



Conseil d'administration

317^e session, Genève, 6-28 mars 2013

GB.317/INS/INF/3

Section institutionnelle

INS

POUR INFORMATION

Rapport et conclusions de la Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail

Résumé: Ce document, soumis au Conseil d'administration pour information, comprend le rapport et les conclusions de la Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail (TMELE/2013/7), qui s'est déroulée à Genève du 11 au 15 février 2013.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES), Programme pour la promotion de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (DECLARATION).

Documents connexes: GB.316/INS/4; GB.317/INS/2(Rev.), paragraphes 8 à 55 et 310 à 312.

1. A sa 316^e session, en novembre 2012, le Conseil d'administration de l'OIT a décidé d'organiser en février 2013 une réunion tripartite d'experts chargée de lui soumettre, à sa 317^e session (mars 2013), des recommandations sur l'inscription éventuelle d'une question normative à l'ordre du jour de la 103^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2014). Cette décision faisait suite à la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail qui a eu lieu en juin 2012, aux termes de laquelle la Conférence a invité le Bureau à réaliser une analyse détaillée, y compris par le biais de réunions d'experts, pour recenser les lacunes éventuelles existant dans les normes de l'OIT afin de déterminer si une action normative était nécessaire pour compléter les conventions de l'OIT sur le travail forcé dans les domaines de la prévention du travail forcé, de la protection des victimes, y compris leur indemnisation, et de la lutte contre la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail.
2. La Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail s'est déroulée au BIT, à Genève, du 11 au 15 février 2013. Un président indépendant, M. Jean-Jacques Elmiger, a dirigé la réunion qui était composée de huit experts gouvernementaux, huit experts employeurs et sept experts travailleurs. Ont également assisté à la réunion des observateurs gouvernementaux de sept Etats Membres, ainsi que des représentants de l'Organisation internationale des employeurs (OIE), de la Confédération syndicale internationale (CSI) et de certaines organisations intergouvernementales et organisations internationales non gouvernementales. Pour faciliter les travaux de la réunion, le Bureau a préparé un rapport qui est disponible sur le site Internet de l'OIT, tout comme la liste des participants.
3. Le rapport de la réunion d'experts (TMELE/2013/7) ainsi que les conclusions adoptées par la réunion sont soumis au Conseil d'administration pour information. Ces documents seront certainement utiles au Conseil d'administration lorsqu'il examinera la question de l'ordre du jour de la 103^e session de la Conférence (juin 2014).

Genève, le 7 mars 2013



Rapport final

**Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite
des personnes à des fins d'exploitation au travail**
(Genève, 11-15 février 2013)

Genève, 2013

Rapport final

**Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite
des personnes à des fins d'exploitation au travail**
(Genève, 11-15 février 2013)

Genève, 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN 978-92-227454-3 (imprimé)

ISBN 978-92-227455-0 (pdf Web)

Première édition 2013

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	1
II. Composition de la réunion d'experts	1
III. Déclarations d'ouverture.....	2
IV. Discussion	10
Point 1. Traite des personnes.....	10
Point 2. Prévention du travail forcé.....	15
Points 3 et 4. Protection et indemnisation des victimes du travail forcé	19
Point 5. Application effective de la loi.....	24
Point 6. Cohérence et coordination des politiques et coopération internationale.....	28
Point 7. Valeur ajoutée d'un ou de plusieurs nouveaux instruments de l'OIT	31
V. Discussion et adoption des conclusions de la réunion	36
VI. Remarques finales	39
 Annexe. Conclusions adoptées par la réunion.....	 43

I. Introduction

1. A l'issue de la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail qui a eu lieu en juin 2012, la Conférence internationale du Travail (ci-après la Conférence) a invité le Bureau international du Travail à «réaliser une analyse détaillée, y compris par le biais d'éventuelles réunions d'experts, pour recenser les lacunes de la couverture existante des normes de l'OIT afin de déterminer si une action normative [était] nécessaire pour: i) compléter les conventions de l'OIT sur le travail forcé en envisageant la prévention et la protection des victimes, y compris leur dédommagement; et ii) lutter contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail»¹. A sa 316^e session, en novembre 2012, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'organiser en février 2013 une réunion tripartite d'experts chargée de lui soumettre à sa 317^e session (mars 2013) des recommandations sur l'inscription éventuelle d'une question normative à l'ordre du jour de la 103^e session de la Conférence (juin 2014).
2. Afin de faciliter les discussions de cette réunion, le Bureau a préparé un rapport intitulé «Rapport pour la Réunion tripartite d'experts concernant l'éventuelle adoption d'un instrument de l'OIT destiné à compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930» (ci-après le rapport). Le rapport comporte quatre parties. La partie I comprend une brève introduction qui décrit le contexte actuel du travail forcé. La partie II donne un aperçu de la législation internationale relative au travail forcé et à la traite des personnes et passe en revue les conventions de l'OIT sur le travail forcé ainsi que les autres instruments régionaux et internationaux pertinents en la matière. La partie III est consacrée aux législations et pratiques nationales en matière de prévention et de protection, ainsi qu'aux mesures visant à lutter plus particulièrement contre la traite à des fins d'exploitation au travail. Sur la base de l'analyse des cadres juridiques nationaux et internationaux, la partie IV présente des points pour discussion ainsi que des propositions concernant les mesures à prendre.

II. Composition de la réunion d'experts

3. La réunion était dirigée par un président indépendant² et était composée de huit membres gouvernementaux³, huit membres employeurs⁴ et sept membres travailleurs⁵. Ont également assisté à la réunion des observateurs gouvernementaux de sept Etats Membres

¹ BIT: «Conclusions concernant la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail», *Compte rendu provisoire* n° 15, CIT, 101^e session, Genève, 2012, paragr. 22 c).

² M. Jean-Jacques Elmiger (Suisse); en son absence, l'expert gouvernemental du Brésil a présidé la réunion le premier jour (lundi 11 février 2013).

³ M. Renato Bignami (Brésil), M^{me} Marcia Eugenio (Etats-Unis), M. Bilal Almajali (Jordanie), M^{me} Catalina Doru (République de Moldova), M. Emmanuel Igbinosun (Nigéria), M^{me} Marielle van der Linden (Pays-Bas), M^{me} Joji V. Aragon (Philippines) et M. Chinyanta Chikula (Zambie).

⁴ M. Daniel Mammone (Australie), M. Syed N. Taher (Bangladesh), M. Juan José Llona Barrenechea (Espagne), M. John Kloosterman (Etats-Unis), M. Adnan Abu Elragheb (Jordanie), M. Octavio Carvajal Bustamante (Mexique), M. Julio Cesar Barrenechea Calderon (Pérou) et M. Saleh Atibu (République démocratique du Congo).

⁵ M^{me} Prakashnee Govender (Afrique du Sud), M. Expedito Solaney Pereira de Magalhaes (Brésil), M^{me} Annick Desjardin (Canada), M. Yves Veyrier (France), M. Abdul Halim Mansor (Malaisie), M. Mamadou Niang (Mauritanie) et M. Ramesh Badal (Népal).

(Arabie saoudite, Australie, Bangladesh, Bélarus, Japon, Malaisie et Soudan), ainsi que des représentants de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et de la Confédération syndicale internationale (CSI). En outre, des représentants des organisations intergouvernementales et des organisations internationales non gouvernementales suivantes ont assisté à la réunion en tant qu'observateurs: l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Conseil de l'Europe, Anti-Slavery International et l'Alliance mondiale contre la traite des femmes (GAATW).

III. Déclarations d'ouverture

4. La secrétaire générale de la réunion, M^{me} Cleopatra Doumbia-Henry, directrice du Département des normes internationales du travail, a souligné que le mandat et la mission de l'OIT en matière de lutte contre le travail forcé avaient débuté il y a plus de quatre-vingts ans avec l'adoption de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930. La convention n° 29 interdit toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, et cette interdiction est considérée comme une norme impérative du droit international des droits de l'homme, à laquelle aucune dérogation n'est admise. La convention n° 29 et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, figurent parmi les instruments de l'OIT les plus largement ratifiés: sur les 185 Etats Membres de l'OIT, 177 ont ratifié la convention n° 29 et 174 la convention n° 105. La lutte mondiale pour l'élimination du travail forcé est essentielle à la promotion du travail décent et à la protection des travailleurs contre les formes de travail inacceptables.
5. En ce qui concerne les normes internationales relatives au travail forcé, y compris les conventions n°s 29 et 105 de l'OIT, les conventions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) relatives à l'esclavage et le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme sur la traite), la secrétaire générale a souligné que les principes consacrés dans ces instruments, qui, ensemble, appellent à l'élimination des pires formes d'exploitation des êtres humains demeurent importants face aux multiples et graves défis que connaît le monde du travail. La secrétaire générale a rappelé le contexte historique dans lequel ces instruments ont été adoptés et la manière dont la convention n° 29 a tenu compte des problèmes qui existaient, en 1930, dans les territoires sous administration coloniale et dans certains Etats indépendants. Après la seconde guerre mondiale, d'autres préoccupations sont nées de l'utilisation du travail forcé comme moyen de coercition politique, de discipline du travail et de développement économique, ce qui a donné lieu à l'adoption de la convention n° 105. L'adoption, par l'ONU, de la Convention de 1926 relative à l'esclavage, a fourni la première définition juridique internationale de l'esclavage, et la Convention supplémentaire de 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage a défini les pratiques analogues à la traite de manière plus détaillée. En 2000, le Protocole de Palerme sur la traite a été adopté. Il s'agit essentiellement d'un instrument de justice pénale qui contient la première définition internationale de la traite des personnes qu'il lie explicitement à la notion de travail forcé en incluant, dans la définition de l'exploitation, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues, la servitude et diverses formes d'exploitation sexuelle.
6. S'agissant des données concernant le travail forcé, d'après les estimations mondiales publiées en 2012 par le BIT, 20,9 millions de femmes, d'hommes et d'enfants sont victimes de travail forcé dans le monde. La grande majorité d'entre eux (90 pour cent) est exploitée par des particuliers ou des entreprises qui opèrent dans l'illégalité; les 10 pour cent restants sont exploités par l'Etat. Ces estimations montrent que, si les femmes et les filles sont en général plus vulnérables, les hommes et les garçons représentent en réalité

45 pour cent du total des victimes. Parmi ces victimes d'exploitation dans l'économie «privée», près du quart sont victimes d'exploitation sexuelle tandis que les trois quarts restants sont astreints au travail forcé dans des secteurs tels que l'agriculture, le bâtiment, le secteur manufacturier ou le travail domestique. Les nouvelles estimations soulignent par conséquent qu'il serait opportun d'étudier particulièrement le problème de l'exploitation à des fins de travail forcé, ainsi que le lien entre travail forcé et migration puisque près de la moitié des victimes de travail forcé sont parties à l'étranger ou se sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

