La notion de sanction dans la pratique du Bureau international du travail : à propos de la violation par le Myanmar de la Convention n° 29 sur le travail forcé

Mamoud Zani

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/5266>
DOI : 10.4000/crdf.5266
ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2012
Pagination : 59-66
ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Mamoud Zani, « La notion de sanction dans la pratique du Bureau international du travail : à propos de la violation par le Myanmar de la Convention n° 29 sur le travail forcé », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 10 | 2012, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 14 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5266> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.5266>

La notion de sanction dans la pratique du Bureau international du travail : à propos de la violation par le Myanmar de la Convention n° 29 sur le travail forcé

Mamoud ZANI

Maître de conférences en droit public et directeur du département de droit de l'Université privée de Tunis

I. Les violations importantes imputables au Myanmar

- A. La violation des normes constitutionnelles
- B. La violation des normes fondamentales

II. Les réactions passives de l'ONU et du BIT

- A. La réaction de l'ONU
- B. La réaction du BIT

Introduction

En vertu du principe « *pacta sunt servanda* »¹ prévu à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, les États membres de l'Organisation internationale du travail (OIT) sont tenus d'observer de bonne foi les normes qu'ils ont acceptées ; dans le cas contraire, leur inobservation qui constitue un « fait illégitime », sera sanctionnée. La sanction (*unrechtsfolge*) « est la conséquence de l'acte illégitime ; l'acte illégitime (ou délit) est une condition de la sanction »². En pratique, de nombreuses organisations internationales et institutions financières internationales ont le pouvoir d'infliger aux États membres des sanctions privatives de droits : la Charte de l'Organisation des Nations unies (ONU) prévoit, par exemple, la

suspension d'un État membre contre lequel une action préventive ou coercitive est engagée (art. 5 al. 2), l'exclusion totale de l'organisation (art. 6) et la suspension du droit de vote pour non-paiement de sa contribution financière (art. 19). La Constitution de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) envisage pour sa part la suspension du droit de vote sans tenir compte des circonstances du non-paiement des contributions financières, ainsi que la suspension de la qualité de membre (art. 4). La suspension du droit de vote est prévue également par les articles 62 de la Convention relative à la création de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), 7 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et 2, alinéa 4 de la Convention créant l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) ;

1. Voir J.-B. Whitton, « La règle *pacta sunt servanda* », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Leyde – Boston, Martinus Nijhoff, 1934, t. 49, p. 151-276. Selon Hans Kelsen, « c'est le droit international général, notamment grâce à la règle *pacta sunt servanda*, qui établit la norme obligeant les États à respecter les traités, à se conduire en conformité avec ce que prescrivent les traités qu'ils ont eux-mêmes conclus » (H. Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, B. Laroche, V. Faure (trad.), Paris, LGDJ et Bruxelles, Bruylant (La pensée juridique), 1997, p. 401).
2. H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, C. Eismann (trad.), Paris, Dalloz (Philosophie du droit), 1962, p. 54.

ainsi que les articles XXVI et XXVII des Statuts du Fonds monétaire international (FMI)³.

Il s'agit bien évidemment de sanctions « corporatives »⁴ découlant principalement de l'Acte constitutif de l'organisation qui ne doivent pas être confondues avec les actes de justice privée ou de réactions décentralisées à l'illicite⁵ (*unrecht*), comme pour l'ordre juridique international où l'État lésé s'attribue la fonction de justicier et les actes unilatéraux vont des contre-mesures à la légitime défense. Ce type de sanctions n'existe pas à proprement parler dans l'univers institutionnel du Bureau international du travail (BIT). Mais cela signifie-t-il pour autant que les organes directeurs de l'organisation, en l'occurrence la Conférence internationale du travail (CIT) et le Conseil d'administration soient dénués de tout pouvoir de sanction dans le cas de la violation par un État membre de l'organisation de ses obligations internationales ?

L'exemple du Myanmar, dont le Conseil de sécurité n'a pas pu adopter⁶ le projet timide de résolution S/2007/14⁷ présenté par les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, suite aux manifestations massives de septembre 2007 et à la répression de la population civile – le président du Conseil s'est contenté de faire deux déclarations⁸ le 11 octobre 2007 et le 2 mai 2008 sur la situation au Myanmar, et une autre⁹ en août 2009 par laquelle il réaffirmait ces déclarations tout en insistant sur l'importance de la libération de tous les prisonniers politiques, y compris Daw Aung San Suu Kyi¹⁰ – constitue indubitablement un cas d'étude intéressant pour déterminer la nature des mesures prises par le BIT au sens de l'article 33 de la Constitution de l'OIT¹¹ à l'encontre de cet État pour violations répétées d'une norme fondamentale, à savoir la Convention n° 29 sur le travail forcé (1930)¹². Il importe également de s'intéresser à la position de l'organisation mère puisque le Myanmar fait partie

des 193 États membres de l'ONU. Dans ce sens, nous examinerons, tout d'abord, les violations importantes imputables au gouvernement du Myanmar (I), ensuite, les réactions passives à ces violations tant par l'ONU que par le BIT (II).

