au cours des cinq dernières années par l'OIT et jugés crédibles et authentiques.

Les annexes à cette lettre indiquent de nombreux et récents exemples de travail forcé, y compris le portage forcé pour l'armée, souvent au combat, menant souvent à la mort de porteurs par épuisement, maladie, manque de nourriture, d'eau, de repos et de soins médicaux ou par assassinat direct. Elles

décrivent également le travail forcé pour dégager les routes et la construction et le maintien d'installations militaires, la confiscation de terres et du travail agricole forcé sur ces terres au profit de l'armée, des fournitures obligatoires de matériaux de construction, de nourriture (entre autres riz, viande, poisson, légumes et fruits) et d'alcool, du travail forcé dans des briqueteries de l'armée et la fourniture forcée de bois de chauffage pour celles-ci, l'imposition fortuite et arbitraire de taxes de toutes sortes et beaucoup d'autres.

La commission note que les documents annexés à la communication de la CISL couvrent la période de janvier à novembre 2001. Tout en correspondant avec les conclusions de la Mission de haut niveau pour ce qui est de la forte corrélation entre la présence de camps militaires et la pratique du travail forcé, ils dénoncent également le recours actuel au travail forcé pour des projets d'infrastructure civils, aussi bien avant qu'après la visite de la mission, et comportent souvent des indications précises de temps et de lieux, de bataillons ou compagnies militaires impliqués et des noms des commandants.

19. Les allégations de travail forcé pour des projets d'infrastructure civils incluses dans la documentation de la CISL se réfèrent à la fourniture et au transport de ballast et de traverses en bois pour le chemin de fer de Ye à Tavoy en septembre 2001 à Natkyizin, circonscription de Yebyu, et aux deux exemples suivants, tels que résumés par la CISL:

- travail forcé sur un chemin de fer au sud de l'Etat Shan, en octobre dernier (des centaines de civils mobilisés pour travailler sur une nouvelle ligne de chemin de fer en construction de la capitale de l'Etat Taung-gyi au centre administratif de circonscription de Namzang; 240 personnes de la seule circonscription de Namzang, forcés à dégager le terrain pour le chemin de fer, sous la surveillance du capitaine Than Naing Oo, bataillon d'infanterie n° 66, assisté par du personnel de la compagnie nationale du chemin de fer);
- du travail forcé pour la réparation d'une route locale dans la circonscription de Kyaikmayaw (Etat Mon), début octobre, afin d'améliorer la route avant une visite du général de brigade Myint Swe (commandant en chef, commandement militaire du sud-est) au village de Tarana; les villageois étaient contraints à réparer la route carrossable pendant neuf jours (6-14 octobre); la visite du général de brigade Myint Swe (c'est-à-dire la raison qui a provoqué le travail forcé en question) a eu lieu peu après sa rencontre avec la Mission de haut niveau de l'OIT, à Mawlamyine, les 25 et 27 septembre 2001 (voir document [GB.282/4/annexe VI](#), p. 4); selon les villageois locaux, le travail forcé dans la région a été interrompu pendant la présence de la Mission de haut niveau de l'OIT dans le pays, et repris par la suite.

20. D'autres allégations de travail forcé imposé aux villageois concernent des projets d'infrastructure à caractère moins civil, tels que la construction d'une route reliant des villages à des bases militaires sur l'île de Kalargote, de mi-octobre

jusqu'à la première semaine de novembre; le nettoyage forcé d'une route infestée de mines terrestres entre Mawchi (Etat Kayah) et Taungoo (Division de Bago) en septembre dernier; le débroussaillage le long de chemins de fer et de routes carrossables dans la circonscription de Ye en octobre 2001; et le dégagement de toutes les routes sortant de la ville de Lai-kha sur une distance d'environ 30 km, en juin 2001.

21. Le plus grand nombre d'indications de travail forcé communiquées par la CISL concernent les services fournis aux militaires, tels que la réquisition de 250 porteurs civils, y compris 108 femmes et enfants depuis l'âge de huit ans, le 13 juin 2001 aux abords de la ville de Murng-Kerng par une patrouille de troupes du bataillon d'infanterie légère 514 conduite par un capitaine (nommé) sous les ordres du commandant (nommé) du bataillon. Il est indiqué que ces villageois ont été relâchés le 28 juin 2001 après 16 jours de service non rémunéré pendant lesquels les femmes porteuses âgées de plus de 15 ans ont été violées par les soldats. Et cinq ou six jours plus tard, les mêmes troupes ont ordonné aux chefs de villages dans la région de fournir 10 à 15 porteurs civils de chaque village. Des allégations de précision similaire pour la période de juin à octobre 2001 concernent le travail forcé pour la coupe de bambous et la fabrication de clôtures et de parois en bambous pour les baraques; la réparation de baraques, le nettoyage de conduits de drainage dans les bases et des tranchées et abris autour d'elles, et le débroussaillage; le creusement de canaux lors duquel un travailleur lent a été tué et son village a dû payer 3 000 kyats pour le rapatriement de son corps; l'imposition de services pour porter des messages, couper et porter du bois de chauffage, cuisiner, porter de l'eau et faire des commissions; l'imposition de la culture de riz sur les champs confisqués aux travailleurs forcés; et l'ordre donné le 18 septembre 2001 par le nouveau commandant (nommé) du BIL n° 65 à des villageois de fournir 4 000 feuilles de matériel de couverture pour le toit d'une nouvelle usine d'amphétamine en construction à 14 lieues de Mong Ton sur la route de Mong Ton à Mong Hsat (Etat Shan).

22. La commission espère que le gouvernement examinera les indications données par la CISL et qu'il fournira des informations détaillées sur toutes mesures prises à la suite de ces indications, de même qu'à la suite du rapport de la mission de haut niveau, afin d'engager des poursuites contre toutes personnes trouvées responsables d'avoir ordonné du travail forcé et, le cas échéant, de crimes concomitants. Plus fondamentalement, la commission espère que les instructions spécifiques et concrètes et les dispositions budgétaires qui sont nécessaires pour l'éradication effective du travail forcé, telles qu'indiquées par la commission d'enquête au paragraphe 539 *b*) de son rapport et de nouveau mentionnées plus haut, aux paragraphes 9 et 13, seront enfin adoptées, et que le gouvernement fournira des informations complètes sur l'action entreprise.

III. Application de sanctions

23. Au paragraphe 539 *c*) de ses recommandations, la commission d'enquête a exhorté le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour assurer:

... que les sanctions qui peuvent être imposées en vertu de l'article 374 du Code pénal pour le fait d'exiger du travail forcé ou obligatoire soient strictement appliquées, conformément à l'article 25 de la convention. Ceci demande de la rigueur dans les enquêtes et poursuites et l'application de sanctions efficaces à ceux reconnus coupables.