7. Les travaux de recherche du BIT montrent également que le travail forcé génère d'immenses bénéfices illégaux, estimés à 44 milliards de dollars E.-U. chaque année, pour les auteurs, tandis que les victimes perdent des milliards de dollars E.-U. en raison du non-paiement des salaires et des frais de recrutement. Les travailleurs de l'économie informelle, qui ne bénéficient d'aucune protection, sont particulièrement vulnérables. Faciliter la transition de l'économie informelle à l'économie formelle, question qui a été proposée comme éventuel point à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence de 2014, pourrait permettre de réduire ces risques à long terme. La formalisation ne peut cependant pas satisfaire les besoins urgents et immédiats des victimes de travail forcé ni s'attaquer à ses causes profondes, comme la pauvreté et la discrimination, pour lesquelles des mesures globales et ciblées demeurent nécessaires.
8. La secrétaire générale a souligné que la grande majorité des victimes n'est ni identifiée ni protégée, bien que le problème du travail forcé, y compris la traite, soit mieux compris, que de nouvelles lois aient été adoptées et qu'il s'agisse d'un sujet de préoccupation croissante. Le faible taux de poursuites engagées signifie que la plupart des auteurs de ces actes restent impunis. Des données récemment recueillies par l'ONUDC suggèrent également que le crime de traite à des fins d'exploitation au travail est largement moins détecté que la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Cela est peut-être dû au fait que la justice pénale adopte des démarches et engage des poursuites judiciaires en excluant tout autre domaine du droit pertinent, y compris le droit du travail. L'expérience du BIT en matière de coopération technique montre que les pays qui ont adopté une approche intégrée et coordonnée, y compris grâce à une étroite collaboration entre la justice pénale et l'administration du travail, réussissent mieux à lutter contre toutes les formes de travail forcé.
9. S'agissant de la protection des victimes, la secrétaire générale a souligné que des mesures et une assistance plus efficaces, adaptées aux besoins des victimes, sont nécessaires. Les victimes d'exploitation à des fins de travail forcé ont souvent besoin d'une assistance différente de celle dont ont besoin les victimes d'exploitation sexuelle. L'accès à une indemnisation doit également être amélioré. Les travaux de recherche montrent qu'il est souvent difficile dans la pratique d'obtenir une indemnisation alors que le recouvrement des salaires impayés et le versement d'indemnités constituent une priorité pour de nombreuses victimes. Il existe également des lacunes dans le domaine de la prévention, et les efforts de lutte contre le travail forcé sont trop souvent axés sur les symptômes et non sur les causes. L'étendue du travail forcé à l'heure actuelle montre que les législations et politiques de prévention ont été peu efficaces. La plupart des pays ne disposent pas de mesures globales qui ciblent la demande des employeurs ou des consommateurs. L'expérience montre que des initiatives prises en collaboration avec les partenaires sociaux pour éliminer le travail forcé des chaînes d'approvisionnement mondiales peuvent être extrêmement efficaces. Les inspecteurs du travail peuvent également jouer un rôle essentiel en matière de prévention grâce à une formation et à une sensibilisation ciblées visant à prévenir toute pratique d'exploitation qui pourrait conduire à du travail forcé.
10. La secrétaire générale a souligné qu'il est également urgent d'inclure les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et de travailleurs) dans les débats. Ni la convention n° 29 ni le Protocole de Palerme sur la traite n'abordent le rôle des partenaires sociaux. A

quelques exceptions près, la plupart des pays n'incluent pas de représentants d'employeurs et de travailleurs aux cadres et mécanismes institutionnels de lutte contre le travail forcé et la traite. La participation des partenaires sociaux aux efforts de lutte contre le travail forcé des enfants est exemplaire à cet égard; la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, comme d'autres instruments de l'OIT, requiert des consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

11. La secrétaire générale a rappelé que le mandat de cette réunion tripartite d'experts figure dans les conclusions de la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail adoptées par la Conférence à sa 101^e session (juin 2012). L'objectif de cette réunion est la formulation, par les experts, de recommandations à soumettre au Conseil d'administration quant à l'éventuelle élaboration d'une nouvelle norme et/ou l'adoption d'autres mesures visant à compléter les conventions de l'OIT sur le travail forcé. Les débats ne visent pas à fragiliser le cadre juridique existant établi par les deux conventions de l'OIT sur le travail forcé mais plutôt à déterminer les domaines où une approche complémentaire pourrait significativement renforcer les efforts visant à éliminer le travail forcé, en ce qui concerne la prévention, la protection des victimes et la traite à des fins d'exploitation au travail. Si l'adoption d'un ou de plusieurs nouveaux instruments est jugée nécessaire pour combler les lacunes identifiées, la forme de cet instrument ou de ces instruments pourrait également être examinée. Si les experts estiment qu'une nouvelle norme n'est pas nécessaire, des recommandations sur les mesures à prendre pour éliminer le fléau du travail forcé seraient également très utiles.
12. Le Président par intérim, l'expert gouvernemental du Brésil, a fait part de son expérience dans les domaines du travail forcé et de la traite, en particulier de ses tâches en tant qu'inspecteur du travail. Le Brésil a officiellement reconnu le problème du travail forcé en 1995 et a, depuis lors, réalisé plusieurs avancées et pris diverses mesures, y compris la ratification du Protocole de Palerme sur la traite. La lutte contre le travail forcé commence par la formulation de questions difficiles sur les mesures à prendre pour protéger les travailleurs et promouvoir une concurrence loyale entre les entreprises. Le Président a exprimé l'espoir que les débats apporteront des réponses à ces questions importantes.
13. Le porte-parole des employeurs, l'expert employeur de l'Australie, a rappelé que la convention n° 29 est l'une des huit conventions fondamentales et l'une des conventions de l'OIT les plus ratifiées. Le large appui international à l'éradication du travail forcé se traduit également par le grand nombre de pays ayant ratifié la Convention des Nations Unies relative à l'esclavage et le Protocole de Palerme sur la traite. Cette réunion est importante pour comprendre la prévalence du travail forcé et examiner les progrès accomplis et les échecs en matière de lutte contre ce fléau. Il apparaît clairement dans le rapport que le travail forcé et la traite sont des problèmes multidimensionnels et que les solutions à y apporter doivent être multifformes et ciblées. Les différents points de vue des experts serviront à déterminer comment, au niveau international, des solutions concrètes et réalisables peuvent être élaborées.
14. Les experts employeurs continueront de soutenir la coopération tant aux niveaux international que national, par le biais de discussions tripartites, en vue de l'éradication du travail forcé. A cet égard, le porte-parole des employeurs a fait état de sa participation, en tant que représentant des employeurs, à une table ronde tripartite nationale en Australie sur la traite qui a abordé les questions du travail forcé et de la traite au niveau national et encouragé la coopération avec les autres pays de la région.
15. Le porte-parole des employeurs a conclu en affirmant que la présente réunion doit s'efforcer de renforcer le consensus actuel sur l'importance de l'éradication du travail forcé. De multiples moyens d'action sont nécessaires à ce sujet, y compris l'amélioration de l'application de la loi, l'éducation, le renforcement de l'Etat de droit et l'amélioration de la coordination entre les partenaires sociaux et les différentes institutions gouvernementales.

-
16. Le porte-parole des travailleurs, l'expert travailleur de la France, a souligné que la Conférence a adopté en juin 2012 des conclusions importantes en matière de principes et droits fondamentaux au travail qui réaffirment leur caractère universel et leur importance en tant que droits de l'homme et conditions nécessaires à la réalisation des autres objectifs stratégiques de l'OIT. La Conférence a ainsi appelé à la mise en œuvre d'un plan d'action permettant «la réalisation universelle des principes et droits fondamentaux au travail». Cette réunion d'experts en constitue la première étape et cible l'un des aspects particulièrement symboliques des principes et droits fondamentaux au travail. En outre, alors que l'objectif de la ratification universelle de la convention n° 29 semble atteignable, les dernières statistiques du BIT montrent que le nombre de victimes de travail forcé dans le monde atteint au minimum 20,9 millions. Ce chiffre donne la mesure de l'importance des travaux de cette réunion et des propositions qui seront faites. Soixante-huit pour cent des personnes exploitées par des particuliers ou des entreprises le sont à des fins d'exploitation au travail. Certaines catégories de travailleurs sont particulièrement vulnérables, telles que les travailleurs migrants ou domestiques, les peuples autochtones ou les travailleurs de l'économie informelle. Le coût humain est immense, et le BIT a estimé à 21 milliards de dollars E.-U. le manque à gagner causé par le travail forcé. C'est autant de ressources qui manquent pour l'instauration de systèmes de protection sociale, qui constituent un élément indispensable à une relation de travail librement choisie et à la protection des travailleurs.
17. Au niveau de l'OIT, les conventions n°s 29 et 105 établissent le cadre normatif de référence en matière de définition et d'élimination du travail forcé. La convention n° 29 a été adoptée à une époque où les gouvernements étaient les principales entités qui imposaient des pratiques de travail forcé. De nouvelles formes et pratiques sont apparues depuis, notamment suite à la mobilité accrue des travailleurs qui les expose davantage au risque de travail forcé. Le rapport souligne qu'actuellement 90 pour cent des victimes sont exploitées par des particuliers ou des entreprises. Le but de cette réunion n'est pas de réviser les conventions de l'OIT, ni les instruments internationaux adoptés dans ce domaine, notamment le Protocole de Palerme sur la traite, mais de déterminer comment combler leurs lacunes. S'il y a lieu de se réjouir de l'attention croissante portée à la lutte contre la traite des personnes, qui constitue une forme de travail forcé, l'approche pénale actuellement privilégiée laisse trop souvent les victimes sans protection et accorde peu de place à un travail de prévention. Une approche complémentaire, systématique et coordonnée, dans le domaine de la traite des personnes, attribuant un rôle plus important à l'administration et l'inspection du travail ainsi qu'aux partenaires sociaux, favoriserait sans aucun doute une meilleure prévention, détection et protection des victimes de la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail.
18. Comme le souligne le rapport, il apparaît nécessaire de définir, en complément de la convention n° 29, des orientations qui engagent les Etats à agir de manière systématique en matière de prévention, protection, indemnisation et réinsertion des victimes de travail forcé, la vulnérabilité des victimes devant faire l'objet d'une attention particulière. Malgré les importants progrès réalisés, l'ampleur et la gravité des pratiques de travail forcé, y compris la traite des personnes, exigent une réponse forte de la part de l'OIT, ce qui amène les experts travailleurs à se prononcer en faveur de l'adoption d'un instrument contraignant – pouvant prendre la forme d'un protocole ou d'une convention – qui, pour être efficace, devrait être complété par une recommandation. Un instrument de l'OIT favoriserait une action systématique et coordonnée au niveau international, essentielle à l'éradication du travail forcé, et permettrait de donner davantage de visibilité à la lutte contre la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail. En conclusion, le porte-parole des travailleurs a souligné que les experts travailleurs sont pleinement déterminés à œuvrer à l'élimination du travail forcé sous toutes ses formes et à l'adoption de conclusions fortes en la matière qui viendront compléter les grands pas déjà accomplis.

-
19. L'experte gouvernementale des Philippines a affirmé que le rapport très complet et les dernières estimations du BIT sur le travail forcé fournissent une bonne référence pour les actions gouvernementales. Elle a exprimé l'espoir que les débats sur la pertinence de la convention n° 29 face aux nouvelles formes et caractéristiques du travail forcé seraient constructifs. Outre la discussion sur l'éventualité et la forme d'un nouvel instrument complémentaire sur le travail forcé, il convient de clarifier le concept de travail forcé afin de déterminer les lacunes en matière d'enquête, de prévention, d'inspection du travail, d'application effective de la loi et de suivi. En tant que pays de départ de main-d'œuvre, les Philippines ont examiné les propositions du rapport sous le prisme de la gestion de la migration de main-d'œuvre dans les secteurs vulnérables. Ayant ratifié en 2012 la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, et récemment élaboré une loi nationale sur les travailleurs domestiques contenant une disposition spéciale sur l'élimination du travail forcé, les Philippines ont tiré d'importants enseignements qu'elles peuvent partager. L'experte gouvernementale a exprimé l'espoir que la réunion fera naître des points de vue divers et enrichissants qui serviront de base aux recommandations qu'elle soumettra au Conseil d'administration, en mars 2013, sur un instrument visant à compléter la convention n° 29.
20. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a déclaré que les estimations mondiales sur le travail forcé démontrent l'ampleur du problème et a souligné l'extrême importance des efforts visant à prêter assistance aux millions de travailleurs forcés à travailler, en violation de leurs droits fondamentaux. Les conventions de l'OIT sur le travail forcé sont depuis longtemps essentielles à l'élimination du travail forcé. L'objectif de la réunion est d'examiner si ces instruments présentent des lacunes. A cet égard, le rapport semble indiquer que ces normes ne comportent aucune lacune intrinsèque qui exigerait d'en élaborer une nouvelle. D'après les paragraphes 47 et 48 du rapport, les organes de contrôle de l'OIT ont confirmé qu'en vertu de la convention n° 29 l'élimination du recours au travail forcé passe par des mesures visant non seulement à prévenir le travail forcé et à en sanctionner les auteurs, mais aussi à protéger les victimes et à leur permettre d'avoir accès à la justice et d'obtenir réparation. Le rapport identifie néanmoins des problèmes importants dans la mise en œuvre des conventions sur le travail forcé dans de nombreux pays, en particulier en ce qui concerne la prévention, la protection et l'indemnisation des victimes. A cet égard, l'experte gouvernementale des Etats-Unis a estimé que les lacunes des conventions et les insuffisances concernant leur mise en œuvre sont des questions distinctes auxquelles il faut apporter des solutions différentes. Il est donc indispensable que la question de l'existence de lacunes dans les conventions de l'OIT sur le travail forcé soit examinée avec un esprit ouvert.
21. Une observatrice du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a expliqué que le système des Nations Unies a systématiquement abordé la traite des personnes, y compris à des fins de travail forcé, et toutes les autres formes d'esclavage moderne et de pratiques analogues à l'esclavage, dans ses différents cadres juridiques et plans directeurs. La Déclaration universelle des droits de l'homme interdit l'esclavage et la servitude et affirme le droit au libre choix de son travail. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et la Convention relative aux droits des personnes handicapées interdisent le travail forcé et obligatoire. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes impose aux Etats de prendre toutes les mesures appropriées pour réprimer, sous toutes ses formes, le trafic des femmes. La Convention relative aux droits de l'enfant interdit la traite d'enfants à quelque fin que ce soit.
22. En outre, le Conseil des droits de l'homme a nommé plusieurs rapporteurs spéciaux titulaires de mandats thématiques, portant par exemple sur la traite, la vente d'enfants, l'esclavage et la violence à l'égard des femmes, qui mettent l'accent sur les questions relatives à l'esclavage, aux pratiques analogues à l'esclavage, y compris le travail forcé, à