I. Les violations importantes imputables au Myanmar

La violation par le Myanmar des normes constitutionnelles (A) et des normes fondamentales (B) constitue les principaux faits illicites qui lui sont imputables.

A. La violation des normes constitutionnelles

L'adhésion libre à l'OIT impose à l'égard de tout État membre l'obligation de contribuer à la concrétisation des objectifs de l'organisation énoncés dans le préambule de la Constitution, notamment la justice sociale et l'amélioration des conditions du travail partout dans le monde. Cette adhésion impose également à l'ensemble des États membres de respecter :

- d'une part, les droits fondamentaux contenus dans la Déclaration de Philadelphie de mai 1944, à savoir :
[...] le travail n'est pas une marchandise; la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu; la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous; la lutte contre le besoin [...]. (principe I)
- d'autre part, les principes de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail¹³ et son suivi du 18 juin 1998: la liberté d'association et

3. Ils prévoient la suspension définitive et la suspension temporaire.

4. Voir A. Berenstein, « Le mécanisme des sanctions dans l'Organisation internationale du travail », *Revue générale de droit international public*, t. 44, 1937, p. 446-465; L. Delbez, « Le mécanisme juridique des sanctions internationales », *Revue du droit public*, t. 54, 1937, p. 245-273; L. Cavaré, « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international », *Revue générale de droit international public*, t. 44, 1937, p. 385-445; J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU: étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, A. Pedone, 1974; C. Leben, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées: recherches sur les sanctions internationales et l'évolution du droit des gens*, préface de S. Bastid, Bruxelles, É. Bruylant, 1979.

5. Voir L.-A. Sicilianos, *Les réactions décentralisées à l'illicite: des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990; D. Alland, *Justice privée et ordre juridique international: étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, A. Pedone, 1994 et *Droit international public*, Paris, PUF, 2000.

6. Suite au double vote négatif de la Chine et de la Fédération de Russie.

7. En effet, le projet de résolution ne met pas en cause la responsabilité internationale du gouvernement du Myanmar et se contente de demander à ce dernier d'engager « un dialogue politique de fond conduisant à une véritable transition vers la démocratie » (point 6) et de « coopérer pleinement avec l'OIT et ses représentants à l'élimination du travail forcé » (point 5).

8. Voir S/PRST/2007/37 du 11 octobre 2007, p. 1-2 (le Conseil déplore vivement l'utilisation de la violence contre les manifestations pacifiques au Myanmar), et S/PRST/2008/13 du 2 mai 2008, p. 1 (le Conseil prend note de la tenue d'un référendum sur un projet de Constitution en 2008 et d'élections en 2010 et encourage le gouvernement du Myanmar et toutes les parties concernées à coopérer avec l'ONU).

9. Voir SC/9731/2009 du 13 août 2009.

10. Elle a été libérée en novembre 2010 et a été élue députée à l'occasion des élections législatives partielles du 1^{er} avril 2012.

11. « Si un membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations ».

12. Lors de sa 301^e session (mars 2008), le Conseil d'administration a invité le gouvernement du Myanmar à faire une déclaration publique dénuée de toute ambiguïté, dans laquelle il reconferme l'interdiction de recours au travail forcé, sous quelque forme que ce soit. Voir GB.301/6, mars 2008, p. 1, § 3.

13. N'ayant pas été incorporée dans la Charte constitutive, comme le précédent de la Déclaration de Philadelphie, la Déclaration des droits fondamentaux est en réalité dépourvue de toute valeur juridique hormis le cas des organes directeurs de l'organisation.

la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants, l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Cet instrument ajoute¹⁴ que, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions fondamentales, les États membres ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'organisation, de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes fondamentaux contenus dans ces conventions.

Le recours généralisé par le Myanmar au travail forcé constitue une violation fondamentale de ces normes constitutionnelles. C'est pourquoi la CIT a affirmé dans sa résolution de juin 1999 (87^e session) concernant ce recours que : « L'attitude et le comportement du gouvernement du Myanmar sont manifestement incompatibles avec les conditions et les principes régissant l'appartenance à l'organisation »¹⁵. Malgré ce constat, les organes directeurs de l'organisation n'ont pas envisagé l'expulsion ou la suspension du Myanmar. Au contraire, ce dernier avait menacé de se retirer¹⁶ de l'organisation conformément à l'article 1, alinéa 5 de la Constitution si des sanctions étaient prises à son encontre.

