



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Faits nouveaux concernant la question
de l'exécution par le gouvernement
du Myanmar de la convention
(n° 29) sur le travail forcé, 1930****Questions juridiques découlant de
la 95^e session de la Conférence
internationale du Travail****I. Introduction**

1. L'ordre du jour de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, 2006) comportait une question intitulée: *Examiner quelles nouvelles mesures l'OIT pourrait prendre en vertu de sa Constitution pour: i) assurer efficacement le respect par le Myanmar des recommandations de la commission d'enquête; et ii) veiller à ce que des poursuites ne soient pas engagées contre les plaignants ou leurs représentants.* Les conclusions formulées par la Conférence sur le fondement de l'article 33 de la Constitution de l'OIT prévoient que le Conseil d'administration examine si le gouvernement du Myanmar a effectivement tenu un certain nombre d'engagements¹. Ces conclusions, au même titre que les conclusions antérieures de la Conférence, visent à permettre la pleine exécution des recommandations de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Comme indiqué dans le document GB.297/8/1, les questions relatives à l'application par le Myanmar de la convention n° 29 encore en suspens portent essentiellement sur deux points: d'une part la cessation des poursuites engagées contre les personnes ayant dénoncé à l'OIT des cas de travail forcé et la libération des personnes encore incarcérées pour le même motif, d'autre part la mise en place d'un mécanisme crédible pour traiter les plaintes relatives au travail forcé, mécanisme qui doit être assorti des garanties nécessaires et dont la mise en œuvre suppose une présence suffisamment forte de l'OIT.
2. Pendant la session en cours, le Conseil d'administration pourrait procéder à un examen préliminaire des moyens à mettre en œuvre pour qu'à la session de 2007 la Conférence soit

¹ Annexe au *Compte rendu provisoire* n° 3-2 (& Corr.), deuxième rapport de la Commission de proposition, Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006), en particulier p. 12.

à même d'examiner les mesures supplémentaires qui pourraient être adoptées, outre l'examen effectué par la Commission de l'application des normes.

3. La Conférence a également demandé au Bureau des informations juridiques sur deux points: d'une part, les questions pour lesquelles il serait possible de saisir la Cour internationale de Justice, notamment sur la base de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT (Partie II ci-dessous), et, d'autre part, «les formules juridiques pouvant exister dans le droit pénal international en ce qui concerne les mesures qui pourraient être adoptées à l'encontre des personnes qui ont recours au travail forcé» (Partie III ci-dessous)². Etant donné la complexité de certains aspects de ces questions, les réponses fournies dans le présent document n'ont qu'une valeur indicative.

II. Saisine de la Cour internationale de Justice

4. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT dispose que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution «seront soumises à l'appréciation» de la Cour internationale de Justice (ci-après «la Cour» ou «la CIJ»). En tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, l'Organisation est habilitée à demander un avis consultatif à la Cour sur les questions juridiques qui peuvent se poser dans le cadre de ses activités³. Sur cette base, deux possibilités de saisine de la CIJ ont été retenues et sont examinées en détail ci-dessous⁴.

A. Demande par l'Organisation d'un avis consultatif à la Cour internationale de Justice

5. *Formulation de la question.* Pour que l'Organisation puisse demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice, il faut qu'elle soit en mesure de soumettre à cette dernière un énoncé précis de la question sur laquelle elle souhaite obtenir un avis, accompagné de tous les documents pouvant servir à l'élucider. L'article 65, paragraphe 1, de son Statut

² Par ailleurs, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a indiqué qu'au nombre des obligations incombant à l'Etat pour assurer l'efficacité des conventions de l'OIT, en particulier celles qui garantissent les droits fondamentaux, figurait celle d'assurer aux victimes un dédommagement – sous forme d'indemnité ou tout autre type de réparation. La commission a invité instamment les Etats à s'acquitter de leurs obligations en utilisant, voire en renforçant, un ensemble de sanctions et de mesures d'indemnisation, cela même lorsque les conventions considérées ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur ce point. *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, 1998, rapport général, paragr. 183-186. Des mécanismes d'indemnisation pourraient être mis en place par le Myanmar ou, avec l'accord du gouvernement, faire l'objet d'un dispositif auquel participerait la communauté internationale. C'est ainsi, par exemple, que certaines entreprises privées qui ont pu tirer profit du recours au travail forcé pendant la seconde guerre mondiale ont versé des contributions à des dispositifs de ce type et permis ainsi à des particuliers d'être indemnisés.