la servitude et à la traite. En 2000, le HCNUDH a élaboré les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains: Recommandations, soumis au Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) en tant qu'annexe au rapport de la Haut Commissaire aux droits de l'homme. Ils contiennent des directives concrètes fondées sur les droits en matière de prévention de la traite et de protection des victimes de la traite et sont fondés sur quatre principes: i) la primauté des droits de l'homme; ii) la prévention; iii) la protection et l'assistance; et iv) l'incrimination, la sanction et la réparation. En conclusion, l'observatrice du HCNUDH a insisté sur le fait que, si, à l'issue de cette réunion, une recommandation en faveur d'un nouvel instrument était formulée, l'instrument proposé devrait absolument tenir compte de tous les éléments des principes et directives car cet instrument juridique non contraignant permet de combattre les causes profondes de la traite et de prendre des mesures de prévention renforcées.

23. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a envoyé un discours qui a été lu par le secrétariat. L'ONUDC aide les Etats à déployer des efforts visant à mettre en œuvre le Protocole de Palerme sur la traite. La traite des personnes est une préoccupation mondiale trop souvent marquée par l'impunité qui fait que les populations vulnérables sont constamment menacées et que les victimes ne sont pas suffisamment protégées. Mandaté par l'Assemblée générale de l'ONU, le Groupe de coordination interinstitutions contre la traite des personnes (ICAT) a été créé pour améliorer la coopération entre les institutions des Nations Unies et les autres organisations internationales concernées et pour veiller à ce que, dans le monde, la traite des personnes soit abordée de manière intégrale et globale. En tant que membre de l'ICAT, l'ONUDC appuie les conclusions et recommandations du premier document d'orientation de l'ICAT, intitulé *The International Legal Framework Relating to Trafficking in Persons*, qui prévoit que les Etats doivent être informés des obligations complémentaires que contiennent les instruments internationaux pertinents, autres que le Protocole de Palerme sur la traite, qui identifient, définissent et décrivent différentes formes d'exploitation. Par conséquent, les Etats devraient être instamment priés de revoir leurs législations et politiques afin de garantir une protection et une assistance adéquates à toutes les victimes d'exploitation qui ont droit à ce type de protection ou d'assistance en vertu des instruments juridiques internationaux. Cela inclut les victimes de travail forcé, tels les travailleurs en servitude, qui ne sont pas victimes de la traite telle que définie dans le Protocole de Palerme sur la traite. Des efforts doivent être déployés pour veiller à mieux faire comprendre la cohérence entre le droit des droits de l'homme, le droit des réfugiés, le droit du travail et les autres corpus juridiques pertinents. A cet égard, l'ONUDC se réjouit des futurs débats de la réunion.
24. Un observateur du Conseil de l'Europe a noté que le rapport reconnaît que la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains adoptée par le Conseil de l'Europe a un champ d'application plus large que d'autres instruments régionaux et qu'elle contient des règles de suivi et d'application plus contraignantes. Cependant, d'après les estimations du BIT, certains Etats membres du Conseil de l'Europe présentent un nombre de victimes de travail forcé pour 1 000 habitants très élevé. L'orateur a souligné que la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains est ouverte à la signature aux non-membres, ce qui peut permettre de réunir les deux extrémités de la chaîne de la traite: le pays d'origine et le pays de destination. De plus, la Charte sociale européenne contient une définition du travail forcé et le Comité européen des droits sociaux contrôle la mise en œuvre effective de l'interdiction du travail forcé. A ce sujet, le comité a récemment formulé des conclusions relatives au travail domestique tenant compte des jugements récents de la Cour européenne des droits de l'homme se référant aux conditions de vie et de travail abusives, dégradantes et inhumaines des travailleurs domestiques. Dans ce contexte, le comité prie les gouvernements d'indiquer les mesures prises quant aux visites des inspecteurs du travail, aux sanctions pénales et à la protection des travailleurs migrants. Le Comité européen des droits sociaux a également examiné les questions de travail forcé par le biais du mécanisme de réclamation collective, qui n'est pas encore accepté par tous les Etats

membres du Conseil de l'Europe. Au titre de ce mécanisme, la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Organisation internationale des employeurs (OIE), les organisations non gouvernementales ayant un statut participatif et les organisations d'employeurs et de travailleurs ont le droit de présenter une réclamation.

- 25.** Une observatrice de l'Alliance mondiale contre la traite des femmes (GAATW) a rappelé que cette organisation est un réseau de 115 organisations non gouvernementales qui travaillent directement avec les femmes sur les questions de traite et de problèmes connexes, et qui fournit une assistance dans les pays de destination et d'origine. La GAATW promeut activement la mise en œuvre du Protocole de Palerme sur la traite et d'autres instruments internationaux. Cependant, l'expérience tirée du travail dans ce cadre révèle un point faible qui lui est inhérent: l'identité d'une victime de la traite est celle de la victime d'un crime et l'accent est mis sur l'identification et la sanction de l'auteur. Pourtant, dans la plupart des cas, les abus et les violations des droits se produisent lorsque les personnes cherchent à gagner leurs moyens d'existence, pendant le processus de recrutement ou sur le lieu de travail. Les femmes qui cherchent du travail partent souvent à l'étranger ou se déplacent dans leur propre pays; elles fuient parfois leur lieu de travail car elles ne s'attendent pas à ce que leurs droits soient protégés dans leur pays d'origine ou de destination. L'observatrice de la GAATW a souligné que les politiques de lutte contre la traite ne peuvent à elles seules mettre fin à la traite. Des approches complémentaires, globales et complètes sont nécessaires en matière de migration et de main-d'œuvre, ainsi que de droits économiques et sociaux des femmes. Il convient également d'adopter une démarche active en matière d'élimination du travail forcé et d'examiner l'aspect professionnel, notamment l'économie informelle et le travail qui n'est pas considéré comme tel. Il est en outre nécessaire d'adopter des normes ou d'améliorer les normes existantes pour protéger tous les travailleurs, quelles que soient leur nationalité ou leur citoyenneté.
- 26.** Un observateur d'Anti-Slavery International a déclaré que le rapport présente certains des principaux domaines pour lesquels un instrument complémentaire à la convention n° 29 serait souhaitable, en particulier en ce qui concerne l'importance de l'indemnisation des victimes tant comme moyen d'ouvrir la voie à une démarche axée sur les droits de l'homme en matière de lutte contre la traite que comme moyen de mettre en place une justice réparatrice. Depuis 1930, la pratique du travail forcé a évolué, même si sa substance est demeurée inchangée. Il convient d'examiner si le cadre conceptuel relatif à la prévention et à la protection, tel que présenté dans le rapport, suffit à relever les défis du monde contemporain. Certains grands risques du travail forcé sont nés des lacunes nationales et internationales des lois et des capacités institutionnelles. Il est donc important de se concentrer sur les questions de cohérence et de coordination des politiques et de coopération internationale en matière de prévention et de protection.
- 27.** Les recherches menées par Anti-Slavery International et d'autres organisations montrent que, même si le travail forcé prend de nombreuses formes, il existe trois points communs importants. Premièrement, les victimes de travail forcé sont souvent des individus vulnérables, généralement d'un point de vue économique mais aussi souvent d'un point de vue social ou personnel. Deuxièmement, les victimes sont issues de communautés socialement exclues et elles-mêmes victimes de discrimination dans leur pays d'origine, à l'étranger ou aux deux endroits. Troisièmement, les gouvernements des pays où ces personnes sont victimes d'abus, soit à dessein soit par manque de capacités, ne garantissent ni des normes adéquates de justice sociale et économique ni le respect du droit. Conceptualiser les manifestations contemporaines du travail forcé de cette manière permet d'adopter de nouvelles mesures potentiellement plus efficaces en matière de prévention du travail forcé et de protection des travailleurs.

-
28. A cet égard, des programmes d'action positive de justice sociale et économique axés sur la vulnérabilité des individus au sein de communautés socialement exclues contribueraient logiquement à briser les cycles d'esclavage qui perdurent au fil des générations. Un nouvel instrument devrait explicitement recommander que les plans d'action nationaux de lutte contre la traite et le travail forcé ciblent le développement économique et social. Cela ne devrait pas se limiter aux politiques nationales incluses dans les plans nationaux d'action mais s'appliquer également aux politiques d'aide qui ne tiennent pas suffisamment compte des rapports de force qui sous-tendent l'exclusion sociale des personnes vulnérables à l'esclavage.
29. Une deuxième voie en matière de prévention du travail forcé et de protection des victimes vise à mettre un terme à leur isolement. Le travail forcé, même lorsque le nombre de victimes est élevé, est souvent imposé dans une relation entre deux individus où le maître est le plus puissant. En facilitant un appui mutuel grâce aux groupes communautaires et à la syndicalisation, afin d'équilibrer les rapports de force et de promouvoir des relations professionnelles saines, même certains abus choquants, comme dans les fours à briques d'Asie du Sud, peuvent reculer.
30. Troisièmement, pour renverser la tendance en matière de traite, il est nécessaire de veiller à ce que le travail forcé constitue une infraction en soi dans chaque pays et à augmenter les capacités de l'inspection du travail. Le Royaume-Uni a adopté une nouvelle loi sur le travail forcé en 2010 qui a permis l'ouverture de plusieurs enquêtes de police, lesquelles ont abouti à des condamnations judiciaires. Toutefois, certaines mesures concernant l'application de la loi et l'inspection du travail peuvent être difficiles à mettre en œuvre dans des pays où les taux de corruption sont élevés et le droit n'est pas respecté. Il s'agit là encore d'un domaine qui devrait être pris en compte dans les programmes d'aide et les efforts diplomatiques des pays où prévaut davantage l'Etat de droit, et qui pourrait être explicitement inclus dans les plans d'action nationaux contre le travail forcé. Les nations riches ont tout intérêt à adopter de telles approches internationales en matière de lutte contre la traite: si la traite peut être empêchée dans les pays d'origine des victimes potentielles, elle ne constituera pas un problème pour les pays éventuels de destination.
31. Dans le contexte d'une économie mondialisée, un nouvel instrument devrait également reconnaître que les citoyens d'un pays peuvent favoriser le travail forcé dans un autre sans jamais s'y rendre. Le droit national et le droit international existants n'imposent pas à celui qui profite en bout de chaîne d'actes et d'omissions liés à ces pratiques de travail forcé de rendre des comptes. Un nouvel instrument devrait recommander l'adoption de lois solides qui permettraient aux tribunaux de tenir les personnes physiques ou morales responsables de ces actes. Ce type d'approche serait conforme aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (Principes Ruggie) qui recommandent d'élaborer des législations extraterritoriales pour veiller à ce que la mondialisation des entreprises ne se fasse pas en marge du respect du droit.
32. Un nouvel instrument devrait également souligner qu'il est important de prendre des mesures diplomatiques pour réduire la vulnérabilité à la traite des citoyens d'un pays, et rappeler aux gouvernements que leurs responsabilités envers leurs citoyens ne s'éteignent pas lorsque ces derniers quittent le territoire national. Un nouvel instrument devrait également reconnaître qu'aucune responsabilité des partenaires sociaux ne s'éteint aux frontières du territoire national. Les entreprises ont des responsabilités sur leurs chaînes d'approvisionnement mondiales. Les syndicats sont également concernés, par exemple en ce qui concerne la garantie d'un travail décent sur ces chaînes.
33. En conclusion, l'observateur de Anti-Slavery International a indiqué qu'un nouvel instrument devrait reconnaître la réalité selon laquelle un grand nombre de situations risquant de créer du travail forcé dans le monde contemporain naît des lacunes de la pratique nationale et de l'application du droit international dans l'économie mondialisée.