24. Comme la commission l'a noté dans son observation précédente, la directive datée du 1^{er} novembre 2000 du Conseil d'Etat pour la paix et le développement, adressée à tous les conseils pour la paix et le développement des Etats et des divisions (voir paragr. 8 ci-dessus), prévoit au point 4 que les «responsables» de réquisition de travail forcé seront poursuivis en vertu de l'article 374 du Code pénal, et une disposition analogue figure au point 3 d'une instruction datée du 27 octobre 2000 adressée par le directeur général des forces de police à toutes les unités des forces de police. De plus, les points 4 à 6 de l'instruction datée du 27 octobre 2000 prévoient ce qui suit:

4. Si une personne porte plainte auprès de la police, oralement ou par écrit, parce qu'elle a été forcée de fournir un travail, la police enregistrera sa plainte sur les formulaires A et B et fera poursuivre l'accusé en vertu de l'article 374 du Code pénal.

5. Il est demandé par la présente que les commissariats et autres unités de police concernés, aux différents niveaux, reçoivent l'instruction d'assurer la stricte application de l'ordonnance précitée et de veiller à ce que personne ne soit réquisitionné pour un travail forcé. Le texte de l'arrêté complétant l'arrêté n° 1/99, prise par le ministre de l'Intérieur le 27 octobre 2000, figure en annexe.

6. Les destinataires de cette directive sont priés d'en accuser réception et de rendre compte des mesures prises dans le domaine considéré.

25. Se référant au point 4 de l'instruction datée du 27 octobre 2000, la commission a exprimé l'espoir que les poursuites en vertu de l'article 374 du Code pénal seraient 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. La commission avait espéré que le gouvernement, en commentant les indications selon lesquelles l'exaction de travail forcé a continué au-delà d'octobre 2000, ferait également état des actions concrètes engagées au titre de l'article 374 du Code pénal.

26. Aucune suite n'a encore été donnée à ces préoccupations. Dans son rapport, le gouvernement répète:

... que les mécanismes nécessaires ont également été mis en place pour entamer, à l'encontre des autorités locales qui manquent de se conformer aux arrêtés, des actions en vertu de l'article 374 du Code pénal ou de toute autre loi en vigueur. Et toute personne souhaitant déposer plainte pour avoir été soumise à l'exaction de travail forcé peut le faire à la Cour de circonscription, aux postes de police et aux conseils de paix et développement des circonscriptions

urbaines ou rurales respectifs. Donc, les moyens appropriés pour donner suite à de telles plaintes sont déjà en place.

Aucune action en vertu de l'article 374 du Code pénal n'a été portée à la connaissance de la commission.

27. Aux paragraphes 52 et 53 de son rapport, la mission de haut niveau décrit «les réalités de la mise en application» dans les termes suivants:

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 [autorités civiles au niveau des villes et villages] ... La mission considère que ce document constitue une réponse totalement insuffisante à toute demande portant sur les mesures à prendre pour donner effet 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). 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 sujet. ...

La mission note encore, au paragraphe 68 de son rapport:

... 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.

28. La CISL souligne, dans sa communication datée du 29 novembre:

... que, dans de nombreux cas, des autorités tant militaires que civiles ont de manière flagrante repoussé les objections que villageois et chefs de village ont tenté d'opposer aux réquisitions de travail forcé en faisant valoir leurs droits aux termes de l'arrêté n° 1/99, tel que complété. Les exemples vont d'un chef de village puni par deux fois quand ses villageois, invoquant les «ordres» du lieutenant général Khin Nyunt, ont refusé d'accomplir du travail forcé (en septembre dernier à Kawkareik, Etat Karen), à des officiers du Tadmaw enfrenant ouvertement ces arrêtés ou même menaçant d'abattre toute personne refusant de les servir, comme dans l'exemple qui suit.

En août 2001, des villageois de la circonscription de Kyar Inn Seikky (Etat Karen) se sont plaints à des officiers de l'armée sur place des demandes de travail forcé. Ils avaient été publiquement informés par des fonctionnaires du Conseil d'Etat pour la paix et le développement venant de Rangoon au sujet de l'«ordre» et forcés à acheter des exemplaires du «livre vert» à des prix allant de 500 à 3 000 kyats. En réponse, le lieutenant-colonel Win Myint, commandant du bataillon d'infanterie (BI) 232, au camp de Taung Tee, a dit que l'«ordre» émanait de Rangoon et déployait ses efforts à Rangoon. Dans cette partie du pays, «il» était le commandant de district envoyé par Rangoon et ils devaient obéir à ses instructions. S'ils voulaient que l'arrêté 1/99 soit appliqué dans leur district ils devaient «déménager à Rangoon et rester avec Khin Nyunt» ...

La documentation transmise par la CISL:

... comprend également un récit détaillé de portage obligatoire pour un peloton de huit soldats de l'armée, conduits par un sous-lieutenant, Tin Myo Win, bataillon d'infanterie (BI) 266, basé à Hakha (Etat Chin, sur la frontière indobirmane).

La colonne de l'armée est basée au camp de l'armée de Sa-Baung-Tha. Un groupe de 54 villageois devait servir de porteurs pour l'armée pendant huit jours. Comme ils n'ont reçu aucune rémunération pour le travail, plusieurs présidents de conseils de paix et développement de villages (autorités municipales), invoquant l'«ordre» du général Khin Nyunt, ont demandé les salaires correspondants au sous-lieutenant Tin Myo Win. Selon le rapport, «le sous-lieutenant Tin Myo Win a répondu que quiconque oserait demander une rémunération la prochaine fois serait immédiatement abattu et tué. Ils étaient tellement terrifiés que personne n'osait plus demander une rémunération» ...

La CISL place ce cas «dans le contexte de l'incident dramatique rapporté par la mission de haut niveau au lieutenant-général Khin Nyunt» et mentionné aux paragraphes 28 et 53 et à l'annexe XI de son rapport, de même que de la détention alléguée d'un témoin qui a parlé à la mission de haut niveau lors de sa visite à l'Etat d'Arakan, et dont l'existence même a été, par la suite, niée par les autorités. La CISL note encore que «d'autres cas de harcèlement, y compris de détention, de témoins ayant parlé à la mission de haut niveau» ont fait l'objet de rapports et se réfère à deux incidents relevant de cette catégorie qui auraient eu lieu dans le district de Pa-an en octobre 2001. Le gouvernement voudra peut-être formuler des

commentaires sur ces affaires, en indiquant notamment la manière dont toutes investigations menées à la suite des allégations ont été conduites, par les militaires eux-mêmes ou par les autorités judiciaires, et toutes mesures prises pour protéger contre les représailles tant les témoins ayant parlé que les victimes de travail forcé demandant une réparation.