³ Voir l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies et l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre les Nations Unies et l'OIT.

⁴ L'option relevant de l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, qui prévoit l'institution d'un tribunal en vue du prompt règlement de toute question ou difficulté relatives à l'interprétation d'une convention, figurait également dans le document de référence utilisé pour la discussion à la Conférence (*Compte rendu provisoire* n° 2, Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006)), mais n'a pas été retenue dans les conclusions.

dispose que la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique répondant à ces conditions. L'examen de la jurisprudence de la CIJ montre que le succès de la démarche dépend étroitement du soin apporté à la formulation de la (ou des) question(s). C'est la raison pour laquelle le Bureau suggère que le Conseil d'administration procède en deux étapes, consacrant la présente session à l'examen des éléments dont la Cour pourrait être saisie, et réservant pour une session ultérieure la formulation précise de la ou des question(s) sur laquelle (lesquelles) l'Organisation pourrait, si les circonstances le justifient encore à ce moment-là, solliciter un avis consultatif de la Cour.

6. *Contexte.* La demande d'avis consultatif tiendrait compte de l'attitude du Myanmar quant aux obligations qui lui incombent en vertu de la Constitution et de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. Il conviendrait à cet égard de fournir à la Cour l'ensemble de la documentation officielle de l'OIT et des Nations Unies relative au comportement du Myanmar⁵, et en particulier celle qui éclaire la participation et la responsabilité du gouvernement dans la pratique du travail forcé, ainsi que le fonctionnement et le degré d'indépendance du système judiciaire du Myanmar⁶.

7. *Éléments qui pourraient être retenus pour formuler une ou plusieurs questions.* S'agissant de la demande d'avis consultatif, plusieurs éléments peuvent être retenus pour la question à adresser à la Cour. Le choix dépendra en partie des mesures prises par le Myanmar – si mesures il y a – pour donner plein effet aux recommandations de la commission d'enquête.

1) Etant donné que le gouvernement, dans un contexte caractérisé par la persistance des recours au travail forcé, a pour pratique de poursuivre des individus au motif qu'ils auraient déposé, ou chercheraient à déposer, des plaintes infondées concernant des cas de travail forcé, et qu'il revendique le droit d'agir de la sorte, une question adressée à la Cour pourrait viser à déterminer si une telle position est compatible avec les obligations qui incombent à un Etat Membre en vertu de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et en particulier ses articles 1^{er} et 25⁷. Une demande de cet ordre permettrait de mettre en lumière les obligations incombant à tout Etat partie à la

⁵ Il serait important, en particulier, de présenter le rapport de la commission d'enquête de 1998 (*Travail forcé au Myanmar (Birmanie), Rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930*, Genève, 2 juillet 1998), ainsi que les observations ultérieures de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et les conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail. La documentation pourrait également comporter les rapports du chargé de liaison de l'OIT, les déclarations du gouvernement du Myanmar au Directeur général et à l'OIT transmises au Conseil d'administration et à la Conférence internationale du Travail, ainsi que les conclusions de la Conférence. Voir également, par exemple, la résolution de l'Assemblée générale 60/233: *Situation des droits de l'homme au Myanmar* (23 mars 2006), et la Note du Secrétaire général: *Situation des droits de l'homme au Myanmar* (A/61/369, 21 sept. 2006).

⁶ Voir, par exemple, la résolution de l'Assemblée générale 60/233 (*ibid.*), ainsi que la Note du Secrétaire général: *Situation des droits de l'homme au Myanmar* (A/60/221, 12 août 2005), les recommandations du Rapporteur spécial figurant aux paragraphes 106 (concernant l'engagement de poursuites conformément aux normes internationales) et 111 (concernant l'indépendance du système judiciaire), ainsi que le paragraphe 8 de la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 12 décembre 1997 (A/RES/52/137).

⁷ L'article 1^{er} dispose que tout Membre de l'OIT qui ratifie la convention «s'engage à supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible». L'article 25 énonce que le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales et fait obligation aux Etats Membres de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées.

convention d'interpréter et d'appliquer celle-ci de bonne foi, en tenant compte de son objet et de sa finalité.