À côté de la violation des normes constitutionnelles, il convient d'ajouter les normes fondamentales, principalement la Convention n° 29 sur le travail forcé.

B. La violation des normes fondamentales

Le Myanmar est membre de l'OIT depuis 1948. Il n'a pas encore ratifié les normes fondamentales n° 98, 100, 105, 111, 138 et 182, à l'exception de la Convention n° 29 sur le travail forcé (1930)¹⁷ obligeant tout État partie conformément à son article 1, alinéa 1 à supprimer le recours au travail forcé ou obligatoire, ce qui n'est pas le cas au Myanmar. Il s'agit par ailleurs d'un État membre « récidiviste » de l'organisation : en 1993, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) avait déposé une réclamation au sens de l'article 24 de la Constitution pour non-respect de la Convention n° 29 par le Myanmar, en particulier sur la question du recrutement forcé et de l'utilisation abusive de porteurs par les militaires. Le comité du Conseil d'administration chargé de l'examen de la réclamation, ainsi que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ont conclu que les dispositions de la loi sur les villages et de la loi sur les villes n'étaient pas conformes à la Convention n° 29.

En 1996, une plainte a été déposée par vingt-cinq délégués travailleurs à la 83^e session de la CIT contre le gouvernement du Myanmar concernant l'application de

la Convention n° 29 sur le travail forcé. Cette plainte faisait référence aux violations flagrantes de cet instrument par le Myanmar, dénoncées depuis trente ans par les mécanismes de contrôle de l'OIT. En 1997, le Conseil d'administration établit, conformément à l'article 26 de la Constitution, une commission d'enquête pour examiner le respect par cet État de cet instrument fondamental. Dans son rapport de 1998, la commission d'enquête a considéré que la convention en question avait été violée, en droit ainsi qu'en pratique, d'une manière systématique et généralisée, ce qui impliquait des mesures de la part des organes directeurs de l'organisation pour rétablir la situation.

En 1999, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire la question de la mise en œuvre de la Convention n° 29 par le Myanmar à l'ordre du jour de chaque session de la Conférence ; et celle-ci a posé ouvertement, dans sa résolution de juin 1999 concernant le recours généralisé au travail forcé au Myanmar, la responsabilité internationale du Myanmar en se disant « vivement préoccupée », « consternée » et « déplor[ant] profondément » l'attitude du gouvernement du Myanmar. Elle a, surtout, décidé de priver l'État en question de toute assistance technique de la part de l'organisation. Cette privation qu'on pourrait rapprocher du qualificatif de sanction – l'assistance technique est souvent accordée à la demande de l'État – représente-t-elle une réaction appropriée aux violations du Myanmar ?

En dépit de ces violations imputables au gouvernement du Myanmar, la position affichée par l'ONU et le BIT reste passive et contestable.

II. Les réactions passives de l'ONU et du BIT

Il s'agit d'examiner la réaction de l'ONU (A) et celle du BIT (B).

A. La réaction de l'ONU

Sur la base du paragraphe 1 d) de sa résolution relative aux mesures recommandées par le Conseil d'administration, au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT au sujet du Myanmar, adoptée en 2000 (88^e session), la CIT a invité le directeur général du BIT à demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la session de juillet 2001 du Conseil économique et social (ECOSOC), qui concernerait le non-respect par le Myanmar des recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête et viserait l'adoption de recommandations adressées soit par l'ECOSOC, soit par l'Assemblée générale, soit par les deux, aux gouvernements et autres institutions spécialisées.

14. Point 2 de la Déclaration.

15. § 3 de la résolution.

16. Sur la question du retrait, voir G. Orsoni, « Le retrait des États-Unis et la crise de l'OIT », *Revue générale de droit international public*, t. 83/3, 1979, p. 689-746.

17. Ratifiée par le Myanmar le 4 mars 1955.

En vertu de l'article III de l'accord signé à New York le 30 mai 1946 entre l'ONU et l'OIT¹⁸, et de l'article 9, alinéa 2g du règlement intérieur de l'ECOSOC, le Directeur général du BIT a demandé qu'un point supplémentaire, intitulé « Mesures à prendre pour que le Myanmar applique les recommandations de la commission d'enquête de l'OIT sur le travail forcé », soit inscrit à l'ordre du jour de la session de fond de 2001 du Conseil. Celui-ci, tenant compte de l'article 76 de son règlement intérieur qui prévoit, avant l'inscription d'une question à l'ordre du jour présentée par une institution spécialisée, des consultations préliminaires entre le secrétaire général de l'ONU et le chef de l'institution en question, a décidé conformément, à sa décision 2001/216 du 3 mai 2001, de reporter à sa session de fond de juillet 2001, l'examen de la demande du BIT.