* * *

29. En bref, la commission note qu'aucune des trois recommandations formulées par la commission d'enquête et acceptées par le gouvernement n'a encore été mise en œuvre. En dépit de promesses faites de longue date, aussi bien que des assurances de bonne volonté du gouvernement, la loi sur les villages et la loi sur les villes n'ont pas encore été amendées. Si l'arrêté n° 1/99, tel que complété, a reçu une large publicité et peut momentanément avoir affecté certains projets d'infrastructure civile, l'arrêté n'a pas de lui-même mis un terme à l'exaction de travail forcé, notamment par les militaires. Il n'y a pas d'indications selon lesquelles les instructions spécifiques et concrètes et les dispositions budgétaires qui font défaut auraient été adoptées, ou du moins préparées, en vue de remplacer effectivement le recours au travail forcé par une offre de salaires et de conditions d'emploi décentes, permettant d'attirer librement la main-d'œuvre nécessaire. Enfin, rien n'indique que des personnes responsables de l'exaction de travail forcé et, souvent, de crimes concomitants aient été condamnées, ou du moins inculpées, en vertu de l'article 374 du Code pénal ou de toute autre disposition, conformément à l'article 25 de la convention.

30. Des personnes rencontrées par la mission de haut niveau «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» (paragr. 53 du rapport). Tant que le gouvernement permet que ceux qui exploitent le travail forcé soient perçus comme représentant l'autorité de l'Etat, il prolonge la validité de l'observation finale de la commission d'enquête indiquant:

... que l'impunité avec laquelle les fonctionnaires du gouvernement, et en particulier les membres des forces armées, traitent la population civile comme une réserve illimitée de travailleurs forcés non rémunérés et de serviteurs à leur disposition fait partie d'un système politique fondé sur l'utilisation de la force et de l'intimidation pour dénier au peuple du Myanmar la démocratie et le respect du droit.

[Le gouvernement est prié de fournir des données complètes à la Conférence à sa 90^e session.]

C. Autres faits nouveaux concernant la question de l'exécution par le gouvernement du Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

I. Bref résumé des faits nouveaux depuis juin 2001

1. Dans les conclusions qu'elle a adoptées l'année dernière à l'issue de la séance spéciale consacrée à l'application de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, au Myanmar¹, la Commission de l'application des normes a exposé ses vues notamment sur l'institution d'une Mission de haut niveau chargée de procéder à une évaluation objective de la situation du travail forcé à la suite des mesures annoncées par le gouvernement du Myanmar à l'automne 2000². Les conclusions exprimaient en particulier l'opinion de la commission au sujet de la composition de la mission et de la façon dont elle devait s'acquitter de son mandat. A la lumière de ces observations, le bref aperçu général ci-après des principaux faits nouveaux survenus après l'institution de la mission devrait présenter un intérêt pour la commission.

¹ Cette séance spéciale s'est tenue eu égard au paragraphe 1 a) de la résolution adoptée par la Conférence à sa 88^e session (juin 2000).

² Les conclusions mentionnaient également que le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) avait été invité à discuter de la situation à sa session de juillet 2001. Il convient de noter à cet égard que le 25 juillet 2001 l'ECOSOC a adopté par consensus la résolution ci-après:

Le Conseil économique et social,

Prenant note de la résolution que la Conférence internationale du Travail a adoptée à sa quatre-vingt-huitième session, tenue en juin 2000, sur les mesures à prendre pour obtenir l'application des recommandations de la Commission d'enquête mise en place par l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de ses obligations au titre de la convention de 1930 sur le travail forcé (n° 29), et dans laquelle la Conférence a recommandé que cette question soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil économique et social;

Notant en outre les conclusions qu'a adoptées par consensus la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-neuvième session, tenue en juin 2001,

1. *Prend note* du résultat des débats de la Commission de l'application des normes qui s'est réunie au cours de la quatre-vingt-neuvième session de la Conférence internationale du Travail, en juin 2001;

2. *Prend note* des arrangements conclus entre le Bureau international du Travail et les autorités du Myanmar sur les modalités d'une évaluation objective qui serait effectuée par une mission de haut niveau de l'Organisation internationale du Travail en ce qui concerne la mise en œuvre concrète et l'impact réel du cadre de mesures législatives, exécutives et administratives indiquées par le Myanmar, dans la perspective générale de l'élimination totale du travail forcé en droit et en pratique;

3. *Prend note* du fait que le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail examinera le rapport de cette mission à sa deux cent quatre-vingt-deuxième session, qui se tiendra en novembre 2001;

4. *Prie* le Secrétaire général de tenir le Conseil informé de tout fait nouveau concernant cette question.

2. La composition de la mission a été arrêtée et annoncée par le Directeur général le 20 août 2001. Sous la présidence de Sir Ninian Stephen³, la mission s'est rendue dans le pays pour une période de trois semaines à compter du 17 septembre et a décidé d'y retourner pour une semaine supplémentaire commençant le 7 octobre pour compléter son évaluation de la situation par des entretiens menés en Thaïlande.
3. Sur la base de ses conclusions et à la lumière de l'analyse des raisons pour lesquelles les ordonnances concernant le travail forcé prises par les autorités n'ont pu être mises en application⁴, la mission a présenté dans son rapport un certain nombre de suggestions, à l'intention des autorités du Myanmar et de l'OIT, sur les mesures à prendre pour assurer la pleine éradication du travail forcé dans le pays.
4. Aux paragraphes 80 et 81 de son rapport, la mission a appuyé l'idée d'une présence permanente de l'OIT au Myanmar sous une forme ou sous une autre. Cette idée était en discussion depuis un certain temps, suite aux observations formulées par la mission de coopération technique qui s'était rendue au Myanmar en mai 2000⁵. La mission a estimé que cette présence était aujourd'hui plus que jamais nécessaire pour établir la volonté réelle des autorités.
5. Au paragraphe 80 de son rapport, compte tenu de ses préoccupations au sujet du manque de crédibilité du mécanisme de recours envisagé dans les ordonnances, la mission a proposé la désignation par les autorités d'un médiateur ou la création d'un organe similaire qui pourrait être saisi des plaintes concernant le travail forcé et aurait le mandat et les moyens de conduire des enquêtes directes pour lesquelles il bénéficierait de la confiance de toutes les parties intéressées.
6. La mission a présenté plusieurs autres suggestions dans son rapport, notamment celle de diffuser les ordonnances concernant le travail forcé dans les principales langues ethniques parlées dans le pays et de diffuser ces informations par le biais des médias.
7. Ces suggestions ont été approuvées par le Conseil d'administration, qui a examiné le rapport de la mission à sa 282^e session (novembre 2001)⁶. Dans ses conclusions, le Conseil d'administration: 1) a chargé le Directeur général «de poursuivre le dialogue en vue de mettre au point avec les autorités les modalités et paramètres d'une représentation continue et efficace de l'OIT au Myanmar qui devrait être en place dans les plus brefs délais»; 2) a indiqué que le Directeur général devrait «continuer de prêter assistance aux autorités en vue de donner effet aux autres suggestions concrètes du rapport, y compris en ce qui concerne l'établissement d'une forme d'ombudsman», et 3) a invité le Directeur général à faire rapport à la prochaine session du Conseil sur les différents points considérés, «y compris les suites pénales réservées aux allégations mentionnées au paragraphe 28 du rapport [de la Mission de haut niveau] si celles-ci étaient fondées».