- 2) Compte tenu de ce que le gouvernement n'a pas donné plein effet aux recommandations de la commission d'enquête, notamment en ce qui concerne l'instauration d'un mécanisme, assorti de garanties suffisantes, permettant de mettre en examen, de poursuivre et de sanctionner comme il convient toutes les personnes qui ont recours au travail forcé, la question pourrait porter sur la compatibilité d'une telle situation avec les obligations qui incombent à un Etat Membre en vertu de la Constitution de l'OIT.
- 3) Une autre demande, qui pourrait faire l'objet d'une question spécifique formulée à la suite de recherches supplémentaires, pourrait viser à élucider toutes les autres conséquences juridiques pouvant être tirées d'une telle situation sur le plan du droit international général.

8. *Procédure régissant les demandes d'avis consultatifs*⁸. Conformément à la pratique suivie par l'OIT lorsqu'il s'est agi de demander un avis consultatif à la Cour permanente de justice internationale à l'époque de la Société des Nations, le Bureau transmettrait à la Cour la question juridique approuvée par le Conseil d'administration, lequel a été mandaté à cette fin par la Conférence à sa 95^e session. Le Greffier de la Cour devrait alors informer du dépôt de la demande d'avis consultatif tous les Etats autorisés à comparaître devant la Cour (soit l'ensemble des Etats membres des Nations Unies)⁹. Ces Etats, ainsi que les organisations internationales susceptibles de fournir des informations sur cette question, seraient ensuite avisés que la Cour est disposée à recevoir des exposés écrits, dans un délai déterminé, ou à entendre des exposés oraux relatifs à cette question au cours d'une audience publique (art. 66 du Statut). Les Etats et les organisations ayant présenté des exposés écrits ou oraux sont en droit de discuter les exposés faits par d'autres Etats ou d'autres organisations. La pratique de la Cour montre qu'il faut compter un délai de huit à neuf mois entre le dépôt de la demande et le prononcé de l'avis consultatif, sauf si la Cour, ayant été priée de rendre son avis d'urgence, accède à cette demande, laquelle doit être bien fondée.

B. Requête visant à ce que la Cour internationale de Justice prenne une décision contraignante au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution

9. Comme indiqué plus haut, l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution prévoit que «seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice» toutes les «questions ou difficultés relatives à l'interprétation de [ladite] Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres»¹⁰. L'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour donne compétence à celle-ci pour «toutes les affaires que les parties lui soumettront ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus ... dans les traités ou conventions en vigueur»,

⁸ La procédure à suivre pour les demandes d'avis consultatifs fait l'objet des articles 65 à 68 du Statut de la Cour internationale de Justice.

⁹ Tous les membres des Nations Unies sont parties au Statut de la Cour internationale de Justice (art. 93, paragr. 1, de la Charte des Nations Unies).

¹⁰ Le texte anglais, qui fait également foi, prévoit que: «Any question or dispute relating to the interpretation of this Constitution or of any subsequent Convention concluded by the Members shall be referred for decision to the International Court of Justice.»

ce qui couvre donc la Constitution de l'OIT et la convention n° 29. Une lecture conjointe du Statut de la Cour et de la Constitution de l'OIT permet de conclure que l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT a valeur de «clause compromissoire». Il serait également possible d'examiner si la Cour pourrait, sur le fondement de l'article 37, paragraphe 1, donner un avis consultatif en interprétation ayant force obligatoire pour l'OIT et les Etats parties à la convention concernée. Cela signifierait que toute décision de la Cour sur la ou les question(s) posée(s) aurait force obligatoire pour les parties au différend¹¹. Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut être saisi pour faire exécuter l'arrêt de la Cour¹².