Force est de remarquer que dans sa résolution 2001/20 du 25 juillet 2001, l'ECOSOC prend seulement note de l'accord conclu entre le BIT et les autorités du Myanmar, en vue d'une évaluation objective de la mise en œuvre pratique et de l'impact véritable de l'ensemble des mesures législatives, exécutives et administratives rapportées par le Myanmar ayant pour objectif de parvenir à une élimination complète du travail forcé dans la loi comme dans la pratique. Bien qu'il ait pris connaissance des conclusions de la Commission de l'application des conventions et recommandations du BIT, particulièrement celles indiquant l'inapplication effective des recommandations de la commission d'enquête et le non-suivi des propositions présentées par la mission de haut niveau au Myanmar, outre les rapports de l'ancienne Commission des Droits de l'homme¹⁹, l'ECOSOC est resté passif et aucune initiative concrète ou mesure nouvelle n'a été envisagée. Il se contente juste de demander au secrétaire général de l'ONU de le tenir informé de tout fait nouveau concernant la question.

En 2005, le directeur général du BIT a reformulé une demande similaire auprès de l'ECOSOC, à savoir l'inscription d'un point à l'ordre du jour de sa session de juillet 2006 concernant les violations graves du Myanmar à mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête. L'ECOSOC a examiné la demande du chef du BIT en janvier 2006 et a décidé de débattre de la question lors de sa session de juillet 2006 sous le point 14 b) de son ordre du jour; toutefois rien n'a été décidé concrètement.

La position passive de l'ECOSOC rejoint, dans un sens, celle de l'Assemblée générale qui se borne également, à l'aide d'une série de résolutions²⁰, à constater et

à déplorer l'attitude du gouvernement du Myanmar sans recommander aux gouvernements et autres institutions spécialisées une quelconque mesure effective. Ainsi, dans sa résolution 55/112 du 4 décembre 2000, l'Assemblée générale constate que le gouvernement en question n'a pas mis fin à la pratique généralisée et systématique du travail forcé dont est victime son peuple et qu'il n'a appliqué aucune des trois recommandations de l'OIT sur la question. Elle prie, conformément à sa résolution 56/231 du 24 décembre 2001 (§ 17), le gouvernement du Myanmar,

[...] agissant en étroite coopération avec le BIT, d'adopter des dispositions législatives, exécutives et administratives concrètes pour faire disparaître la pratique du travail forcé, conformément aux recommandations pertinentes de la Commission d'enquête [...].

En outre, elle l'invite, en vertu du point 3 h) de sa résolution 59/263 du 23 décembre 2004, à mettre fin aux violations systématiques des Droits de l'homme, en éradiquant la pratique du travail forcé et en coopérant avec le BIT pour assurer l'application des recommandations de la commission d'enquête. Dans sa résolution 60/233 du 23 décembre 2005 sur la situation des Droits de l'homme au Myanmar, l'Assemblée générale ne propose aucune mesure concrète et se contente conformément au paragraphe 3, alinéas a et b de sa résolution d'engager le gouvernement du Myanmar à mettre fin aux violations systématiques des Droits de l'homme et à mettre un terme à l'impunité et à traduire en justice tous les acteurs de violations des Droits de l'homme.

Dans sa résolution 61/232 du 22 décembre 2006, l'Assemblée générale se contente d'exhorter une nouvelle fois le gouvernement du Myanmar à mettre fin aux violations systématiques des Droits de l'homme et des libertés fondamentales sur son territoire et à appliquer pleinement les recommandations de l'Assemblée générale, de la Commission des Droits de l'homme et de l'OIT²¹. Elle prend note par ailleurs dans sa résolution 62/222 du 22 décembre 2007 de la « conclusion entre l'Organisation internationale du Travail et le gouvernement du Myanmar d'un accord prévoyant la création d'un mécanisme permettant aux victimes du travail forcé de demander réparation »²², et demande au gouvernement du Myanmar d'examiner sérieusement les recommandations et propositions présentées, entre autres, par l'OIT et d'autres entités des Nations unies²³.

Lors de sa 63^e session, l'Assemblée générale se déclare, conformément à sa résolution 63/245 du 24 décembre 2008,

18. Il constitue le premier accord conclu par l'ONU en vertu de l'article 57 de la Charte.

19. L'ECOSOC se limite juste à prendre connaissance des résolutions de l'ancienne Commission des Droits de l'homme. Voir, par exemple, les décisions 1996/285 du 24 juillet 1996; 1997/272 du 22 juillet 1997; 1998/261 du 30 juillet 1998 et 1999/231 du 27 juillet 1999; 2000/255 du 28 juillet 2000 et 2002/269 du 25 juillet 2002 de l'ECOSOC. Pour l'ensemble de ces décisions, voir les documents, résolutions et décisions de l'ECOSOC, session d'organisation pour 1996, Documents officiels, supplément n° 1, 1997, p. 111; *ibid.*, 1999, p. 169; *ibid.*, 2000, p. 102, 120 et 134.