³ La composition de la Mission de haut niveau était la suivante: Sir Ninian Stephen, M^{me} Nieves Roldan-Confesor, M. Kulatilaka A.P. Ranasinghe et M. Jerzy Makarczyk. Son rapport (documents [GB.282/4](#) et [GB.282/4/annexes](#)) est reproduit dans son intégralité à l'annexe A du document C.App./D.7.

⁴ C'est-à-dire l'ordonnance 1/99 du ministère de l'Intérieur (datée du 14 mai 1999) et l'ordonnance complémentaire (datée du 27 octobre 2000).

⁵ Voir CIT, 88^e session, Genève, 2000, *Compte rendu provisoire*, p. 8/5.

⁶ Les procès-verbaux de la discussion de cette question au Conseil d'administration sont reproduits à l'annexe B du document C.App./D.7.

8. Dans ces conditions, une mission de coopération technique s'est rendue au Myanmar en février pour engager de nouvelles discussions sur ces diverses questions⁷. La question d'un médiateur et des allégations a été abordée, mais les discussions ont porté principalement sur les conditions et modalités possibles d'une représentation efficace de l'OIT. A l'issue de la visite, les conditions dans lesquelles les autorités ont déclaré qu'elles étaient disposées à accepter une représentation de l'OIT n'ont pas semblé à la mission répondre à l'objectif d'une représentation efficace fixé par le Conseil d'administration, de sorte qu'il n'a pas été possible de s'entendre à ce stade.
9. Après le retour de cette mission, une délégation du Myanmar a été reçue à Genève en mars 2002 pour de nouvelles discussions. Ces discussions ont débouché sur un protocole d'entente entre le gouvernement du Myanmar et le Bureau international du Travail concernant la nomination d'un chargé de liaison de l'OIT au Myanmar. Le document [GB.283/5/3](#) faisant état de ces discussions et comprenant le texte du protocole d'entente est reproduit à l'annexe D du document C. App./D.7.
10. Ce protocole prévoit la désignation par le Directeur général d'un chargé de liaison de l'OIT au Myanmar au plus tard en juin 2002, en attendant la mise en place d'une présence de l'OIT qui soit en mesure de contribuer efficacement à soutenir les efforts du gouvernement tendant à l'éradication rapide et effective du travail forcé dans le pays. Les attributions du chargé de liaison s'étendent à toutes les activités pertinentes à l'objectif de l'éradication rapide et efficace du travail forcé. Les facilités qui lui seront accordées et le soutien dont il bénéficiera devront l'aider à remplir de manière effective l'ensemble de ces activités.
11. Dans les conclusions qu'il a adoptées après l'examen de la question à sa 283^e session (mars 2002), le Conseil d'administration a avalisé ce protocole d'entente, sous réserve d'un certain nombre de commentaires et d'éclaircissements apportés au cours de la discussion, étant entendu que cette première étape doit déboucher sur une représentation pleine et effective de l'OIT. En ce qui concerne le mandat du chargé de liaison, il a été clairement indiqué que celui-ci s'étend à toutes les activités relatives à l'élimination du travail forcé, notamment une aide aux autorités ainsi que des informations et des conseils à toutes les personnes concernées de la population, et de premières mesures pour définir les besoins et les possibilités de projets de coopération technique ainsi que leur conception et leur financement possibles. Pour ce qui est des facilités et du soutien, il a été signalé que cela concerne la liberté de mouvement et de contact déjà accordée à la mission, ainsi que la désignation d'un adjoint ou d'un fonctionnaire du BIT qui secondera le chargé de liaison si cela est jugé nécessaire. Le chargé de liaison devra tenir le Conseil d'administration informé, par l'intermédiaire du Directeur général, des progrès accomplis sur toutes les questions liées à l'élimination du travail forcé.
12. Les conclusions du Conseil d'administration ont également trait à d'autres questions (les allégations relatives à des assassinats dans l'Etat Shan et l'institution d'un médiateur). Les conclusions portant sur toutes ces questions, qui ont été présentées verbalement par le Président et approuvées à l'unanimité par le Conseil d'administration, sont les suivantes:

Le Conseil d'administration a examiné l'ensemble des documents dont il était saisi dans le cadre du suivi des conclusions auxquelles il était parvenu par consensus à sa dernière session.

⁷ Le rapport de cette mission (document [GB.283/5/2](#)) est reproduit à l'annexe C du document C.App./D.7.

En ce qui concerne la question de la représentation de l'OIT au Myanmar, il se félicite du protocole d'entente intervenu entre le Bureau et le gouvernement en vue de la désignation d'un fonctionnaire de liaison au Myanmar au plus tard en juin 2002. Les termes de ce protocole lui ont paru acceptables au bénéfice des commentaires et éclaircissements apportés au cours de la discussion et étant clairement entendu que cette première étape doit déboucher sur une représentation pleine et effective de l'OIT pour atteindre l'objectif énoncé dans ce protocole.

En ce qui concerne l'institution d'un ombudsman, le Conseil a pris note des vues exprimées par les membres du Conseil. Il considère que les potentialités de cette mesure pour la réalisation de l'objectif susvisé méritent d'être examinées plus avant; il demande au Bureau de poursuivre le dialogue et d'apporter aux autorités toute information ou assistance qui pourrait leur être utile à cet égard.

En ce qui concerne les allégations relatives aux sept victimes du Shan State, le Conseil a pris bonne note des efforts déployés par les autorités pour faire la lumière sur une affaire particulièrement préoccupante. Il note en même temps que ces efforts n'ont pas mis un terme définitif au débat. Il veut espérer que, pour dissiper tous les doutes ou questions qui pourraient subsister, les autorités souhaiteront d'elles-mêmes donner suite à la proposition formulée au cours du débat en vue d'une validation de l'enquête par une autorité externe et indépendante acceptable par tous.

Le Conseil d'administration a par ailleurs été saisi de propositions du groupe ASEAN (ANASE) visant à inscrire la question du Myanmar à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail afin de procéder à un réexamen de la situation en vue de retirer certaines mesures adoptées en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT. L'unanimité requise par l'article 10.1 du Règlement du Conseil d'administration n'a cependant pas pu être constatée. Il a été toutefois noté que la discussion qui a eu lieu constituait une première discussion de la question et que le Conseil d'administration pouvait donc revenir à la question à sa session de novembre et en décider dans les conditions normales.