10. *Rôle des Etats Membres et procédure.* Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, tout Etat Membre de l'OIT peut adresser à la Cour une demande en interprétation de la Constitution et tout Etat partie à la convention n° 29 peut faire de même concernant l'interprétation de celle-ci.
11. Bien entendu, tout Etat invoquant la compétence de la Cour internationale de Justice au titre de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT devra satisfaire aux prescriptions du Statut de la Cour en matière contentieuse (art. 34 à 64). Les autres Etats parties à la convention en question sont avertis par le Greffier de la Cour de l'ouverture de la procédure et chacun d'entre eux a le droit d'intervenir au procès (Statut, art. 63).
12. La liste des affaires contentieuses pendantes devant la Cour laisse à penser qu'il est peu probable qu'une partie obtienne le prononcé d'une décision contraignante moins de deux ans après avoir déposé la demande. La Cour a le pouvoir d'indiquer, si elle estime que les circonstances l'exigent, quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire (Statut, art. 41).
13. *Rôle de l'Organisation.* Etant donné qu'un Etat partie à un traité saisirait la Cour d'une affaire soit seul, soit conjointement avec d'autres Etats parties audit traité, aucune décision de la Conférence ou du Conseil d'administration n'est nécessaire. Toutefois, afin de protéger les intérêts de l'Organisation et sur la demande d'un Membre, le Bureau pourrait fournir une assistance juridique pour formuler l'énoncé de la question, conformément à ce qui a été indiqué plus haut, et sélectionner les documents pertinents (le fond de l'affaire étant essentiellement le même que pour un avis consultatif). De plus, en vertu du Règlement de la CIJ, celle-ci peut demander à l'OIT, en tant qu'organisation internationale publique, de fournir des renseignements sur l'affaire. Il serait également possible à l'OIT de présenter des renseignements de sa propre initiative (Statut, art. 34).

III. Informations concernant le droit pénal international au regard du travail forcé

14. Il était suggéré, dans les conclusions adoptées lors de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail tenue en 2006, que le Bureau fasse connaître les moyens de

¹¹ Statut de la Cour internationale de Justice, art. 59. Au titre de l'article 63 dudit Statut, l'interprétation d'une convention serait également contraignante pour toute partie intervenue dans la procédure. Un arrêt pourrait également déclarer que certaines normes ont valeur *erga omnes*, ce qui signifierait que tous les Etats auraient un intérêt juridique à ce qu'elles soient respectées.

¹² Si un Etat partie à un différend «ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt» (Charte des Nations Unies, art. 94, paragr. 2).

nature pénale pouvant exister en droit international et permettant de prendre des mesures à l'encontre des personnes qui ont recours au travail forcé au Myanmar.

15. En vertu de l'article 25 de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, les Etats parties sont tenus de veiller à ce que, aux termes de leur législation nationale, le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire soit passible de sanctions pénales appropriées. Le Myanmar ne respecte pas cette obligation – et, de fait, ceux qui tentent de fournir des informations sur les violations perpétrées sont menacés de poursuites, voire effectivement poursuivis par les pouvoirs publics; par conséquent, d'autres solutions permettant de traduire en justice les auteurs de telles exactions peuvent être envisagées. Comme indiqué ci-après, il s'agirait notamment d'un possible recours aux mécanismes du droit pénal international ou de la saisine d'une juridiction pénale nationale compétente dans les conditions reconnues par le droit international.
16. Par principe, une juridiction n'ordonne de réparation ni n'inflige de sanction que lorsqu'elle a compétence *ratione personae*, *ratione temporis* et *ratione materiae* (quant à la personne, dans le temps, et quant au fond). Qu'il s'agisse d'une juridiction internationale ou nationale, avant d'ordonner une réparation ou d'infliger une sanction, le juge pénal s'assure:
 - a) qu'il a compétence *ratione personae*;
 - b) que l'accusation a prouvé en fait, sur le fondement de critères de preuve rigoureux, que l'accusé a, à l'époque considérée, commis des actes qui correspondent aux éléments d'un crime qualifié;
 - c) que les garanties d'une procédure régulière visant à protéger les droits de la défense ont été respectées; et
 - d) que le droit applicable l'autorise à infliger le type de sanction ordonnée.
17. Depuis que la commission d'enquête a présenté son rapport en 1998, le droit pénal international et les moyens de le faire respecter ont connu d'importants changements. Certains aspects continuent à évoluer et ne permettent pas de se prononcer définitivement à ce stade. Il convient donc de lire ce qui suit en tenant compte de ce fait.