20. 50/194 du 11 mars 1996; 51/117 du 6 mars 1997; 52/137 du 3 mars 1998; 53/162 du 25 février 1999; 54/186 du 29 février 2000 et 55/112 du 4 décembre 2000. Voir AG, doc. off., 55^e session, supplément n° 49 (A/55/49), p. 430 et AG, doc. off., 56^e session, supplément n° 49 (A/56/49), p. 424.

21. Voir A/RES/61/232, 13 mars 2007, p. 3, § 3 a.

22. Voir A/RES/62/222, 28 février 2008, p. 3, § 3 d.

23. *Ibid.*, p. 3, § 4 b.

une nouvelle fois gravement préoccupée par la persistance du travail forcé et les déplacements forcés, tout en recommandant au gouvernement du Myanmar l'application intégrale des recommandations formulées par la commission d'enquête de l'OIT. La résolution 64/238 du 24 décembre 2009 (64^e session) ne fait que reprendre les dispositions précitées; de même, dans sa résolution 66/230 du 24 décembre 2011, l'organe plénier de l'ONU se borne à réitérer son discours précité, en se déclarant «gravement préoccupé par les violations systématiques et persistantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la population du Myanmar»²⁴, tout en soulignant au passage la volonté du gouvernement de procéder à des réformes afin de remédier à ces violations.

Force est de remarquer que toutes les institutions de l'ONU, telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Union postale universelle (UPU), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) et le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) n'avaient pas mis fin à leur coopération avec le Myanmar. Alors que celui-ci s'est vu refuser par la Commission européenne l'accès au système de préférences généralisées de l'Union européenne (SPG)²⁵, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se bornait à rappeler que son secrétariat est limité fonctionnellement; il ne peut agir seul et il appartient par conséquent aux membres de l'OMC de prendre les décisions concernant d'éventuelles mesures en la matière. En vérité, l'appel lancé par le BIT aux autres organisations internationales est resté lettre morte car il n'a pas été examiné par les organes directeurs de ces institutions, mais plutôt par leurs secrétariats respectifs.

L'ensemble du dispositif normatif timide indiqué ci-dessus est adopté, alors que l'ancienne Commission des Droits de l'homme (actuellement Conseil des Droits de l'homme), y compris ses mécanismes thématiques tels que le Groupe de travail sur la détention arbitraire et le Rapporteur spécial sur la torture, ont rappelé la non-adhésion du Myanmar à plusieurs instruments internationaux de protection des Droits de l'homme, et souligné les violations persistantes des Droits de l'homme dans ce pays. D'ailleurs, dans sa résolution 2005/10 du 14 avril 2005, la même Commission se contente tout simplement de rappeler la résolution 2000 de la CIT et se déclare préoccupée par certains aspects, notamment les violations

systématiques des Droits de l'homme, l'inapplication des recommandations de la commission d'enquête du BIT et le refus depuis plus d'un an du gouvernement du Myanmar à autoriser le Rapporteur spécial sur le Myanmar et l'Envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU à se rendre dans le pays²⁶.

Dans sa résolution A/HRC/S-5/L.1/Rev.1 d'octobre 2007, adoptée par consensus, à l'occasion de sa 5^e session extraordinaire consacrée à la situation des Droits de l'homme au Myanmar, le Conseil des Droits de l'homme se limite à déplorer la répression violente des manifestations pacifiques de septembre 2007, à demander au gouvernement du Myanmar de respecter ses engagements en matière de Droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice les auteurs des violations des Droits de l'homme. En mars 2008, ce même Conseil se contente dans sa résolution 7/31 à déplorer vivement «les violations systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la population du Myanmar»²⁷ et prie le gouvernement du Myanmar :

[...] d'apporter son entière coopération au Rapporteur spécial, de réserver un accueil favorable à ses demandes de visite dans le pays, et de lui fournir toutes les informations nécessaires et l'accès voulu aux organes et institutions compétentes, afin de lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat²⁸.

Dans sa résolution 13/25 du 26 mars 2010, le Conseil «condamne énergiquement les violations et systématiques et persistantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales du peuple du Myanmar»²⁹ et «engage vivement le Gouvernement à intensifier les mesures qu'il prend pour mettre fin à la pratique du travail forcé et à renforcer sa coopération croissante avec l'attaché de liaison de l'Organisation internationale du Travail»³⁰.

De même, le Rapporteur spécial sur la situation des Droits de l'homme au Myanmar, Tomás Ojea Quintana, a relevé le manque de volonté du Gouvernement «à promouvoir et à défendre les droits fondamentaux de l'ensemble de la population du pays»³¹ et à assurer la mise en œuvre des quatre éléments fondamentaux des Droits de l'homme³².