II. Désignation d'un chargé de liaison ad interim

13. A l'issue de diverses consultations, le Directeur général a fait part au ministre du Travail du gouvernement du Myanmar, dans une lettre datée du 18 avril 2002⁸, de son intention de nommer M. Léon de Riedmatten chargé de liaison ad interim. Pour aider M. de Riedmatten à s'acquitter de ses fonctions, le Directeur général a décidé de lui adjoindre un fonctionnaire du BIT qui lui servira d'assistant⁹. Le Directeur général a indiqué sa ferme intention, après cette première étape, de désigner un chargé de liaison permanent, à plein temps, durant, ou le plus tôt possible après, la Conférence.
14. Le Directeur général a donc nommé M. Léon de Riedmatten chargé de liaison ad interim le 6 mai 2002, pour une période de deux mois. M. de Riedmatten a été à la tête de la délégation du CICR au Myanmar jusqu'en juillet 2000. Il est actuellement le représentant du Centre pour le dialogue humanitaire et, à ce titre, il a été étroitement associé au processus de réconciliation nationale engagé au Myanmar. Il a également joué un rôle de «facilitateur» lors de la Mission de haut niveau de l'OIT et de plusieurs missions de coopération technique du BIT au Myanmar.

⁸ Cette lettre est reproduite en [annexe](#).

⁹ M. Richard Horsey est arrivé en cette qualité à Yangon le 13 mai. Il en est reparti le 28 mai pour être de retour à temps à Genève pour la Conférence internationale du Travail.

III. Activités entreprises à ce jour par le chargé de liaison ad interim

15. Le mandat de M. de Riedmatten, comme chargé de liaison ad interim, en sus de ses fonctions au Centre pour le dialogue humanitaire, est défini comme suit dans la lettre du Directeur général au ministère du Travail, en date du 18 avril:

Il ne serait pas appelé à assumer la totalité des activités attendues du chargé de liaison, telles qu'analysées par le Conseil d'administration du BIT en mars dernier. Il s'emploierait surtout à régler toutes les questions de logistique relatives à l'installation matérielle du chargé de liaison (locaux, facilités de communication, choix du personnel d'appui local) et à établir des contacts préliminaires avec toutes les personnes et institutions avec lesquelles le chargé de liaison aura à traiter.

Il est aussi indiqué dans la lettre que M. de Riedmatten a été invité à contribuer à l'élaboration du présent rapport et qu'à cet effet il pourrait notamment organiser des consultations si besoin est entre les ministres compétents et des représentants de l'Organisation pour étudier l'évolution de la situation en ce qui concerne les questions de fond traitées par le Conseil d'administration, en vue d'un rapport à la Conférence.

16. L'organisation de consultations entre les ministres compétents et des représentants de l'Organisation a été jugée irréalisable car il restait trop peu de temps avant la Conférence pour envoyer à Yangon une mission chargée d'analyser la situation. Cependant, ces questions de fond ont été passées en revue lors de réunions avec les autorités compétentes, dont le ministre du Travail et la commission chargée de l'application de la convention n° 29, et l'examen de ces questions pourrait être confié à une future mission du BIT.
17. En ce qui concerne les questions de logistique, il s'agissait en tout premier lieu de trouver des locaux adéquats pour le futur chargé de liaison et son personnel. Un certain nombre d'options ont été envisagées en partant du principe que ces locaux doivent être accessibles à toutes les personnes avec lesquelles le chargé de liaison voudra entrer en contact, et qu'ils puissent être agrandis si cela s'avérait nécessaire dans l'avenir. Une option satisfaisante a déjà été trouvée et un bail de douze mois est en cours de négociation avec le propriétaire. Des dispositions sont actuellement prises pour réunir tout le matériel nécessaire de sorte que le bureau puisse commencer à fonctionner en juillet. Aucune difficulté n'a été rencontrée à cet égard et le ministère du Travail ainsi que le ministère des Affaires étrangères apportent l'appui et l'aide nécessaires.
18. Pour ce qui est du personnel d'appui local, étant donné que le futur chargé de liaison voudra sans doute se charger de recruter lui-même son personnel, aucun engagement permanent n'a été effectué jusqu'à présent. Afin que le chargé de liaison bénéficie de l'appui et de l'aide administrative nécessaires dès sa nomination, des dispositions ont néanmoins été prises pour recruter pour une période de courte durée un réceptionniste/secrétaire et un agent administratif.
19. Au sujet de l'établissement de contacts préliminaires, le chargé de liaison ad interim, accompagné de son assistant, a rencontré toute une série de personnes avec lesquelles le futur chargé de liaison aura à traiter ¹⁰.

¹⁰ Au moment de l'achèvement du présent rapport, il avait tenu 24 réunions au total, notamment avec les ministres de l'Intérieur et du Travail, le ministre attaché au Cabinet du Premier ministre, de hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, du Département des prisons et du Département du travail ainsi qu'avec la commission chargée de l'application de la [convention n° 29](#),

- 20.** Lors d'une réunion tenue le 10 mai avec le ministre de l'Intérieur, le colonel Tin Hlaing, le chargé de liaison ad interim a noté que les mesures prises jusqu'ici par les autorités, notamment les ordonnances concernant le travail forcé, visaient essentiellement l'administration civile. Il faudrait également aborder le problème de l'armée, raison pour laquelle il serait extrêmement important que le chargé de liaison ait un interlocuteur issu de l'armée. Le ministre a répondu que la question du travail forcé retient toute l'attention des autorités et qu'elle est examinée au plus haut niveau. Dans les grands projets d'infrastructure, comme le projet de construction d'une voie ferrée dans le sud de l'Etat Shan, on a recours à des militaires et non à des civils.
- 21.** A une réunion qui a eu lieu le 20 mai avec le ministre du Travail, U Tin Winn, le chargé de liaison ad interim a indiqué que son premier objectif était d'ouvrir un bureau pour le chargé de liaison et son personnel et qu'il s'occupait également de prendre de premiers contacts avec les personnes avec lesquelles le chargé de liaison aura à traiter, parmi lesquelles il faudrait qu'il y ait des représentants de l'armée. Les contacts avec l'armée étant souvent difficiles à établir, le chargé de liaison ad interim a suggéré d'inclure un représentant de l'armée dans la commission chargée de l'application de la convention n° 29, qui n'est composée actuellement que de représentants de l'administration civile. Il a aussi signalé que, lors de la Conférence internationale du Travail qui se réunira prochainement à Genève, la question du médiateur et des allégations relatives aux événements survenus dans l'Etat Shan sera vraisemblablement soulevée. En ce qui concerne ces événements, le groupe qui avait présenté les allégations initiales a fait parvenir une réponse détaillée. Un moyen possible de régler la question serait d'obtenir une confirmation indépendante des résultats de l'enquête menée par les autorités. Le ministre a répondu qu'en ce qui concerne la question du médiateur les autorités ont certaines réserves qu'elles ont déjà clairement indiquées. L'utilité d'une telle instance serait en tout état de cause limitée pour des raisons pratiques, vu que de nombreuses régions du pays sont extrêmement isolées et que les habitants de ces régions n'auront aucun moyen de contacter le médiateur. Il est donc plus commode de mettre en place un mécanisme reposant sur les structures administratives déjà existantes; même dans les régions très reculées, l'administration dispose d'agents adjoints de circonscription investis d'un pouvoir administratif et judiciaire. En ce qui concerne les allégations précitées, le ministre a estimé qu'il n'y a pas lieu de mettre en cause la réponse donnée par le premier secrétaire, en particulier sur la foi d'une contre-allégation présentée par un groupe auquel le BIT ne devrait pas accorder la même considération. Le gouvernement juge donc toute vérification externe inacceptable. Enfin, pour ce qui est des discussions avec l'armée, le ministre a fait observer que le personnel militaire est soumis au droit militaire comme au droit civil. Bien que l'armée ne rende pas publiques ses ordonnances, il serait possible de procurer au BIT, s'il le souhaite, des copies des ordonnances relatives au travail forcé.
- 22.** Une réunion tenue le 27 mai avec le ministre attaché au Cabinet du Premier ministre, le général de brigade David Abel, a fourni une nouvelle occasion de débattre de ces diverses questions. En ce qui concerne l'interlocuteur issu de l'armée, le ministre a indiqué que la