A. Cour pénale internationale

18. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, entraînant la création d'une nouvelle institution internationale. D'une manière complémentaire à l'action des juridictions pénales nationales, la CPI peut exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale comme indiqué dans son Statut (préambule et article 1^{er}). Ainsi, les auteurs de crimes, y compris les militaires et les hauts responsables publics relevant de la compétence de la CPI, peuvent devoir répondre à titre personnel de leurs actions dans le cadre de poursuites pénales et, le cas échéant, se voir infliger des sanctions pénales ou autres. Toutefois, les obstacles juridiques et politiques à la réussite de telles poursuites ne sauraient être ignorés.
19. *Compétence.* La CPI peut connaître d'un ensemble de crimes précis, commis après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, sur le territoire ou par un ressortissant d'un Etat à l'égard duquel ce Statut est entré en vigueur (Statut de Rome, art. 5, 11 et 12). Un Etat qui n'est pas partie au Statut de Rome peut néanmoins consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard du crime dont il s'agit (Statut de Rome, art. 12, paragr. 3, Règlement

de procédure et de preuve, règle 44). (Le Myanmar ne figure pas parmi les 102 Etats à l'égard desquels le Statut de Rome est entré en vigueur à compter du 1^{er} novembre 2006.)

- 20.** Parmi les crimes relevant de la compétence de la Cour visés à l'article 5, paragraphe 1, de son Statut, la catégorie des «crimes contre l'humanité» semble la plus pertinente s'agissant du recours au travail forcé ou obligatoire au Myanmar. Ce type de crime, auquel la commission d'enquête avait fait allusion¹³, est défini plus en détail à l'article 7 du Statut de la CPI¹⁴, comme expliqué ci-après. Lorsque la CPI exerce sa compétence, celle-ci s'applique de manière égale à toutes les personnes, quel que soit leur statut officiel.
- 21.** *Mise en œuvre de la compétence de la CPI.* Lorsqu'un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la CPI semble(nt) avoir été commis, celle-ci peut exercer sa compétence:
- a) sur renvoi au Procureur par un Etat partie; ou
 - b) sur renvoi au Procureur par le Conseil de sécurité des Nations Unies agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹⁵; ou
 - c) lorsque le Procureur a, après en avoir obtenu l'autorisation de la chambre préliminaire, ouvert une enquête de sa propre initiative (*proprio motu*) au vu de renseignements pouvant lui avoir été communiqués par une source quelconque (Statut de Rome, art. 13, 14 et 15).
- 22.** Les trois solutions susmentionnées obéissent à des règles procédurales très différentes mais, dans chacun des cas, le Procureur doit en premier lieu évaluer les renseignements portés à sa connaissance (voir Statut de Rome, art. 53, paragr. 1). Le Procureur n'ouvrira pas d'enquête sur des actes commis sur le territoire d'un Etat non partie sans le consentement de cet Etat à moins que l'auteur possible de ces actes ne soit un ressortissant d'un Etat partie ou que le cas ait été déféré au Procureur par le Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁶.
- 23.** *Informations concernant les éléments d'un crime relevant du Statut de Rome dans le contexte des pratiques de travail forcé au Myanmar.* L'OIT n'est pas habilitée à engager des poursuites en vertu du Statut de Rome. Toutefois, lorsque le Procureur procède à sa propre évaluation de renseignements, il est tout à fait fondé à prendre comme point de

¹³ Voir le rapport de la commission d'enquête, paragr. 204 et 538.

¹⁴ Aux fins du Statut de Rome, on entend par «crime contre l'humanité» l'un quelconque des actes énumérés à l'article 7, paragraphe 1, «lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque: ... c) réduction en esclavage; ... e) emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international; ... k) autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale». Par «attaque lancée contre une population civile», on entend «le comportement qui consiste en la commission multiple d'actes visés au paragraphe 1 à l'encontre d'une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d'un Etat ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque (art. 7, paragr. 2, alinéa a)).

¹⁵ Voir résolution S/RES/1593 (2005) du Conseil de sécurité déférant au Procureur de la Cour pénale internationale la situation au Darfour depuis le 1^{er} juillet 2002.