En mars 2011, lors de l'examen de la question du Myanmar, le Groupe de travail du Conseil des Droits de l'homme sur l'examen périodique universel s'est contenté de recommander au gouvernement concerné de mettre fin

24. A/RES/66/462/Add.3, 5 décembre 2011, § 1, p. 2.

25. Il propose des réductions de droits de douane ou un accès au marché communautaire en franchise de droits pour les exportations de 178 pays et territoires en développement. Le système accorde des avantages spéciaux aux pays les moins développés et aux pays mettant en œuvre certaines normes dans les domaines de travail ou de l'environnement.

26. Il a eu par la suite l'occasion de visiter le pays.

27. A/HRC/7/L.11/Add.1 (projet de rapport du Conseil), 31 mars 2008, résolution 7/31, p. 54, § 1.

28. *Ibid.*, résolution 7/32, p. 57.

29. A/HRC/RES/13/25, 15 avril 2010, p. 2, § 1.

30. *Ibid.*, p. 3, § 13.

31. A/64/318, 24 août 2009, p. 22, § 102.

32. *Ibid.*, p. 22, § 101. Il s'agit de l'examen de la législation nationale de la nouvelle constitution et des obligations internationales, la libération progressive des prisonniers de conscience, la réforme des forces armées en vue d'assurer le respect des Droits de l'homme et du droit international humanitaire, y compris la formation, et l'établissement d'un système judiciaire indépendant et impartial.

au travail forcé et au travail des enfants, de coopérer pleinement avec l'OIT et d'appliquer les recommandations de sa commission d'enquête, sans envisager en contrepartie une quelconque sanction³³.

Sur le fond, la réaction du BIT demeure également contestable.

B. La réaction du BIT

La violation d'une obligation internationale constitue un fait illicite qui engendre automatiquement la responsabilité de son auteur, en l'espèce, le Myanmar. Pourtant, ni la CIT ni le Conseil d'administration n'ont proposé l'expulsion ou la suspension du Myanmar de l'organisation. Pourquoi ? La réponse est évidente : les amendements constitutionnels de 1964 adoptés par la CIT lors de sa 48^e session et prévoyant ces deux sanctions sont restés lettre morte et la Constitution de l'OIT ne contient aucune disposition envisageant l'expulsion ou la suspension d'un membre qui ne se conformerait pas à ses obligations ou qui perdrait la qualité de membre des Nations unies. En outre, l'organisation privilégie la coopération et le volontarisme au détriment de la sanction, même si l'actuel directeur général du BIT faisait référence pour la première fois dans son rapport de 2004 sur la Commission mondiale traitant de la dimension sociale de la mondialisation³⁴ à une certaine fermeté à l'encontre des États membres qui manquent gravement et de manière persistante à leurs obligations internationales, en recourant à l'article 33 de la Constitution et en comptant sur la pression exercée par les autres États membres.

Théoriquement, le mécanisme de sanction n'existe pas, mais l'organisation ne reste pas pour autant désarmée face aux États qui ne respectent pas leurs obligations constitutionnelles. En effet, lors de sa 156^e session (1963), le Conseil d'administration avait décidé exceptionnellement d'exclure l'Afrique du Sud des organes dérivés de l'organisation pour sa politique d'apartheid et, dans le cas du Myanmar, de refuser à ce dernier le bénéfice de la coopération technique du BIT, hormis l'assistance visant l'application immédiate des recommandations de la commission d'enquête, et de ne plus l'inviter à participer à des réunions, colloques ou séminaires organisés par l'organisation. Du reste, le Myanmar n'a pas été invité à prendre part à la 13^e réunion régionale asiatique, tenue à Bangkok, en décembre 2001, ni à la 14^e réunion tenue à Busan (République de Corée), du 29 août au 1^{er} septembre 2006, ni même à la 15^e réunion régionale de l'Asie et du Pacifique tenue à Kyoto (Japon), du 4 au 7 décembre 2011.

En vérité, on se demande quelle est l'efficacité d'une telle mesure, étant donné que cette participation dépend, en définitive, de la volonté du Myanmar et non pas de celle de l'organisation. Il est curieux tout de même que le Myanmar puisse continuer à participer à la CIT – même si cette participation est un droit en vertu de la Constitution – et aux sessions du Conseil d'administration consacrées à l'examen de la situation de ce pays. Certes, l'article 33 de la Constitution de l'OIT parle de « mesures » sans préciser la nature de celles-ci, mais il s'agit bel et bien de « sanctions platoniques »³⁵ fondées sur la pratique³⁶ et exigées par une nécessité fonctionnelle, en dehors de tout dispositif constitutionnel. N'oublions pas d'ailleurs, qu'à l'origine, les dispositions de la Constitution concernant les sanctions économiques (art. 28 al. 2, 32, 33 et 34) ont été supprimées sur recommandation de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles³⁷. Les mesures envisagées par le BIT n'ont pas véritablement une nature punitive, elles visent tout naturellement à rétablir la légalité internationale suite à la violation d'une obligation internationale par un État membre.