présidée par les vice-ministres de l'Intérieur et du Travail. Des entretiens ont aussi eu lieu avec de hauts responsables de la Ligue nationale pour la démocratie (NLD), dont deux avec sa secrétaire générale Daw Aung San Suu Kyi, ainsi qu'avec un certain nombre de représentants ethniques des Etats Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Rakhine et Shan. Des entretiens ont eu lieu également avec 16 membres de la communauté diplomatique à Yangon (Australie, France, Italie, Royaume-Uni, Etats-Unis, Japon, Fédération de Russie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viet Nam), avec le coordonnateur résident des Nations Unies et avec des représentants du HCR, du CICR et d'un certain nombre d'ONG internationales opérant au Myanmar. En outre, des réunions se sont tenues avec des représentants des milieux d'affaires internationaux, ainsi qu'avec des représentants religieux locaux.

structure militaire inclut un département de l'inspection générale comportant, outre l'inspecteur général, un juge militaire et un secrétaire militaire. Ces trois responsables sont nommés par le gouvernement et font directement rapport au commandant en chef (général en chef Than Shwe). Toutes les enquêtes militaires sont menées par ce département qui serait donc l'interlocuteur le plus approprié du chargé de liaison. En ce qui concerne les allégations, la question se poserait en des termes différents si la plainte avait été présentée par une voie appropriée telle que le chargé de liaison. Etant donné que ni la source de ces allégations ni l'organisation par l'intermédiaire de laquelle elles ont été transmises ne peuvent être considérées comme crédibles, le gouvernement n'est pas en mesure d'accepter une enquête externe en la matière.

- 23.** Deux réunions ont eu lieu avec la secrétaire générale de la NLD, Daw Aung San Suu Kyi, les 14 et 23 mai. A la seconde de ces réunions ont participé des membres du comité central de la NLD. Le chargé de liaison ad interim a indiqué que l'une de ses priorités était d'établir des contacts avec l'armée. Il a fait observer que Daw Aung San Suu Kyi a souligné à plusieurs reprises que l'un des objectifs prioritaires de la NLD doit être d'améliorer les conditions de vie de la population, et il s'est demandé dans quelle mesure le problème du travail forcé intervient dans la réalisation de cet objectif. Daw Aung San Suu Kyi a précisé que, dès lors que les questions de fond sont examinées avec les autorités, on ne peut pas fermer les yeux sur des problèmes tels que le travail forcé car ils ont rapport avec le développement. De l'avis de la NLD, le travail forcé n'est pas un problème isolé. L'une des raisons du recours au portage est que, dans les premiers temps de la lutte pour l'indépendance, des civils s'étaient portés volontaires pour aider l'armée, en partie du fait que leurs services étaient rémunérés. Mais l'utilisation de civils est désormais une habitude, ils ne sont plus payés et sont contraints de travailler. Les choses se sont un peu améliorées depuis le début des années quatre-vingt-dix et l'OIT y a certainement contribué. Daw Aung San Suu Kyi a admis qu'il importe pour le chargé de liaison de nouer des contacts avec l'armée. Il faut surtout faire observer aux responsables militaires que le travail forcé n'est pas nécessaire dans la mesure où les ressources dont ils ont besoin leur sont fournies pour qu'ils y renoncent, et que d'autres pays aussi pauvres que le Myanmar n'ont pas recours à cette pratique. Outre l'action de l'OIT dans le domaine du travail forcé, Daw Aung San Suu Kyi a indiqué qu'elle tient beaucoup aussi à ce que l'Organisation s'intéresse à la situation des ouvriers des usines, car la NLD a eu vent de nombreuses plaintes concernant leurs conditions de travail. Elle a également souligné l'importance qu'il y a à examiner la question du travail pénitentiaire, et en particulier les mauvaises conditions existant dans les camps de travail.
- 24.** Lors d'une réunion qui a eu lieu le 22 mai avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le chef de délégation, M. Michel Ducraux, a expliqué que le mandat du CICR s'étend à la question du travail forcé, que l'on peut considérer par exemple comme une privation de liberté. Le portage est tout particulièrement au centre du mandat du CICR, car, en période de conflit, on a souvent recours à ce genre de pratique. M. Ducraux a également indiqué que la question du portage par des villageois figure désormais dans les rapports confidentiels du CICR aux autorités. Il a insisté sur l'importance de la confidentialité pour faciliter les travaux du CICR et a relevé que l'absence d'une telle confidentialité compliquerait beaucoup la tâche du chargé de liaison du BIT.
- 25.** Le chargé de liaison ad interim a demandé la tenue d'une réunion avec la commission chargée de l'application de la [convention n° 29](#) afin de passer en revue les faits nouveaux depuis la visite de la Mission de haut niveau et d'en rendre compte comme il convient à la Conférence¹¹. Assurant la présidence de la commission, le vice-ministre du Travail a

¹¹ La mission de coopération technique du BIT qui s'est rendue au Myanmar en février n'a pas eu l'occasion de rencontrer des responsables de la commission chargée de l'application de la