Si un nouvel instrument peut fournir des orientations claires sur la façon de lutter contre ces risques, le jeu en vaut la chandelle.

34. Le porte-parole des travailleurs a souligné que l'une des questions transversales de cette discussion réside dans l'identification de la forme d'action la plus appropriée qui devrait être proposée au Conseil d'administration. Il y a lieu de se féliciter du consensus qui s'est dégagé pour reconnaître l'importance des instruments existants qui interdisent le travail forcé et, en particulier, des conventions n^{os} 29 et 105 de l'OIT. Les organes de contrôle ont pu faire en sorte que des progrès soient mis en œuvre et observés. Toutefois, il est nécessaire que des prescriptions plus détaillées en matière de mise en œuvre des normes soient identifiées. La norme ne peut pas se résumer à un principe. S'il existe des lacunes dans la mise en œuvre des normes, il convient de réfléchir sur la nécessité de les rendre plus explicites et d'identifier les modalités de cette mise en œuvre, en adoptant une approche systématique et coordonnée.
35. Le porte-parole des employeurs a insisté sur le fait que les experts employeurs participent à cette réunion sans idées préconçues et qu'ils souhaitent comprendre la nature du problème du travail forcé, ainsi que trouver des solutions possibles.

IV. Discussion

36. La discussion s'est articulée autour des sept points pour discussion identifiés dans le rapport: 1) la traite des personnes; 2) la prévention du travail forcé; 3) la protection des victimes du travail forcé; 4) l'indemnisation des victimes du travail forcé; 5) l'application effective de la loi; 6) la cohérence et coordination des politiques et la coopération internationale; et 7) la valeur ajoutée d'un ou de nouveaux instruments de l'OIT. Afin de guider et de faciliter les discussions des experts, la secrétaire générale a rappelé les questions proposées dans le rapport pour chaque point pour discussion et a introduit chacun de ces points.

Point 1. Traite des personnes

Quelle relation y a-t-il entre le travail forcé et la traite des personnes? Existe-t-il des lacunes normatives dans le domaine de la traite des personnes et, si oui, lesquelles? Est-il utile que l'OIT comble ces lacunes à travers une action normative?

37. La secrétaire générale a rappelé que la définition du travail forcé ou obligatoire contenue dans la convention n^o 29 couvre la traite à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation au travail. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après la commission d'experts) a régulièrement abordé la traite des personnes lors du contrôle de l'application de la convention n^o 29, en demandant aux pays de prendre des mesures complètes pour lutter contre ce phénomène. A cet égard, le rapport note que, dans la plupart des pays, la législation nationale définit et réprime la traite des personnes et que, ces dix dernières années, de nombreux Etats ont adopté des politiques, stratégies et programmes nationaux de lutte contre la traite. Le rapport identifie également certaines lacunes pour lesquelles il serait souhaitable de formuler des orientations, notamment: i) les efforts de prévention de la traite à des fins d'exploitation au travail, d'identification de ces cas et d'engagement de poursuites contre les auteurs de ces actes accusent un certain retard par rapport à ceux déployés pour la lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle; ii) le nombre de poursuites engagées pour traite des personnes est faible; iii) les mécanismes de protection des victimes sont insuffisants; iv) le rôle complémentaire de l'administration du travail et de l'inspection du travail dans la lutte contre la traite n'est pas convenablement reconnu; et v) la coopération entre l'inspection du travail et les autorités chargées de faire appliquer la législation pénale est insuffisante.

-
38. Le porte-parole des travailleurs a souligné que le travail forcé peut exister sans être associé à des faits de traite des personnes. Toutefois, si la convention n° 29, qui prévoit l'élimination du travail forcé, ne mentionne pas explicitement la lutte contre la traite des personnes, les gouvernements et les organes de contrôle ont associé à la lutte contre le travail forcé la lutte contre la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail ou d'exploitation sexuelle. Depuis 2001, la question de la traite fait l'objet d'un examen systématique de la part des organes de contrôle de l'OIT. La commission d'experts a noté avec intérêt les dispositions législatives, les cadres institutionnels et les plans nationaux adoptés par les gouvernements à cet égard et a ainsi établi un corpus de lignes directrices d'action contre la traite des personnes.
39. Parallèlement, le Protocole de Palerme sur la traite contient une définition de la traite reconnue presque universellement. En mettant l'accent sur la justice pénale, le protocole ne valorise pas le rôle que l'administration et l'inspection du travail peuvent jouer dans la lutte contre la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail. Il ne prend pas non plus en compte le rôle des organisations de travailleurs et d'employeurs. Enfin, en visant prioritairement à sanctionner les coupables, le protocole peut amener à considérer les victimes de manière ambiguë. Le rapport souligne également que les mesures visant à prévenir, identifier et sanctionner la traite à des fins d'exploitation au travail accusent un certain retard par rapport à celles qui ciblent la traite à des fins d'exploitation sexuelle.
40. Le porte-parole des travailleurs a également souligné que, si la convention n° 29 et le Protocole de Palerme sur la traite sont complémentaires, des lacunes demeurent, lesquelles devraient être comblées par une action normative de la part de l'OIT. Cette action permettrait de rassembler, dans un texte unique, un cadre d'actions précises à mettre en œuvre par les gouvernements, qui s'inspirerait du corpus élaboré par les organes de contrôle. Ce cadre permettrait aux gouvernements d'associer systématiquement, aux mesures prises pour lutter contre le travail forcé, des dispositions permettant d'identifier et de détecter les situations de traite des personnes à des fins d'exploitation au travail. Cette approche normative est indispensable et pourra contribuer à l'adoption d'une démarche systématique, cohérente et coordonnée au niveau international.
41. L'expert gouvernemental de la Jordanie a indiqué que le travail forcé et la traite ont en commun des éléments constitutifs essentiels, tels que l'exploitation par la menace en utilisant la force, la tromperie ou l'exploitation de la vulnérabilité. Sur le plan national, la Jordanie a adopté une loi sur la lutte contre la traite qui complète les nouvelles dispositions du Code du travail en prévoyant notamment l'interdiction de la rétention des documents d'identité des travailleurs.
42. L'experte gouvernementale de la République de Moldova a déclaré que les conventions de l'OIT sur le travail forcé devraient être complétées par des dispositions additionnelles sur tous les sujets énumérés dans le rapport. Il serait utile que la nouvelle norme de l'OIT soit aussi précise que possible pour faciliter sa mise en œuvre par les Etats Membres et, en particulier, les jeunes démocraties, notamment en ce qui concerne la réglementation relative à la traite à des fins d'exploitation au travail. La République de Moldova a ratifié les conventions n°s 29 et 105 de l'OIT, ainsi que le Protocole de Palerme sur la traite. En tant que pays d'origine de victimes de traite, la République de Moldova rencontre encore des difficultés dans la lutte contre la traite des personnes et le travail forcé car elle a peu d'expérience en matière de création de mécanismes juridiques permettant de lutter contre ces phénomènes. En outre, la définition du travail forcé contenue à l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 29 signifie que le travail ne doit pas être imposé sans le consentement du travailleur; or cet élément n'est pas toujours pertinent puisque, souvent, les recruteurs mentent aux victimes potentielles sur leurs futures conditions de travail, ce qui fait que ces dernières entrent volontairement dans une relation du travail et ne découvrent que plus tard qu'elles ont été trompées.

-
43. L'expert gouvernemental du Nigéria a indiqué que la relation entre le travail forcé et la traite des personnes pourrait être clarifiée en soulignant que les personnes trompées sur leurs conditions de travail ou leur contrat de travail, ou qui sont contraintes de travailler sous des menaces de quelque nature que ce soit, sont victimes de travail forcé. S'agissant des lacunes normatives, les gouvernements abordent essentiellement le problème de la traite des personnes à travers le système de justice pénale en excluant les systèmes d'administration du travail. Au Nigéria, par exemple, le gouvernement accorde davantage d'attention à l'Agence pour l'interdiction de la traite qu'au ministère du Travail. L'une des raisons à cela est que la convention n° 29 ne se réfère pas clairement à la nécessité d'avoir une approche intégrée associant les partenaires sociaux, les gouvernements et les acteurs non étatiques à la lutte visant à éradiquer le travail forcé. Une action normative pour combler cette lacune serait souhaitable si elle permet une approche juridique complète et globale abordant tous les aspects de la traite, en particulier la traite à des fins d'exploitation au travail.
44. L'experte gouvernementale des Philippines a indiqué que le gouvernement cherche des ripostes adéquates à la lutte contre la traite, une forme émergente de travail forcé. Une action normative de l'OIT pourrait être utile pour couvrir, d'une part, le renforcement du rôle de l'administration du travail, y compris de l'inspection du travail, dans les domaines de la prévention, de l'identification des victimes et de l'aboutissement des poursuites engagées et, d'autre part, la sensibilisation, notamment pour pouvoir constituer un dossier permettant d'engager des poursuites et de condamner les auteurs. La lutte contre la traite des personnes met essentiellement l'accent sur la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle mais non sur l'exploitation au travail. Par exemple, aux Philippines, 81 condamnations ont été prononcées, mais la plupart concernent l'exploitation sexuelle: seules trois portent sur l'exploitation au travail. En conclusion, l'experte gouvernementale a exprimé son soutien à une action normative dans ce domaine afin de mener une action stratégique et juridique plus forte contre toutes les formes de travail forcé.
45. L'expert gouvernemental de la Zambie a affirmé qu'il y a une relation étroite entre le travail forcé et la traite des personnes et que cette dernière est souvent considérée comme un sous-ensemble du travail forcé. Il serait souhaitable que ces liens soient clairement définis et abordés dans un instrument international. Concernant les lacunes normatives, tout nouvel instrument ou norme doit clairement définir les institutions étatiques chargées de lutter contre la traite des personnes.
46. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a indiqué que les débats devraient se concentrer sur la traite à des fins de travail forcé car la traite en tant que telle est un concept beaucoup plus large. Il est important de définir le type de «traite» qui est examiné et de veiller à ne pas discuter de modifications à apporter au Protocole de Palerme sur la traite, relevant d'une autre institution des Nations Unies.
47. Le porte-parole des employeurs a expliqué que les experts employeurs comprennent que le point pour discussion n° 1 comprend deux questions distinctes, la première concernant la relation entre le travail forcé et la traite des personnes et la deuxième concernant l'existence de lacunes normatives et l'utilité, pour l'OIT, de les combler à travers une action normative. S'agissant de la première question, en vertu de la définition du travail forcé contenue à l'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 29 et de la définition de la traite des personnes figurant à l'article 3 du Protocole de Palerme sur la traite, il est évident qu'il existe des liens étroits entre les deux pratiques sans qu'elles se recoupent toutefois entièrement. Les experts employeurs ont souligné que leur analyse est différente de celle de la commission d'experts (voir paragr. 138 du rapport) et qu'ils ne peuvent pas soutenir la position selon laquelle la convention n° 29 implique une obligation juridique d'éliminer la traite des personnes dans le cadre de l'obligation d'éliminer le travail forcé. S'agissant de la deuxième question, le porte-parole des employeurs a affirmé qu'il y a de toute évidence une lacune dans le cadre de l'OIT. Il n'existe actuellement aucune norme de

l'OIT sur la traite des personnes alors qu'il existe un instrument des Nations Unies sur ce sujet. La question est de savoir comment combler au mieux cette lacune. Même si les experts employeurs sont ouverts à toutes les options, il est important, dans un premier temps, de bien comprendre le problème avant d'examiner les différentes options et l'utilité d'adopter un ou plusieurs nouveaux instruments.