¹⁶ Le 29 septembre 2006, le Conseil de sécurité a considéré, dans le cadre d'une réunion à huis clos, un point intitulé «La situation au Myanmar». Conseil de sécurité des Nations Unies, document S/PV.5526 (resumed).

départ les conclusions de l'OIT. Or, au cours de la séance spéciale qu'elle a consacrée à la situation au Myanmar en juin 2006, la CIT a constaté que «le travail forcé continue à être largement pratiqué, en particulier par les forces armées. Ceci a été souligné par les récents rapports qui font état d'un recours massif au travail forcé dans le contexte d'une activité militaire accrue¹⁷.» De même, lors de sa dernière session, la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations a pris note de rapports de cas de travail forcé concernant notamment des opérations de portage forcé exigé par des militaires, de «démunage humain» et de services de patrouille et de surveillance¹⁸. Ces déclarations concordent avec les constatations précédentes de la commission d'enquête¹⁹. De telles descriptions révèlent que des individus ont été privés de leur liberté et soumis par les autorités à l'exercice sur leur personne de pouvoirs liés au droit de propriété, ce qui pourrait constituer une exaction de travail forcé dans des conditions assimilables à de l'esclavage ou à un cas de réduction en esclavage²⁰ ou bien à une grave privation de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international²¹. On pourrait également relever des éléments tendant à indiquer que d'autres actes inhumains de caractère analogue ont été commis, causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale²².

24. La situation qui se dessine au fil du temps, comme a pu notamment l'établir la commission d'enquête²³, tend à suggérer un comportement systématique constitutif d'un crime contre l'humanité étant donné que de tels actes ont été commis à de multiples reprises, par des autorités militaires ou sous contrôle militaire, contre la population civile du Myanmar. Le fait que le Myanmar persiste à ne pas suivre correctement certaines des recommandations de la commission d'enquête venant s'ajouter au fait que des individus ayant prétendument déposé de fausses plaintes contre le travail forcé sont poursuivis tendraient à indiquer une politique d'Etat visant à commettre et à autoriser la commission de tels actes²⁴.

¹⁷ *Compte rendu provisoire* n° 24, Troisième partie, Conférence internationale du Travail, 95^e session (Genève, 2006).

¹⁸ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations: Observations concernant certains pays ayant trait à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, Myanmar, 2006, paragr. 6, 21 et 25.

¹⁹ Rapport de la commission d'enquête, 1998, *op. cit.*, en particulier paragr. 528-538.

²⁰ La «réduction en esclavage» est expressément évoquée dans le Statut de Rome, voir art. 7 c). Voir également la référence à l'asservissement dans le rapport de la commission d'enquête, paragr. 543.

²¹ Statut de Rome, art. 7 e).

²² Statut de Rome, art. 7 k).

²³ Voir rapport de la commission d'enquête (1998) et les observations ultérieures de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations examinant entre autres les rapports du chargé de liaison de l'OIT et les déclarations faites par le gouvernement du Myanmar à l'OIT.

²⁴ Dans les «Eléments des crimes» incorporés par renvoi au Statut de Rome (art. 9), il est expliqué que par «attaque lancée contre une population civile» on entend le comportement qui consiste en la commission multiple d'actes visés au paragraphe 1 de l'article 7 du Statut à l'encontre d'une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d'un Etat ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque. Les actes ne doivent pas nécessairement constituer une attaque militaire. Document des Nations Unies ICC/ASP/1/3. Eléments des crimes, art. 7, introduction, paragr. 3.

25. Si une enquête devait être ouverte en vertu du Statut de Rome (c'est-à-dire avec le consentement du Myanmar, ou dirigée contre un ressortissant d'un Etat partie au Statut de Rome, ou si l'affaire était déférée à la Cour par le Conseil de sécurité des Nations Unies), il convient de souligner que la preuve que les crimes allégués ont été perpétrés devrait être rapportée en invoquant des actes commis par un ou plusieurs individus particulier(s) qui serai(en)t en droit de se défendre. Le Statut de Rome contient de nombreuses exigences et garanties procédurales, y compris concernant le respect des principes généraux du droit pénal (voir en particulier art. 22-33 et 66-67) ainsi que des normes régissant l'admissibilité des preuves.
26. *Réparations/peines.* Si un individu est reconnu coupable d'avoir commis un crime visé dans le Statut de Rome, il peut être condamné à verser certaines réparations. La Cour peut infliger une peine d'emprisonnement à temps de trente ans au plus ou, si l'extrême gravité du crime et la situation personnelle du condamné le justifient, une peine d'emprisonnement à perpétuité. Par ailleurs, la Cour peut ajouter à cette peine le versement d'une amende et la confiscation des profits, biens et avoirs tirés directement ou indirectement du crime (Statut de Rome, art. 77). Le Statut de Rome prévoit en outre des mesures de réparation y compris la restitution, la compensation et la réhabilitation au profit des victimes ou en leur nom (art. 75, 93, paragr. 1, et 109). Bien que de telles mesures n'entrent pas nécessairement dans le cadre des procédures pénales décrites dans le présent document, elles concernent des réparations connexes visant à réparer le préjudice causé aux victimes et pouvant venir s'ajouter à toute sanction pénale infligée²⁵.