indiqué que les ordonnances ont été diffusées dans tout le pays, jusqu'au niveau des arrondissements ruraux. A deux autres reprises depuis la visite de la Mission de haut niveau, plusieurs équipes dirigées par des directeurs du Département du travail se sont rendues sur le terrain pour évaluer la situation et expliquer les ordonnances à la population. Toutefois, un autre membre de la commission a précisé que ces équipes n'ont généralement pas rencontré les commandants militaires locaux. Jusqu'ici, aucune poursuite n'a été engagée en vertu de l'article 374 du Code pénal. Il y a eu toutefois deux cas de violation des ordonnances. Dans le premier cas, un président de circonscription de la division d'Ayeyarwady a été reconnu coupable d'avoir réquisitionné du riz auprès de cultivateurs, et a été rétrogradé. Dans le second, un fonctionnaire d'une circonscription de la division de Magway a acheté du riz à un prix inférieur au prix du marché, ce qui a été considéré comme un abus de confiance. Ce fonctionnaire a été poursuivi en vertu du Code pénal (mais pas en vertu de l'article 374) et licencié. En ce qui concerne les preuves de l'existence de crédits budgétaires pour rémunérer le travail fourni dans le cadre de projets de travaux publics, les autorités ont une nouvelle fois indiqué que, selon le système budgétaire du Myanmar, les coûts de main-d'œuvre ne constituent pas un poste séparé, et il est donc impossible de fournir de telles preuves. Au sujet de la diffusion des ordonnances par les moyens de communication de masse, il a été signalé que les journaux ne tirent qu'à 200 000 exemplaires environ, et que relativement peu de gens possèdent une télévision ou une radio. C'est pourquoi la diffusion par l'administration locale est plus efficace. En ce qui concerne la diffusion dans les principales langues ethniques, la commission a indiqué que, outre leur distribution sous forme de documents imprimés en anglais et en birman, les ordonnances ont été annoncées publiquement par des crieurs dans les villes, et des réunions ont été organisées afin de donner à la population des explications dans la langue qu'elle comprend, y compris diverses langues ethniques. Pour ce qui est des nouvelles instructions, aucune n'a été publiée depuis la visite de la Mission de haut niveau, mais de nouvelles consignes ont été données à des fonctionnaires convoqués à Yangon. Le vice-ministre de l'Intérieur a tenu à souligner qu'il existe au Myanmar certaines traditions et pratiques en matière de travail d'utilité sociale, mais qu'en raison des nouvelles ordonnances les gens hésitent maintenant à y prendre part pour ne mécontenter personne. Plusieurs membres de la commission ont demandé des précisions sur ce que l'on peut entendre par «cas de force majeure».

26. Il paraît opportun avant de conclure ce rapport de présenter certains commentaires et idées au sujet de l'évolution future de la présence de l'OIT au Myanmar. Comme le chargé de liaison ad interim l'a déclaré à toutes les réunions auxquelles il a participé, il importe que le rôle de l'OIT dans l'éradication du travail forcé soit envisagé de manière constructive. Il a souligné à diverses réunions avec les autorités que celles-ci ne doivent pas considérer l'élimination du travail forcé seulement comme une réponse à des pressions et exigences extérieures. Le travail forcé est un problème interne que les autorités doivent impérativement régler, compte tenu en particulier de la volonté qu'elles affichent de faire du Myanmar une nation moderne et démocratique. Vu que l'armée aura à jouer un rôle décisif dans toute solution à ce problème, il est indispensable que le chargé de liaison ait

[convention n° 29](#) et a donc soumis un rappel des questions en suspens soulevées dans le rapport de la Mission de haut niveau. Ces questions concernent: 1) les cas nouveaux ou additionnels de violation des ordonnances concernant le travail forcé; 2) les poursuites, en particulier en vertu de l'article 374 du Code pénal; 3) les preuves de l'existence de crédits budgétaires pour rémunérer le travail fourni dans le cadre de projets de travaux publics; 4) la publicité donnée aux ordonnances, y compris la diffusion par les moyens de communication de masse (journaux, radio, télévision) et la diffusion dans toutes les langues appropriées, y compris les principales langues ethniques; 5) tous textes supplémentaires d'instructions adressées aux autorités militaires ou autres donnant des précisions sur les types de tâches pour lesquelles la réquisition de travail est interdite, ainsi que sur la façon dont ces tâches seront exécutées dorénavant.

un interlocuteur issu de l'armée. Il faudrait également qu'il soit en mesure de s'entretenir avec les commandants régionaux et locaux lorsqu'il se rend sur le terrain. Bien que le rôle du chargé de liaison soit d'aider le gouvernement dans ses efforts visant à éliminer le travail forcé, il faut également qu'il entretienne des contacts étroits avec la NLD et avec les groupes ethniques, de même qu'avec la communauté internationale, pour élaborer des solutions et des projets efficaces et appropriés. Il y a lieu aussi de souligner que le processus de réconciliation en cours au Myanmar pourrait avoir une incidence sur le travail du chargé de liaison et que les faits nouveaux positifs intervenant dans ce processus, en particulier s'agissant de s'attaquer à certaines des causes profondes du problème du travail forcé, pourraient contribuer à l'éradication de cette pratique.

27. Il importe également de relever certaines des contraintes pesant sur les activités assignées au chargé de liaison, en particulier la résolution adoptée par la Conférence à sa 87^e session (juin 1999). Si cette résolution est maintenue, la question des conditions de travail dans les usines, par exemple, soulevée par Daw Aung San Suu Kyi, ne peut être abordée que s'il y a des cas allégués de violation de la convention sur le travail forcé. En ce qui concerne les camps de travail, évoqués par Daw Aung San Suu Kyi, il semblerait que la question relève plus directement du mandat du CICR, avec lequel le chargé de liaison voudra sans doute coopérer sur ce point. Pour ce qui est de l'utilisation de prisonniers comme porteurs, le chargé de liaison ad interim a souligné qu'il ne faut pas considérer cette option comme acceptable pour remplacer le recours à des civils.
28. S'il est prématuré à ce stade de formuler des propositions concrètes concernant les types de projets que le chargé de liaison pourrait mettre en œuvre, on peut néanmoins donner certaines indications générales sur la base des diverses discussions qui ont eu lieu jusqu'ici. L'une des tâches importantes du chargé de liaison pourrait consister à élaborer des programmes de formation. Par exemple, une formation dispensée dans tous les secteurs, y compris l'administration, l'armée et la population en général, pourrait à la fois faire mieux connaître les ordonnances et accroître la capacité de les mettre en application, complétant ainsi utilement les mesures institutionnelles recommandées par la Mission de haut niveau. Cette formation pourrait aborder le problème récurrent de la limite mal définie entre travail obligatoire et travail volontaire qui est ressorti très récemment des commentaires et des questions soulevées par la commission chargée de l'application de la [convention n° 29](#). Plusieurs observateurs ont également indiqué que les forces armées de certains pays de la région ont apporté diverses solutions au problème du transport de fournitures sur des terrains aussi malaisés que ceux qui existent au Myanmar, sans recourir à des porteurs civils. Accroître la mécanisation tout en réduisant les effectifs de l'armée constitue peut-être la solution à long terme mais, en attendant, la pratique régionale suggère d'autres possibilités ¹² qu'il pourrait être utile d'étudier plus avant.

¹² Parmi les idées proposées figurent l'utilisation de mulets, la rémunération des porteurs et une notable amélioration de leurs conditions de travail – qui pourraient conduire des personnes qui y sont aptes à se porter volontaires pour ce travail – et l'utilisation pour le portage de soldats qui ne participent pas directement aux combats.

Annexe

Communication en date du 18 avril 2002 du Directeur général au ministre du Travail du Myanmar

Monsieur le Ministre,

Pour faire suite aux consultations informelles qui ont lieu avec les autorités du Myanmar par l'intermédiaire de l'ambassadeur Mya Than à Genève et de M. Léon de Riedmatten à Yangon, je souhaiterais vous faire part officiellement de mes intentions concernant la nomination d'un chargé de liaison de l'OIT au Myanmar conformément au protocole d'entente conclu le 19 mars 2002.