En réalité, les instances de l'OIT auraient dû explorer la voie de la Cour internationale de justice. Celle-ci a d'ailleurs souligné, dans son arrêt du 5 février 1970, *Barcelona Traction Light and Power Company (Belgique c. Espagne)*, 2^e phase, l'existence d'obligations *erga omnes*, en indiquant la protection contre l'esclavage dont le travail forcé est une des formes. En conséquence, sur la base de l'article IX, paragraphes 2 et 3 de l'accord de 1946 entre l'ONU et l'OIT, la CIT et le Conseil d'administration sont en mesure de demander à l'organe judiciaire principal de l'ONU un avis consultatif sur l'expulsion ou la suspension du Myanmar de l'organisation. De plus, le directeur général du BIT fournira, aux termes du paragraphe 1 de cet article, toutes les informations requises par la Cour internationale de justice, conformément à l'article 34, alinéa 2 de son Statut. C'est d'ailleurs la voie de la Cour internationale de justice et le recours à la Cour pénale internationale que le Conseil d'administration³⁸ du BIT devait examiner, en 2007, comme mesures supplémentaires. Toutefois, aucune action concrète n'a été prise.

Le recours à la Cour internationale de justice avait déjà été proposé, mais sans succès, par le professeur Roberto Ago, à propos de l'Afrique du Sud. Il était question de consulter la Cour sur deux points :

Tout en reconnaissant que l'expulsion n'est pas admise par la Constitution, est-ce que l'on ne devrait pas arriver à la conclusion qu'elle serait exceptionnellement possible, justement dans le cas où les organes responsables des Nations Unies, ayant pris à titre de sanction contre un

33. Voir A/HRC/17/9, 24 mars 2011, p. 17, § 104-33 et 104-41.

34. « Une mondialisation juste : le rôle de l'OIT », BIT, Genève, 2004, p. 54.

35. Roberto Ago a eu raison de préciser que : « Une sanction qui consiste à inviter un pays à ne pas participer à la Conférence est platonique » (procès-verbaux de la 158^e session du Conseil d'administration, Genève, 13-17 février 1964, p. 26).

36. Voir G. Cahin, *La coutume internationale et les organisations internationales – L'incidence de la dimension institutionnelle sur le processus coutumier*, préface de D. Simon, Paris, A. Pedone, 2001.

37. Voir *Bulletin officiel du BIT, questions constitutionnelles*, vol. XXVII, n° 2, 1945, p. 61, § 63 et 64.

38. Voir GB/297/8/2, novembre 2006, p. 2 et GB/297/8/1, novembre 2006.

État une mesure d'expulsion ou de suspension, s'adresseraient à leurs institutions spécialisées et solliciteraient leur concours pour la poursuite des mêmes fins ; est-ce qu'un État qui cesse, à la suite d'une expulsion, de faire partie des Nations Unies ne perd pas, par cette seule raison, son titre à la participation automatique à l'Organisation internationale du Travail, et s'il veut continuer à être membre de l'OIT, ne doit-il pas passer par la procédure de l'article 1, paragraphe 4 de la Constitution, c'est-à-dire être admis par un vote des deux tiers de la Conférence³⁹ ?

L'amendement de 1964 ne constitue pas un remède efficace contre les États qui violent les principes fondamentaux de la Constitution. Sa portée est limitée et ne permet pas à l'OIT d'agir immédiatement et de façon autonome ; en effet, l'organisation se voit attribuer, comme l'Unesco, une compétence liée, qu'elle exerce conjointement avec l'Assemblée générale des Nations unies : la décision d'expulsion ou de suspension doit être prononcée, tout d'abord, par les Nations unies⁴⁰. Il existe donc un « système structurel fédéraliste » ; dans ces conditions, il est important pour l'OIT de se doter d'un dispositif ou d'un outil autonome lui permettant d'agir efficacement contre les États membres qui ne respectent pas leurs obligations constitutionnelles. D'autant plus que trois arguments militent en faveur d'une telle voie : tout d'abord, le cas du Myanmar où l'OIT n'a reçu aucune directive de la part des Nations unies ; ensuite, les objectifs poursuivis par l'organisation, à savoir la justice sociale et la paix universelle ; et enfin, l'universalité dans la composition de l'OIT. Cette raison qui a été avancée à l'époque pour justifier l'absence, dans la Constitution de l'OIT⁴¹, d'une disposition visant l'exclusion de l'organisation d'un État membre, n'a plus aucune raison d'être.