48. L'expert travailleur de la Mauritanie a insisté sur le fait que la traite des personnes revêt plusieurs formes et se caractérise par une intention criminelle. Les travailleurs sont abusés par des réseaux et deviennent une main-d'œuvre exploitée par des multinationales, des intermédiaires ou des sociétés nationales écrans qui se livrent à du «blanchiment» de main-d'œuvre. Ainsi, des formes d'esclavage moderne ont vu leur apparition dans des entreprises de minerai ou d'exploitation pétrolière. Compte tenu de la gravité de la situation, il n'est pas possible de se contenter de mécanismes souples. Il est nécessaire que l'OIT se dote d'un nouvel instrument contraignant qui traite des pires formes de travail forcé, y compris de la traite. Ceci est d'autant plus opportun que ces pires formes de travail forcé échappent au contrôle des Etats et de l'inspection du travail.
49. Le porte-parole des travailleurs a souhaité souligner qu'à l'instar des experts employeurs les experts travailleurs abordent la présente réunion avec un esprit d'ouverture. Différentes pistes ont été examinées avec attention, et les travaux menés ont montré qu'il est nécessaire d'aller vers un complément normatif. L'adoption d'une norme est préférable car, même si le consensus existant sur l'interdiction de toute forme de travail forcé, y compris de la traite des personnes, n'est pas remis en cause et si les instruments internationaux sur le travail forcé sont largement ratifiés, les victimes de travail forcé n'ont jamais été aussi nombreuses. On ne peut par conséquent se satisfaire du statu quo. Ni la sincérité des gouvernements ni la volonté des organes de contrôle de l'OIT ne sont ici en cause. Mais, compte tenu de la réalité, il faut être efficace et mettre en place un cadre lisible et clair qui engage les Etats de manière systématique et produise des résultats.
50. Se référant à l'intervention de l'experte gouvernementale des Etats-Unis au sujet des notions de traite des personnes et de travail forcé, le porte-parole des travailleurs a affirmé que l'objectif n'est pas d'adopter un «Protocole de Palerme n° 2» ni même un «Protocole de Palerme de l'OIT» mais bien de souligner le lien entre travail forcé et traite des personnes à des fins d'exploitation au travail. Le Protocole de Palerme sur la traite présente des faiblesses à cet égard car il met l'accent sur l'approche pénale et, dans la pratique, il s'avère que les cas d'exploitation sexuelle sont davantage sanctionnés alors que les cas d'exploitation au travail représentent les deux tiers des cas de traite. Il est nécessaire de rester concentré sur le mandat de l'OIT et sur son domaine d'expertise, c'est-à-dire sur le lien entre travail forcé et traite, en identifiant les pistes d'action et les approches mises en œuvre par certains Etats, telles que répertoriées par la commission d'experts. Tous ces éléments plaident en faveur d'un instrument normatif qui donne un cadre d'action clair et cohérent.
51. L'expert employeur des Etats-Unis a déclaré que, même si tous peuvent s'accorder à dire que la traite des personnes est un problème très important et qu'il existe des liens entre la traite et le travail forcé, il s'agit de deux problèmes distincts. Certains types de traite ne relèvent pas du travail forcé et vice versa. Aux Etats-Unis, la traite des personnes suscite beaucoup d'intérêt chez les entreprises et le gouvernement. D'après l'orateur, le déplacement d'une personne est l'élément constitutif de la traite, et il n'est pas certain que la traite entre dans le champ d'application de la convention n° 29 dans sa totalité. L'ensemble de la réunion pourrait être consacré à la traite et ne jamais réussir à aborder les autres questions importantes liées au travail forcé. Dans ces conditions, il serait préférable de séparer la traite des autres points pour discussion et d'avoir une discussion générale, peut-être à l'occasion de la Conférence, sur l'opportunité pour l'OIT de s'engager vers une action normative dans le domaine de la traite.

-
52. Le porte-parole des employeurs a indiqué que le rapport propose plusieurs types de mesures à examiner, dont certaines n'impliquent pas d'action normative, par exemple l'élaboration de plans ou de stratégies nationaux de lutte contre le travail forcé. Certaines d'entre elles ont déjà été mises en œuvre par des Etats Membres tandis que d'autres le sont actuellement. A ce sujet, il y a plusieurs propositions que les experts employeurs peuvent accepter à l'unanimité, mais les causes profondes du travail forcé devraient être examinées en priorité.
53. Le porte-parole des travailleurs a fait part de son embarras car les discussions pourraient donner l'impression que les experts poursuivent des objectifs différents. Or tel n'est pas le cas. La démarche des experts travailleurs ne vise pas à établir une norme sur la traite des personnes mais plutôt à compléter le corpus normatif sur le travail forcé en rendant systématique la lutte contre la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail et en mettant en place les dispositions nécessaires, y compris des plans d'action de lutte contre la traite des personnes. Comme l'ont souligné les experts employeurs, il existe des situations de travail forcé sans traite et des situations de traite qui ne débouchent pas sur du travail forcé. Il s'agit donc de rendre systématique, et donc explicite, la nécessité pour les gouvernements d'agir de manière uniforme et claire à partir des lignes directrices dégagées par les organes de contrôle de l'OIT.
54. L'expert gouvernemental de la Zambie a rappelé que tous les experts s'accordent sur le fait que la traite et le travail forcé sont deux sujets distincts. Malgré deux conventions de l'OIT largement ratifiées, le problème prend de l'ampleur sur le terrain et ceci constitue une difficulté à laquelle il faut répondre. Insistant sur l'importance d'une discussion sur les causes profondes du travail forcé et les moyens de le combattre, il s'est déclaré convaincu que la réunion devrait être axée sur la façon de mieux réglementer les marchés du travail pour combattre le travail forcé.
55. L'experte gouvernementale des Philippines a indiqué que le point pour discussion n° 1 ne vise pas à s'attaquer à la définition de la traite au sens large mais plutôt à examiner les aspects de la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail, qui donnent lieu à du travail forcé. Limiter la définition de la traite, aux fins de la discussion, permettrait de se concentrer sur la nécessité d'une action normative dans le domaine du travail.
56. L'expert gouvernemental du Brésil a rappelé le principe contenu dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 selon lequel le travail n'est pas une marchandise. Le travail forcé et la traite sont de toute évidence des concepts liés, et la commission d'experts a, à juste titre, établi un lien entre eux. Toutefois, une certaine confusion existe car le Protocole de Palerme sur la traite et les deux conventions de l'OIT ont des approches très différentes. La convention n° 29 contient de nombreuses dispositions transitoires qui, d'après la commission d'experts, ne peuvent plus être invoquées par les Etats. Il faut s'attaquer au travail forcé avec des outils plus modernes. L'expert gouvernemental a fait observer que, dans le cadre de son expérience professionnelle, il n'a jamais rencontré de cas de travail forcé ne relevant pas du concept de traite des personnes tel qu'établi par le Protocole de Palerme sur la traite parce que ce dernier est extrêmement large et que, en se référant à «l'hébergement», il ne semble pas exiger le mouvement des personnes. Même en l'absence de mouvement, les caractéristiques de la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail sont réunies dès lors que le travailleur est exploité à travers l'un des moyens énoncés dans le Protocole de Palerme. Ce dernier comprend un ensemble de dispositions protégeant les travailleurs, contrairement à la convention n° 29. Cela doit être pris en compte pour que la réunion puisse progresser sur la voie de l'adoption d'un nouvel instrument, qui serait particulièrement utile pour renforcer le rôle de l'inspection du travail. En outre, aucun des instruments internationaux récents n'a été établi sur un modèle tripartite pour lutter contre la traite à des fins d'exploitation au travail.

-
57. L'expert gouvernemental du Nigéria a appuyé les commentaires de l'expert gouvernemental du Brésil et ajouté qu'il est important pour l'OIT de réviser la convention n° 29 afin de créer un cadre permettant aux gouvernements d'éradiquer collectivement le fléau du travail forcé.
58. Le porte-parole des travailleurs a déclaré que l'inclusion dans la convention n° 29 d'une disposition prévoyant que «tout Membre qui ratifie cette convention s'engage à associer aux dispositions nécessaires à l'élimination du travail forcé des mesures visant à lutter contre la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail» aurait permis de ne pas sous-estimer les situations de traite des personnes qui peuvent aboutir à du travail forcé. Il conviendrait de compléter la convention n° 29 en adoptant un instrument qui inclue une telle disposition et en l'accompagnant d'une recommandation proposant des lignes directrices qui pourraient s'inspirer des préconisations faites par les organes de contrôle.
59. La secrétaire générale a précisé qu'à la lumière des débats une distinction doit être faite entre deux approches différentes en matière de traite des personnes à des fins d'exploitation au travail: celle de la convention n° 29 et celle du Protocole de Palerme sur la traite. Le mandat de l'OIT est uniquement de traiter des questions relatives au monde du travail. La commission d'experts a estimé que la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail constitue une forme moderne de travail forcé qui entre dans une large définition englobant toutes les formes de travail forcé. En revanche, l'approche du Protocole de Palerme sur la traite est d'utiliser la traite comme le concept le plus large dont le travail forcé est considéré comme un sous-élément. Plusieurs normes de l'OIT se chevauchent avec d'autres instruments internationaux, par exemple la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, avec la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ainsi que la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Il est important de tracer la limite entre le Protocole de Palerme sur la traite et la convention n° 29. Tandis que le Protocole de Palerme se limite à la traite des personnes, la convention n° 29 adopte une approche plus large car toutes les formes de travail forcé ne sont pas liées à la traite. Toutefois, la question est de savoir si les instruments de l'OIT sur le travail forcé suffisent pour lutter contre les formes modernes de travail forcé.

Point 2. Prévention du travail forcé

Existe-t-il des lacunes normatives dans le domaine de la prévention du travail forcé qui puissent être comblées par un ou plusieurs nouveaux instruments? Si oui, ce ou ces nouveaux instruments devraient-ils prévoir, entre autres:

- *des activités de sensibilisation qui pourraient prendre la forme de campagnes d'information dans les médias, d'ateliers, de diffusion de matériels didactiques et de brochures, de création de groupes de travail, de programmes de formation à l'intention de la police, des responsables de la sécurité, des travailleurs sociaux et des autres autorités compétentes?*
- *des mesures destinées à renforcer le rôle de l'inspection du travail dans les activités de prévention (surveillance des lieux de travail, participation aux activités éducatives et de sensibilisation destinées à prévenir l'exploitation, surveillance des activités des agences de placement privées)?*
- *des orientations sur la manière de traiter la question de la demande à l'origine du travail forcé (par exemple sensibiliser les employeurs et les consommateurs)?*

-
60. La secrétaire générale a indiqué que, selon le rapport, l'importance des mesures de prévention du travail forcé a été de plus en plus reconnue au cours de ces dernières années. Même si la convention n° 29 ne contient pas de dispositions mentionnant explicitement la prévention, une lecture conjointe de ses dispositions a conduit les organes de contrôle à demander aux gouvernements de prendre une série de mesures visant à prévenir toutes les formes de travail forcé, y compris la traite, telles que des mesures permettant d'avoir une connaissance suffisante des pratiques de travail forcé, de mettre en place des activités de sensibilisation, de réduire les facteurs de vulnérabilité au travail forcé et de renforcer les autorités chargées de contrôler l'application de la loi. Même si de bonnes pratiques sont mises en œuvre dans certains pays, le rapport souligne que: i) de nombreux pays considèrent que l'adoption de mesures globales et efficaces pour prévenir le travail forcé ne constitue pas une priorité; ii) les dispositions législatives nationales concernant la prévention sont souvent fragmentaires et n'abordent pas la question de manière systématique; iii) certains pays n'accordent pas à l'inspection du travail les moyens suffisants pour prévenir le travail forcé; iv) de nombreux pays ne disposent pas de mesures complètes ciblant la demande des employeurs et des consommateurs; et v) il convient de s'attaquer à la vulnérabilité de certaines catégories de travailleurs, tels les travailleurs migrants, aux pratiques de travail forcé.
61. Les porte-parole des employeurs et des travailleurs et la plupart des experts gouvernementaux ont observé que, de tous les types d'interventions gouvernementales, les mesures de prévention sont les moins prioritaires alors que la prévention est primordiale pour éliminer le travail forcé. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a indiqué que, même si les mesures de prévention ne sont pas explicitement mentionnées dans la convention n° 29, comme les experts travailleurs l'ont fait valoir, elles sont implicites en vue de la réalisation de l'objectif de l'élimination du travail forcé. De manière générale, l'ensemble des experts ont reconnu la pertinence des mesures proposées dans le rapport dans ce domaine et, à cet égard, l'experte gouvernementale des Philippines a souligné qu'une façon d'amplifier les mécanismes de prévention serait de veiller à ce que les allocations budgétaires accordées à la prévention du travail forcé soient suffisantes.