B. Exercice par un Etat de sa compétence pénale pour juger des personnes ayant commis des crimes hors de sa juridiction

27. L'article 25 de la convention n° 29 dispose que «le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales». S'ils ont été commis sur le territoire d'un Etat où la convention est en vigueur, de tels actes constitueraient donc une infraction pénale au regard de la législation nationale de l'Etat concerné (la convention n° 29 a été ratifiée par 170 Etats Membres).
28. Conformément aux principes généraux du droit international, les Etats peuvent sanctionner les ressortissants étrangers, en application de leur législation nationale et en respectant les principes juridictionnels internationaux, pour certains crimes considérés par la communauté internationale comme les plus graves, peu importe le lieu du crime ou la nationalité de l'accusé ou de la victime. Ce principe est bien établi dans les cas de piraterie et il est de plus en plus reconnu pour ce qui est des crimes contre l'humanité, notamment la réduction en esclavage et autres éléments des crimes susceptibles d'être pertinents (voir les paragraphes 24 et 25 ci-dessus).
29. Tout Etat détenant une personne soupçonnée d'avoir commis des crimes de cette nature peut choisir d'exercer sa compétence pénale dans les limites autorisées par le droit international, en respectant les garanties de procédure régulière reconnues au plan international et conformément aux règles de son propre système juridique national. Les

²⁵ Voir pour les principes généraux la résolution 60/147 du 16 décembre 2005 de l'Assemblée générale des Nations Unies: Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire.

peines ou réparations applicables en cas d'arrêt condamnant l'auteur de crimes particuliers sont celles définies par la législation nationale²⁶.

30. En même temps, la juridiction nationale devrait examiner toute demande d'immunité de juridiction que les représentants publics accusés ne manqueraient sans doute pas de formuler. En tout état de cause, l'Etat qui détiendrait la personne pourrait souhaiter offrir au Myanmar la possibilité de la juger sur le fondement des chefs d'accusation retenus, sous réserve que la pleine indépendance du parquet et des juges soit garantie.

C. Création d'un tribunal ad hoc

31. Une autre solution envisageable serait la création, par la communauté internationale et en accord avec l'Etat concerné, d'un tribunal ad hoc qui permettrait d'engager des poursuites contre des personnes, y compris des représentants publics, pour des exactions de travail forcé ou obligatoire comme décrit ci-dessus. Comme pour la CPI, de tels arrangements impliquent généralement que l'immunité des personnes faisant l'objet d'une inculpation ne soit pas reconnue. La Cour spéciale pour la Sierra Leone en constitue un exemple récent. Des exactions de travail forcé assimilables à une réduction à l'esclavage ont été incluses dans l'acte d'accusation de Charles Taylor traduit devant cette Cour, sous le chef de crimes contre l'humanité. Cette Cour a été établie à l'issue d'un accord signé entre les Nations Unies et la Sierra Leone, conformément à la résolution 1315 du Conseil de sécurité (2000)²⁷.
32. Le Conseil d'administration voudra sans doute examiner les questions soulevées dans ce document, en prenant en considération le document GB.297/8/1, pour décider des mesures qu'il pourrait juger utile de prendre et pour fournir un complément d'orientations au Bureau.

Genève, le 6 novembre 2006.

Document soumis pour discussion et orientation.

²⁶ L'incorporation des dispositions du droit international dans les législations nationales varie d'un pays à l'autre.

²⁷ Voir www.sc-sl.org (en anglais), Case No. SCL-03-I, The Prosecutor against Charles Gharkay Taylor, Indictment, Count 12.