Lors de sa 304^e session (mars 2009), le Conseil d'administration a réaffirmé que : « Des mesures soutenues restent nécessaires pour assurer la pleine application des recommandations de la commission d'enquête et l'élimination complète du recours au travail forcé au Myanmar »⁴². Dans ses conclusions de mars 2010, il a relevé que les

[...] recommandations de la commission d'enquête concernant le respect des dispositions de la Convention n° 29 sur le travail forcé, 1930, ne sont toujours pas mises en œuvre et les objectifs fondamentaux que sont l'éradication du travail forcé, tant dans la législation que la pratique, et la suppression de l'impunité qui fait que le travail forcé continue, ne sont pas toujours pas atteints. Une action soutenue à tous les niveaux, y compris au niveau des autorités locales, est nécessaire⁴³.

Dans le même ordre d'idées, les mécanismes de contrôle ne cessent de relever la non-conformité de l'ordre juridique interne du Myanmar avec les dispositions de la Convention n° 29 sur le travail forcé sans pour autant préconiser de véritables sanctions : en 2012, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

[...] prie instamment le gouvernement de fournir dans son prochain rapport des réponses détaillées aux allégations nombreuses et précises d'imposition persistante de travail forcé ou obligatoire par les autorités militaires et civiles – allégations documentées dans les communications susmentionnées de la CSI et de la FTUK, qui font notamment état de « documents d'ordre » constituant en soi une preuve de l'imposition systématique du travail forcé dans tout le pays⁴⁴.

Deux ans auparavant, à l'occasion de sa séance spéciale consacrée à l'application par le Myanmar de la Convention n° 29, la Commission de l'application des normes de la Conférence a prié

[...] instamment le gouvernement de faire la preuve de son engagement à agir pour réparer les violations de la convention identifiées par la commission d'enquête en mettant en œuvre les demandes concrètes et pratiques qu'elle lui a adressées et de prendre enfin les mesures attendues depuis si longtemps pour parvenir à l'application de la convention, en droit et dans la pratique, afin de mettre un terme à ces pratiques de travail forcé des plus graves et des plus anciennes⁴⁵.

À vrai dire, ces mesures n'ont jamais été prises en compte par le gouvernement du Myanmar et l'OIT continue à tort à inscrire la question du Myanmar pour violation de la Convention n° 29 sur le travail forcé à l'ordre du jour de ses organes institutionnels. Au lieu de s'évertuer à déployer tant d'efforts sans succès, il serait peut-être plus sage d'envisager de nouvelles mesures pour obliger le Myanmar à satisfaire son obligation de résultat, en l'occurrence le respect et l'application des dispositions de la Convention n° 29.

Conclusion

Le système institutionnel souple préconisé par les pères fondateurs du BIT pour garantir *de facto* la mise en œuvre des normes internationales du travail repose sur trois éléments essentiels, à savoir la ratification, « la mobilisation

39. Procès-verbaux de la 156^e session du Conseil d'administration, Genève, 28-29 juin 1963, p. 17.

40. Les membres employeurs du Conseil d'administration avaient soumis au départ un amendement pour supprimer la notion de la constatation faite par les Nations unies. Voir les procès-verbaux de la 158^e session du Conseil d'administration, Genève, 13-17 février 1964, p. 60, § 28 et l'art. II al. 4 et 5 de la Convention créant l'Unesco (suspension et exclusion).

41. Procès-verbaux de la 156^e session du Conseil d'administration, Genève, 28-29 juin 1963, p. 41, § 12.

42. GB.304/5, mars 2009, p. 1.

43. GB.307/6, mars 2010, p. 1, § 1.

44. *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Genève, BIT, 2012, Rapport III (1A), p. 293.

45. *Rapport de la Commission de l'application des normes, Rapport général, Observations et informations concernant certains pays*, Genève, BIT, 2010, partie III, p. 16.

de la honte» et le recours à la persuasion⁴⁶. C'est pourquoi, ce système reste quelque part allergique à toute idée de sanction internationale. Toutefois, en pratique, il est devenu à l'épreuve du temps inadapté pour faire face aux violations du « noyau dur » du droit social international, composé principalement de normes fondamentales, et

manque d'efficacité : le cas du Myanmar pour violation d'une norme fondamentale a démontré ses réelles limites, d'où l'importance pour le BIT de repenser le système dans sa globalité en envisageant le recours à de véritables sanctions ou mesures coercitives en cas de violation des normes fondamentales du travail.

46. Voir F. Maupain, « Persuasion et contrainte aux fins de la mise en œuvre des normes et objectifs de l'OIT », in *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges offerts en l'honneur de Nicolas Valticos*, J.-C. Javillier, B. Gernigon (dir.), Genève, BIT, 2004, p. 687-709.