Mesures de sensibilisation

62. Concernant les mesures de sensibilisation, tous les experts ont convenu que ces activités sont essentielles pour prévenir le travail forcé. Le porte-parole des employeurs a souligné qu'il est important que les victimes (potentielles) aient conscience de leur statut de victime et que les informations soient traduites et mises à disposition des travailleurs issus de milieux culturels et linguistiques divers, en ciblant les secteurs de l'économie particulièrement vulnérables à la traite, tels que le travail domestique et l'agriculture. Le porte-parole des travailleurs a ajouté qu'il faudrait inciter systématiquement les gouvernements à assurer un niveau d'information continu de la population en général et, en particulier, des travailleurs à risque et de leurs familles. Il est essentiel de s'assurer que les victimes et les victimes potentielles prennent conscience de leur statut de victime et du fait que l'imposition de telles conditions de travail est interdite par la loi, y compris dans l'économie informelle. Etant donné que le travail forcé concerne les populations les plus vulnérables, il est nécessaire de tenir compte de l'insuffisante connaissance de la langue du pays ou de l'illettrisme des victimes. Plus précisément, l'experte gouvernementale des Philippines a souligné que les activités de sensibilisation devraient relever des autorités locales des régions dans lesquelles les victimes sont les plus nombreuses et où il n'y a aucun accès aux médias sociaux. L'expert travailleur du Népal a estimé que la question du travail forcé devrait être incluse dans les programmes scolaires pour que tous les enfants soient sensibilisés. L'experte gouvernementale de la République de Moldova a appuyé cette déclaration et a insisté sur l'importance de mettre l'accent sur les victimes potentielles grâce à des cours de formation dans les écoles afin d'alerter les jeunes qui entrent sur le marché du travail des risques de travail forcé. L'expert gouvernemental de la

Jordanie a également mentionné d'autres mesures de sensibilisation telles que l'organisation de campagnes d'information sur toutes les formes de travail forcé et la traite, la mise en place d'une ligne téléphonique d'urgence pour les travailleurs migrants avec des services d'interprétation dans leur langue maternelle et la diffusion de brochures auprès des travailleurs migrants contenant des informations sur leurs droits et leurs obligations.

Renforcement du rôle de l'inspection du travail

63. S'agissant de l'inspection du travail, le porte-parole des travailleurs et les experts gouvernementaux des Philippines, du Brésil et de la Jordanie ont convenu qu'il faut renforcer le rôle essentiel de prévention des inspecteurs du travail en matière d'élimination de toutes les formes de travail forcé. A cet égard, le porte-parole des travailleurs a considéré que les gouvernements doivent organiser l'inspection du travail de telle sorte qu'il y ait systématiquement une unité chargée de la lutte contre le travail forcé. L'existence d'une telle structure, à condition de lui donner les moyens d'agir, aurait un effet dissuasif du fait des contrôles réguliers que l'inspection du travail peut mener, en particulier dans les secteurs où le risque de travail forcé est important. L'experte gouvernementale des Philippines, rappelant que les pouvoirs des inspecteurs du travail sont souvent plus étendus que ceux de la police et qu'ils leur permettent d'être les premiers à réagir face à une situation de travail forcé, a également suggéré qu'il serait extrêmement utile de créer des indicateurs ou des signaux d'alarme caractéristiques du travail forcé pour les inspecteurs du travail car le concept de travail forcé à des fins d'exploitation au travail est difficile à appréhender, en particulier en ce qui concerne l'identification des victimes et la constitution d'un dossier permettant d'engager des poursuites.
64. Le porte-parole des employeurs, tout en estimant que l'inspection du travail a un rôle préventif à jouer, a souligné la nécessité de renforcer toutes les institutions qui enquêtent sur les cas de travail forcé et de garantir une application effective des lois. Il est essentiel de comprendre les causes profondes du niveau élevé des estimations des cas de travail forcé malgré le nombre élevé de ratifications de la convention n° 29 et la bonne volonté des Etats Membres en matière de lutte contre le travail forcé. Il ne faut pas oublier que la convention prévoit des sanctions pénales et que, même si l'inspection du travail a un rôle à jouer, il est important de ne pas perdre de vue la question de la sanction des personnes qui imposent du travail forcé.
65. En outre, le porte-parole des employeurs et l'experte gouvernementale des Philippines ont souligné l'importance de la coopération, de la coordination et de la convergence d'efforts des autorités de régulation, des inspecteurs du travail, de la police et des autorités de poursuite, selon les compétences et le mandat de chacun en matière d'application de la loi, afin de garantir l'efficacité des interventions des organismes gouvernementaux en matière de prévention du travail forcé. L'experte gouvernementale des Philippines a en particulier souligné qu'il est nécessaire de garantir la coordination entre la police et les inspecteurs du travail, notamment dans les domaines de la recherche, de la stratégie et du suivi. A cet égard, le porte-parole des travailleurs a insisté sur le fait qu'il faut veiller à ne pas détourner l'inspection du travail de son rôle en la mettant au service de la police, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la protection des victimes, notamment lorsqu'elles sont en situation irrégulière. Il a également considéré que la coordination des relations entre les différents départements ministériels était nécessaire.
66. Finalement, le président a insisté sur l'importance de la cohérence et la convergence des politiques mises en œuvre et sur la nécessité de tenir compte des spécificités nationales et de laisser aux gouvernements une certaine flexibilité. Les modalités d'action pour lutter contre le travail forcé peuvent varier. Dans certains pays, l'identification des victimes est plutôt le fait de l'inspection du travail alors que, dans d'autres pays, c'est la police migratoire qui va identifier les travailleurs étrangers en situation de travail forcé.

Lutte contre la demande

67. La nécessité de lutter contre la demande qui crée le travail forcé a été généralement reconnue. Le porte-parole des travailleurs a notamment souligné qu'il est important de considérer l'environnement qui favorise le travail forcé. En particulier, les entreprises multinationales ou les entreprises ayant recours à des sous-traitants ne sont pas forcément informées des conditions de travail existant dans leurs chaînes de production. Il convient donc de mettre en place des actions d'information systématiques et générales à l'attention des entreprises. Il ne s'agit pas de donner un certificat de bonne ou mauvaise conduite mais plutôt de sensibiliser les entreprises parties prenantes d'une chaîne de production aux risques existant dans certains secteurs ou pays. Certaines pratiques nationales, telles que la «liste sale» au Brésil, pourraient être reproduites même si elles ne sont pas forcément applicables dans tous les pays. De plus, l'experte gouvernementale des Etats-Unis a souligné qu'il est difficile de lutter contre la demande créant du travail forcé par manque d'informations sur la façon d'associer efficacement les consommateurs, les travailleurs et les employeurs à cet exercice. L'Etat de Californie a récemment adopté une loi qui exige de certaines sociétés qu'elles diffusent des informations, au sein de leurs chaînes de production, sur les efforts déployés pour lutter contre la traite des personnes, en vue de sensibiliser les consommateurs.
68. Le porte-parole des employeurs a estimé que décourager la demande des employeurs et des consommateurs qui génère du travail forcé passe par une réaction communautaire. En effet, s'il existe une demande pour des produits impliquant du travail forcé (localement ou à l'étranger), une partie des activités d'éducation et de sensibilisation devra viser à mieux faire comprendre la question par la communauté. Toutefois, on peut douter de la pertinence d'une discussion sur les questions liées à la demande dans le cadre de l'OIT. Il serait important d'adopter une démarche qui parte de la base et se fonde sur le dialogue social et de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les pays.

Mesures socio-économiques

69. Les porte-parole des employeurs et des travailleurs et l'experte gouvernementale de la République de Moldova ont estimé que l'adoption de mesures socio-économiques de prévention peut avoir des effets favorables sur la lutte contre le travail forcé. Le porte-parole des travailleurs a notamment fourni comme exemple de facteur général de prévention l'amélioration des systèmes de prestations familiales, tel que le programme *Bolsa Família* au Brésil, et l'amélioration des socles de protection sociale. Le porte-parole des employeurs a affirmé qu'une partie de la solution serait d'envisager le renforcement de la capacité des entreprises privées à offrir des emplois. L'experte gouvernementale de la République de Moldova a attiré l'attention sur le fait que, même si l'amélioration du niveau de vie, la réduction de la pauvreté et l'éradication de la corruption constituent de grands freins à la traite des personnes et au travail forcé, ces questions économiques et sociales complexes existant depuis longtemps ne peuvent pas être résolues sur le court terme.

Travaux de recherche et collecte de données

70. En ce qui concerne les travaux de recherche et la collecte de données, le porte-parole des employeurs et l'experte gouvernementale des Etats-Unis ont souligné que ces mesures de prévention sont essentielles dans la mesure où l'évaluation de l'ampleur du problème et du contexte dans lequel il s'inscrit est indispensable pour le combattre efficacement. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a félicité le BIT d'avoir réussi à concevoir de nouvelles méthodes de collecte de statistiques nationales. Le porte-parole des employeurs a également salué les efforts du BIT tout en ajoutant que davantage pourrait encore être fait dans ce domaine. Le président a lui aussi souligné l'importance des statistiques et de la

collecte de données, notamment dans l'économie informelle ou irrégulière, et la nécessité d'avoir des données chiffrées et consolidées aux niveaux national et international. A cet égard, l'OIT devrait assurer un rôle de leader dans la diffusion des expériences et des données.

Autres mesures

71. L'expert gouvernemental de la Jordanie et l'expert travailleur du Népal ont souligné le rôle préventif que peut jouer une législation nationale solide qui interdit le travail forcé sous toutes ses formes et prévoit des sanctions. En guise d'exemple, l'expert travailleur du Népal a précisé que la loi portant interdiction du travail en servitude, adoptée en 2002, a réussi à abolir le travail en servitude (*Kamaiya*).
72. L'expert gouvernemental du Brésil a mentionné l'importance de la protection de la relation de travail telle que définie dans la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, en tant que mesure particulièrement pertinente pour les travailleurs vulnérables. Les situations de travail forcé se produisent souvent dans le cadre de la sous-traitance ou de relations de travail déguisées qui augmentent la vulnérabilité des travailleurs. La protection de la relation de travail pourrait donc servir à éviter des situations de travail forcé en luttant contre les situations de travail dissimulé et les cas où il est difficile de déterminer si les travailleurs font partie de la chaîne d'approvisionnement.
73. Le porte-parole des travailleurs a également souligné, s'agissant de la situation des personnes particulièrement à risque, qu'il serait opportun d'assurer une synergie avec les autres instruments de l'OIT, tels que les conventions relatives à la protection sociale, la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 (en particulier l'article 3 contre la propagande trompeuse en matière de migration), la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, et la convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011. Enfin, le président a insisté sur la nécessité de coopérer avec les pays d'origine. A cet égard, l'OIT devrait disposer de moyens suffisants afin de mener des actions de coopération ciblées dans les pays moins favorisés et d'agir sur les causes et les conditions favorisant le travail forcé.