Selon l'approche par étapes successives préconisée par les autorités du Myanmar, il importe au plus haut point qu'après la conclusion du protocole d'entente et son approbation par le Conseil d'administration du BIT la discussion qui doit avoir lieu au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail puisse représenter une nouvelle étape importante et concrète dans l'application de la [convention n° 29](#).

Comme vous le savez certainement, la Commission de l'application des normes sera saisie du rapport de la commission d'experts qui ne fait apparaître aucune avancée notable à cet égard. La perspective d'une action renouvelée et plus efficace avec l'aide de l'OIT contribuerait certainement à donner une image plus positive de la situation. Cependant, cette perspective ne peut devenir crédible que si la nomination d'un chargé de liaison est un fait et non plus une déclaration d'intention et si le chargé de liaison est déjà en fonctions. Cela étant, le choix du futur chargé de liaison au Myanmar est une décision extrêmement importante qui doit être prise avec tout le soin, la réflexion et les consultations nécessaires.

C'est dans ce contexte que je suis arrivé à la conclusion que le meilleur moyen de concilier à ce stade ces différentes considérations est de nommer un chargé de liaison ad interim, M. Léon de Riedmatten, directeur du Centre pour le dialogue humanitaire à Yangon, qui nous a servi de facilitateur à notre satisfaction mutuelle.

Il ne serait pas appelé à assumer la totalité des activités attendues du chargé de liaison, telles qu'analysées par le Conseil d'administration du BIT en mars dernier. Il s'emploierait surtout à régler toutes les questions de logistique liées à l'installation matérielle du chargé de liaison (locaux, facilités de communication, choix du personnel d'appui local) et à établir des contacts préliminaires avec toutes les personnes et institutions avec lesquelles le chargé de liaison aura à traiter.

En outre, j'ai demandé à M. de Riedmatten de contribuer à la préparation du rapport qui sera soumis à la Commission de l'application des normes pour examen, en même temps que le rapport de la commission d'experts. A cet effet, il pourrait notamment organiser s'il y a lieu des consultations entre les ministres compétents et des représentants de l'Organisation afin d'examiner, ainsi qu'il convient, l'évolution de la situation en ce qui concerne les questions de fond traitées par le Conseil d'administration, en vue d'un rapport à la Conférence.

Dans l'accomplissement de ces tâches et pour être pleinement couvert par le protocole d'entente, M. de Riedmatten serait considéré comme un fonctionnaire du BIT.

Bien que de portée nécessairement limitée, les tâches qui lui seraient assignées représentent un très vaste programme que M. Léon de Riedmatten ne s'estime raisonnablement pas en mesure d'accomplir seul et en sus de ses très lourdes et importantes responsabilités au Centre pour le dialogue humanitaire. J'ai donc accepté d'accorder à M. de Riedmatten un appui immédiat pour assurer le succès de cette phase transitoire en lui adjoignant un fonctionnaire du BIT qui devra posséder des qualifications reconnues, être fiable et rompu aux procédures et pratiques du BIT. Ce fonctionnaire de rang inférieur exécuterait toutes les tâches qui lui seraient confiées par M. de Riedmatten, sous sa stricte autorité. Il devrait être à pied d'œuvre à Yangon dans les plus brefs délais dès que M. de Riedmatten aura commencé son mandat au nom du BIT, mais revenir à

Genève en juin pour participer à la Conférence internationale du Travail. Son séjour à Yangon en mai aurait donc le caractère d'une mission.

Après cette première étape, j'ai la ferme intention de nommer un chargé de liaison permanent, à plein temps, dans les meilleurs délais après, si ce n'est pendant, la Conférence.

Pour conclure, je tiens à souligner que je suis profondément convaincu que les deux parties ont manifestement intérêt à instaurer les conditions qui assureront le plein succès de cette étape transitoire essentielle. Point n'est besoin d'insister sur l'importance de ce succès, particulièrement eu égard au dernier paragraphe des conclusions que le Conseil d'administration a adoptées en mars dernier.

En ce qui concerne le BIT, cette nouvelle étape pourrait, sous réserve de quelques consultations complémentaires avec le centre pour le dialogue humanitaire, commencer dès la première semaine du mois de mai par la nomination officielle de Léon de Riedmatten comme chargé de liaison ad interim pour une durée de deux mois.

J'attends avec intérêt votre prochaine confirmation que les autorités de votre pays souscrivent à ce programme ainsi qu'à l'approche générale indiquée ci-dessus et, d'avance, je vous remercie infiniment de votre compréhension et de votre coopération.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Juan Somavia.

D. Rapport de la Mission de haut niveau *

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 Myanmar¹, 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^{er} mars², 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 2001³, 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^{me} 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*

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

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 3/13.

personnes»⁴. 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 engagement⁵.

5. Nonobstant cet engagement, la mission s'est particulièrement souciee 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 assister⁶ 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.

⁴ Voir [annexe III](#).

⁵ Voir [annexe IV](#).

⁶ M. Francis Maupain, chef du secrétariat de la mission, accompagné de M. Muneto Ozaki, M. Rueben Dudley, M^{me} Anne-Marie La Rosa, M. Richard Horsey, M^{me} Marie-Anne Plantard et M^{me} 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 ⁷, 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 ⁸.
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

⁷ 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.

⁸ 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 visites⁹, ainsi qu'une carte du pays¹⁰.

13. Les visites ont permis de rencontrer les autorités à différents niveaux (Etat/département, district, municipalité et arrondissements ruraux)¹¹. 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'affaires¹².
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

⁹ Voir [annexe VI, section c\)](#).

¹⁰ Voir [annexe VII](#).

¹¹ 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.

¹² 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 Myanmar¹³.

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,

¹³ 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 proximité¹⁴.

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 pays¹⁵. 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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^{er} novembre 2000. Elle a observé entre autres que l'instruction du 1^{er} 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^{er} 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»¹⁶. 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^{er} 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 NaSaKa¹⁷ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 VPDC¹⁸ 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 TPDC¹⁹ 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).

¹⁸ Conseil pour la paix et le développement des arrondissements ruraux.

¹⁹ 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^{er} 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*²⁰.
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 suprême²¹. 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 poursuite²². Tout au plus a-t-on parfois déclenché des procédures administratives contre

²⁰ Ce texte est la traduction de la version anglaise du Code pénal du Myanmar.

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

²² 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)²³. 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.

²³ 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-mêmes²⁴.
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 militaires²⁵. 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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 villageois²⁶. 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 2001²⁷.
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,

²⁶ 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.

²⁷ 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.²⁸ 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)²⁹.

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

²⁸ 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).

²⁹ *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 temps³⁰. Pour les raisons précédemment indiquées, il est évident

³⁰ 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 bouddhisme³¹, 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

³¹ 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 «dhanā» (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 ³².

- 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 ³³. 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^{me} 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^{me} Anne-Marie La Rosa, M. Richard Horsey, M^{me} Marie-Anne Plantard et M^{me} 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

³² 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.

³³ 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^{me} 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.