Points 3 et 4. Protection et indemnisation des victimes du travail forcé

Existe-t-il des lacunes normatives dans le domaine de la protection des victimes du travail forcé qui puissent être comblées par un ou plusieurs nouveaux instruments? Si oui, cette protection devrait-elle viser à garantir aux victimes, entre autres:

- *la pleine jouissance de leurs droits, y compris les droits au travail (arriérés de salaire, protection sociale, etc.)?*
- *un appui matériel et financier leur permettant de ne pas retomber dans une situation de vulnérabilité?*
- *une assistance directe appropriée comprenant des soins médicaux ou psychologiques, une aide juridique et des mesures de réinsertion?*

Existe-t-il des lacunes normatives dans le domaine de l'indemnisation des victimes du travail forcé qui puissent être comblées par un ou plusieurs nouveaux instruments? Si de telles lacunes existent, ce ou ces nouveaux instruments devraient-ils comporter des dispositions en matière d'indemnisation des préjudices matériels et moraux subis? Si oui, le ou les nouveaux instruments devraient-ils fournir des orientations concernant:

-
- *les mesures législatives et autres destinées à garantir aux victimes le droit d'être indemnisées par les responsables?*
 - *la création de régimes publics d'indemnisation (recours à des fonds publics, etc.)?*

74. La secrétaire générale a rappelé que l'élimination du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes, conformément à la convention n° 29, implique également la mise en place des mécanismes adaptés pour identifier, libérer, protéger et réinsérer les victimes de travail forcé. La commission d'experts a régulièrement souligné que les victimes de travail forcé devraient bénéficier d'une protection adéquate pour pouvoir jouir pleinement de leurs droits, y compris de leurs droits en tant que travailleurs, et a prié les gouvernements de prendre des mesures à cet effet. A ce titre, le rapport note que, en ce qui concerne les mesures d'assistance aux victimes, la plupart des pays fournissent une assistance de base, par exemple des centres d'accueil et des soins médicaux, mais qu'un nombre moindre offre un ensemble complet de services. Lorsque des mesures de ce type sont prises, elles s'inscrivent plutôt dans le cadre de plans d'action et/ou de programmes nationaux, généralement liés à la traite des personnes et non à toutes les formes de travail forcé. Par conséquent, des orientations seraient souhaitables sur les lacunes suivantes identifiées dans le rapport: i) la nécessité d'adopter des mesures adéquates d'identification des victimes en tant qu'élément indispensable à une protection efficace; ii) la nécessité de renforcer les systèmes d'administration et d'inspection du travail pour identifier les victimes de travail forcé; iii) la mise en place de mécanismes de plainte adéquats; et iv) l'accès à des procédures adaptées permettant d'obtenir une indemnisation ainsi que de bénéficier d'un soutien matériel et financier permettant d'éviter que les victimes ne se retrouvent à nouveau dans une situation de vulnérabilité.
75. Au vu des débats antérieurs sur la question de la prévention du travail forcé, les porte-parole des employeurs et des travailleurs ainsi que la plupart des experts gouvernementaux ont convenu que d'autres éléments importants et complémentaires de la lutte contre le travail forcé sont la protection et l'indemnisation adéquates des victimes. Le porte-parole des employeurs, tout en rappelant l'importance d'envisager le travail forcé de manière globale, a cependant estimé que l'accent devrait être mis sur la lutte contre les causes profondes du travail forcé.
76. Le porte-parole des employeurs a ajouté que, même si la convention n° 29 ne mentionne pas expressément la protection des victimes, la commission d'experts traite ce point lorsqu'elle examine l'application de ses dispositions. Le porte-parole des travailleurs a également relevé que la convention n° 29 ne contient pas de dispositions en la matière mais que, par raisonnement implicite, des mesures ont été prises par les gouvernements au cas par cas, parfois suite aux commentaires des organes de contrôle. Il a donc souligné l'importance d'inclure une disposition explicite en matière de protection des victimes de travail forcé dans un nouvel instrument pour que les Etats prennent des mesures dans ce domaine de manière systématique.
77. Les différentes mesures présentées dans le rapport concernant la protection et l'indemnisation des victimes de travail forcé ont recueilli l'adhésion générale des experts. L'expert gouvernemental du Nigéria a ajouté que les plans d'action nationaux ne contiennent généralement pas de mesures de protection des victimes et que la plupart des pays sont déjà dotés de systèmes de protection des victimes, toutefois réservés aux victimes de la traite. De la même manière, l'expert gouvernemental du Brésil a observé qu'il existe actuellement une différence entre le traitement réservé aux victimes de la traite et celui accordé aux victimes de travail forcé, lesquelles doivent bénéficier d'une protection similaire.

Identification des victimes

78. Le porte-parole des travailleurs a déclaré que la question de la protection des victimes renvoie à celle de leur identification, d'où l'importance de mener des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des personnes susceptibles de devenir victimes de travail forcé. Cela devrait passer par l'obligation pour les Etats d'effectuer un recensement des catégories de travailleurs potentiellement vulnérables, des secteurs d'activité et régions à risque. Une fois un tel recensement réalisé, il est important de sensibiliser les acteurs qui agissent contre le travail forcé, tels que les forces de l'ordre, la justice, l'administration du travail, les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les services de santé qui peuvent, dans certaines situations, constituer de bons vecteurs d'identification des victimes de travail forcé. Pour aider à identifier les victimes, le porte-parole des travailleurs a également souligné l'importance du signalement, de la mise en place d'une plate-forme téléphonique et d'un service d'alerte automatique des services sociaux. A cet égard, le président a observé que, d'après son expérience, même si la législation existe, il demeure toujours difficile d'identifier les cas de travail forcé et il faut avoir la capacité de compiler des statistiques adéquates sur la base d'indicateurs fiables.

Accès à la justice

79. Le porte-parole des travailleurs a insisté sur le fait qu'il est essentiel d'assurer aux victimes l'accès à la justice. L'experte travailleuse du Canada a notamment observé que la vulnérabilité des victimes affecte l'efficacité de la justice et qu'il est donc indispensable de mettre en place des mécanismes étatiques appropriés pour permettre aux victimes de dénoncer leur situation et d'obtenir réparation. Le porte-parole des travailleurs s'est référé à certaines mesures en matière de protection, qui seraient à même de faciliter l'accès des victimes à la justice, parmi lesquelles l'octroi aux travailleurs migrants de permis de résidence temporaire ou de dispenses spéciales pour les infractions liées à l'immigration afin de permettre aux victimes transfrontalières de faire valoir leurs droits, et le renforcement du rôle des partenaires sociaux, qui pourraient par exemple assister les victimes dans le cadre des procédures judiciaires. L'expert travailleur du Népal a ajouté que les victimes devraient avoir gratuitement accès à la justice. De nombreux travailleurs migrants népalais, victimes de travail forcé, sont démunis car ils ne bénéficient pas de l'assistance d'un avocat, dont les services sont trop chers ou difficilement accessibles. Aussi, dans les cas de travail forcé, la charge de la preuve devrait-elle incomber à celui qui a imposé du travail forcé et non à la victime ou à l'autorité de poursuite, et la confidentialité des informateurs devrait également être respectée afin d'encourager les témoignages. En outre, l'expert gouvernemental du Nigéria a déclaré qu'il serait utile qu'un instrument international prévoie la mise en place de mécanismes nationaux d'orientation pour davantage protéger les victimes de travail forcé et de traite à des fins d'exploitation au travail.

Protection des victimes

80. S'agissant des mesures visant à garantir que les victimes de travail forcé peuvent effectivement faire valoir leurs droits du travail (en ce qui concerne notamment les arriérés de salaire et la protection sociale), le porte-parole des employeurs a fait observer que ces droits figurent déjà dans d'autres instruments de l'OIT. Le porte-parole des travailleurs a, quant à lui, estimé que les instruments de l'OIT ne visent pas à réglementer les droits des victimes de travail forcé et qu'ils ne peuvent être considérés comme suffisants pour garantir «la pleine jouissance» de ces droits dans la mesure où les victimes de travail forcé sont totalement démunies et qu'elles sont dans l'incapacité de connaître leurs droits et, par conséquent, de les faire valoir.

-
81. Concernant les mesures d'assistance directe adaptée et les mesures garantissant un appui matériel et financier visant à éviter que les victimes ne se trouvent à nouveau en situation de travail forcé, le porte-parole des employeurs a estimé qu'il faut tenir compte de la situation nationale et que la nature de l'assistance à fournir dépend de chaque cas. A cet égard, le porte-parole des travailleurs a mis l'accent sur la nécessité d'apporter un appui matériel et financier ainsi qu'une assistance immédiate aux victimes au moyen de soins médicaux et psychologiques, d'aide juridique, d'aide au logement et d'assistance alimentaire.
82. A ce sujet, l'experte gouvernementale des Philippines a particulièrement insisté sur l'importance de satisfaire les besoins matériels et financiers des victimes pendant l'examen de leur cas. L'expérience des Philippines a montré que, en particulier dans les cas de travail forcé, peu de poursuites aboutissent car de nombreuses victimes se désintéressent des procédures judiciaires par manque d'appui. Il est donc crucial d'apporter une aide matérielle et financière ainsi que des moyens de subsistance suffisants tout au long de la procédure judiciaire afin de garantir la présence et la coopération continues des victimes avec les autorités d'enquête et d'augmenter ainsi les chances de condamnation. L'oratrice a aussi souligné l'importance d'établir des mécanismes qui facilitent la réinsertion des victimes dans la société. Le porte-parole des travailleurs a soutenu ces déclarations.
83. L'expert gouvernemental de la Jordanie a insisté sur le fait que la coopération entre les programmes officiels et les autres est essentielle en matière de réadaptation physique et psychologique, ainsi que de besoins sociaux des victimes de travail forcé. L'expert gouvernemental du Nigéria a estimé qu'il pourrait être nécessaire d'adopter un nouvel instrument qui traite des questions spécifiquement liées à la protection des victimes, par exemple les droits des travailleurs, le recouvrement des salaires, l'aide financière, la réinsertion et l'acquisition de compétences entrepreneuriales, ainsi que des formations pour que les victimes ne se trouvent pas à nouveau en situation de vulnérabilité. A cet égard, l'expert travailleur du Népal a déclaré que, suite à l'abolition du système de servitude pour dettes dans son pays (*Kamaiya*), des services de réadaptation, de formation professionnelle et d'enseignement ont été fournis pour libérer les victimes de travail forcé et leurs enfants et éviter qu'ils ne retombent dans ce système.

Indemnisation des victimes

84. Le porte-parole des travailleurs et la plupart des experts gouvernementaux se sont accordés sur le fait que la question de l'indemnisation des victimes du travail forcé est essentielle. Le porte-parole des employeurs a souligné que la question complexe de l'indemnisation des victimes ne peut pas être examinée isolément et qu'il existe différents niveaux d'indemnisation et d'assistance. La convention n° 29, en prévoyant que des sanctions doivent être imposées à ceux qui imposent du travail forcé, met l'accent sur les auteurs de ces actes et ne traite pas de l'indemnisation des victimes. A cet égard, le droit des victimes à réclamer une indemnisation à l'auteur de ces actes doit être soigneusement défini. De plus, l'indemnisation doit être examinée à la lumière de la protection car les deux questions ont des objectifs qui se recoupent.
85. Le porte-parole des employeurs a également estimé qu'il est important de veiller à ce que, en établissant des mécanismes d'indemnisation, on ne contribue en aucune manière à créer des situations de travail forcé en accordant des niveaux d'indemnisation pouvant encourager les victimes à perpétuer des situations de travail forcé. Le porte-parole des travailleurs a rétorqué qu'il serait irrationnel d'imaginer que le fait d'établir un régime visant à indemniser les victimes de travail forcé et à les rétablir dans leurs droits pourrait générer davantage de cas de travail forcé.

-
86. En outre, le porte-parole des travailleurs a relevé qu'il serait opportun de travailler sur des dispositifs d'indemnisation des victimes – actuellement davantage mis en place dans les cas de traite des personnes – qui prévoient plusieurs sources de financement. Le porte-parole des employeurs a estimé qu'il s'agit essentiellement d'une question pour les gouvernements car ces derniers sont les principaux responsables du financement de systèmes d'indemnisation. A cet égard, les différentes structures étatiques existantes pourraient compliquer la mise en place de ces systèmes, et le niveau particulier d'indemnisation accordé devrait être examiné au niveau national. Les entreprises privées et la communauté dans son ensemble pourraient jouer un rôle important dans la création de la base du financement des plans d'indemnisation. Le porte-parole des employeurs a aussi insisté sur le fait que les experts employeurs souhaitent examiner ces questions difficiles afin de créer des conditions équitables et de veiller à ce que les activités criminelles ne portent pas atteinte aux entreprises honnêtes. L'experte gouvernementale des Philippines a mentionné la législation en vigueur aux Philippines qui contient des éléments utiles en matière d'indemnisation des victimes de travail forcé, en prévoyant que les biens ou les ressources des personnes condamnées sont saisis et servent à indemniser les victimes. La création d'un fonds public devrait également être étudiée afin que la victime reçoive une indemnisation même lorsque la réparation ne peut être obtenue auprès de l'auteur de l'infraction.
87. L'experte gouvernementale des Philippines a néanmoins attiré l'attention sur le fait que la question de l'indemnisation par l'Etat demeure difficile parce qu'elle implique des engagements spécifiques des Etats, par exemple des plans d'indemnisation, des fonds publics et des mesures concrètes de protection, et que tous les gouvernements n'ont pas des capacités identiques, ce qui aura des effets sur le niveau des interventions pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme. L'expert gouvernemental du Brésil a exprimé sa préoccupation face à la proposition visant à la création de fonds d'indemnisation par les gouvernements en raison des problèmes budgétaires et de financement public y afférents et le fait que la création de tels fonds pourrait laisser penser que les gouvernements sont responsables du crime commis. A cet égard, il a mentionné deux cas récents dans lesquels la Cour interaméricaine des droits de l'homme a jugé le Brésil, responsable de cas de travail forcé, et le gouvernement a dû envoyer un projet de loi au Congrès pour que l'indemnisation prescrite soit versée. Exiger des gouvernements qu'ils versent une indemnisation revient à tenir l'Etat pour responsable d'un acte qu'il n'a pas commis. L'expert gouvernemental de la Zambie et l'expert travailleur du Népal ont également exprimé leur soutien à des mesures qui garantiraient aux victimes une indemnisation de la part de la personne qui a imposé du travail forcé. Ces mesures rendraient ceux qui ont pris la décision d'imposer un travail forcé personnellement responsables de l'indemnisation de la victime. L'expert gouvernemental de la Zambie a considéré qu'il s'agit d'une question morale à laquelle il convient d'apporter une réponse morale. L'expert employeur du Pérou a rappelé que la convention n° 29 prévoit, dans son article 25, qu'il incombe aux Etats Membres de prévoir des sanctions pénales. Aussi les sanctions économiques doivent-elles être imposées aux individus responsables et non aux Etats.
88. En réponse aux préoccupations exprimées au sujet de l'indemnisation par le biais de fonds publics, le porte-parole des travailleurs a considéré que le coût d'une telle indemnisation, ramené à chaque pays, ne devrait pas être très élevé, même si certains pays auront sûrement plus de difficultés que d'autres à mettre en œuvre ces mécanismes d'indemnisation. L'expert travailleur de la Mauritanie a souligné que les coûts inhérents aux injustices ne sont pas des coûts additionnels puisque la personne qui a imposé du travail forcé a gagné de l'argent en ne payant pas aux travailleurs ce à quoi ils avaient droit. Lorsque des indemnisations sont versées aux victimes de travail forcé, celles-ci ne constituent qu'une faible part de ce que les travailleurs auraient dû percevoir s'ils avaient été dans une relation de travail normale.

-
89. En conclusion, le président a souligné qu'il est particulièrement difficile d'assurer l'accès à la justice des victimes de travail forcé, de leur garantir l'égalité de traitement et de les indemniser. Pour renforcer la lutte contre le travail forcé en Suisse, il s'est avéré nécessaire de créer de nouvelles structures pour garantir une meilleure coopération entre les entités concernées afin de mieux coopérer aux niveaux fédéral et cantonal et d'adopter une loi sur l'aide aux victimes. Il est indispensable de toujours continuer à réfléchir à de nouvelles pistes d'action pour assurer la protection des victimes.

Point 5. Application effective de la loi

Le ou les nouveaux instruments devraient-ils comporter des dispositions visant à renforcer les mesures destinées à garantir l'application effective de la loi? Si oui, ces mesures devraient-elles prévoir, entre autres:

- *une coopération et une coordination entre l'inspection du travail et les autres organes chargés de faire appliquer la loi, notamment les autorités judiciaires, sans porter atteinte à l'indépendance de l'inspection du travail?*
- *le renforcement des services d'inspection du travail par une dotation en ressources suffisante de ces services et une formation appropriée des inspecteurs du travail, des agents de la force publique, des autorités de poursuite et des membres du corps judiciaire?*
- *la simplification des procédures judiciaires et administratives?*

90. La secrétaire générale a indiqué que l'application effective d'une législation appropriée est de la plus haute importance pour lutter contre toutes les formes de travail forcé, y compris la traite. En vertu de l'article 25 de la convention n° 29, les gouvernements doivent prendre des mesures pour veiller à ce que les auteurs de pratiques de travail forcé soient condamnés à des sanctions efficaces et suffisamment dissuasives. Aussi, la commission d'experts a-t-elle souligné que l'application effective d'une législation appropriée requiert le renforcement de l'inspection du travail et des autres mécanismes de contrôle de l'application de la loi, ainsi que l'adoption de mesures destinées à s'assurer que les victimes sont en mesure de faire valoir leurs droits. La persistance des pratiques de travail forcé, malgré l'existence de lois qui les interdisent dans une grande majorité de pays, semble démontrer la nécessité d'examiner si cela est lié à un problème d'application de la législation ou à l'absence d'orientations normatives. A ce sujet, le rapport identifie les lacunes suivantes: i) la nécessité d'augmenter le taux de poursuites pour les infractions liées au travail forcé; ii) la nécessité de renforcer les capacités des services d'inspection du travail, de la police et des autorités judiciaires pour lutter contre les pratiques de travail forcé; iii) la nécessité d'améliorer la coopération et la coordination entre l'inspection du travail et les autres organes chargés de l'application de la loi, y compris le système judiciaire; et iv) la nécessité d'adopter d'autres mesures pour veiller à ce que les victimes de travail forcé puissent avoir accès à la justice.

91. Les porte-parole des travailleurs et des employeurs ont souligné que l'ensemble des mesures proposées dans le rapport constituent des mesures efficaces pour garantir l'application effective de la loi et qu'elles devraient donc être promues. Le porte-parole des travailleurs a souligné que la convention n° 29 pose le principe de l'adoption d'une législation interdisant le travail forcé sans pour autant fournir de détails quant au contenu des dispositions législatives à adopter. Il conviendrait donc de compléter la convention sur ce point dans la mesure où, même après l'adoption d'une législation, de nombreuses mesures sont encore nécessaires pour en assurer l'application effective. Le porte-parole des employeurs a tenu à rappeler une nouvelle fois que, si le point pour discussion n° 5 se réfère à un possible nouvel instrument, il existe d'autres moyens d'action pouvant être efficaces, comme le partage d'expériences.

Fonctionnement efficace de la justice et accès à la justice

92. Le porte-parole des employeurs a souligné l'importance d'une politique transparente et ouverte en matière de poursuites menées par un organe indépendant et tenu de rendre compte. Tout en reconnaissant l'importance du rôle de l'inspection du travail, il a rappelé que la convention n° 29 fait obligation aux Etats Membres d'imposer des sanctions pénales, ce qui implique que la responsabilité première doit être déléguée à la police et aux autorités de poursuite. Pour garantir l'efficacité de l'action judiciaire, un Etat de droit solide et une forte indépendance du système judiciaire sont primordiaux. La confiance dans le système judiciaire et dans sa capacité à traiter correctement les cas de travail forcé est liée à l'accès à la justice car les victimes doivent pouvoir être certaines d'accéder au système judiciaire sans craindre d'y subir un traitement injuste. Le porte-parole des employeurs a aussi rappelé que le travail forcé constitue une privation de liberté et que, par conséquent, des sanctions adaptées et sévères font partie d'un système d'application effective de la loi. En réponse à ces déclarations, l'expert gouvernemental du Brésil a insisté sur l'importance de l'inspection du travail. Même si la convention n° 29 se réfère effectivement aux sanctions pénales, les cas de travail forcé renferment toujours une ou plusieurs violations du droit du travail. Au Brésil, pour ce qui concerne l'aboutissement des poursuites dans les cas de travail forcé, il s'est avéré plus efficace de travailler avec les juges et les procureurs du travail qu'avec les juridictions pénales. Dans une décision récente, fondée sur des preuves recueillies par l'inspection du travail, des personnes ayant imposé du travail forcé ont été condamnées à payer une indemnisation pour «dommages moraux collectifs» causés à la société dans son ensemble, ce qui illustre l'importance de pouvoir disposer d'une inspection du travail solide, œuvrant en collaboration avec d'autres services.
93. S'agissant de la simplification des procédures judiciaires et administratives, le porte-parole des travailleurs a souligné que celle-ci doit avoir comme objectif de faciliter l'accès des victimes à la justice, d'autant plus lorsqu'il s'agit de travailleurs migrants ou de travailleurs illettrés qui sont particulièrement vulnérables. Le premier obstacle que rencontrent certaines victimes de travail forcé pour accéder à la justice réside dans la peur de se voir à leur tour accusées d'avoir commis une infraction, en particulier lorsqu'elles se trouvent en situation irrégulière. Il faut donc renforcer la visibilité des interlocuteurs sociaux et de l'inspection du travail et rassurer les victimes en les informant, par exemple, de la possibilité d'obtenir un permis de séjour temporaire. Il pourrait être judicieux, dans certains pays, de mettre en place des mécanismes de détection rapide, tels que des numéros d'appel gratuit, ou de réaliser des campagnes d'affichage mettant en garde les familles contre les risques de travail forcé de manière très simple et compréhensible et invitant les victimes ou les témoins à s'adresser à l'inspection du travail ou aux syndicats. La question du coût des procédures, qui peut s'avérer prohibitif pour les victimes, doit également être examinée, et des mesures telles que l'accès à une assistance juridique, comme c'est déjà le cas dans certains pays, sont à envisager.
94. Le porte-parole des employeurs a déclaré comprendre que la simplification des procédures judiciaires et administratives signifie la possibilité de porter plainte auprès des autorités compétentes, ce qui suppose un ordonnancement juridique simple, mais efficace, avec des infractions clairement qualifiées et des sanctions clairement établies. Dans ce cadre, des législations compliquées constituent une entrave à l'aboutissement des poursuites. Ces aspects spécifiques ne sont pas mentionnés dans la convention n° 29. Le partage des expériences nationales a cependant utilement mis en évidence les problèmes qui empêchent les poursuites judiciaires d'aboutir.

Renforcement de l'inspection du travail

95. Le porte-parole des travailleurs a indiqué que la coopération et la coordination entre les différentes entités judiciaires et l'inspection du travail doivent être renforcées étant donné le faible taux de poursuites et de condamnations des coupables de traite des personnes, taux qui est encore plus faible pour le travail forcé. Certains secteurs d'activité, dans lesquels se produisent de nombreuses violations du droit du travail, notamment en matière de liberté syndicale, sont particulièrement vulnérables aux risques de travail forcé. Il est donc important de renforcer l'inspection du travail et d'attirer l'attention des inspecteurs du travail sur ces risques.
96. L'expert gouvernemental du Brésil, se fondant sur son expérience d'inspecteur du travail, a souligné l'importance d'un système solide d'application du droit du travail et suggéré qu'un nouvel instrument réponde à ce besoin pour les raisons suivantes. Premièrement, la convention n° 29 ne mentionne pas explicitement le rôle des inspecteurs du travail. La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, contiennent des lignes directrices à l'intention des inspecteurs du travail quant à leurs fonctions et prérogatives mais ne mentionnent pas leur rôle dans l'élimination du travail forcé. De même, le Protocole de Palerme sur la traite ne reconnaît pas l'importance du rôle de l'inspection du travail. Deuxièmement, le rôle des inspecteurs du travail est également important en matière d'élimination du travail forcé dans la mesure où ils mettent l'accent sur la prévention et sont experts en matière de questions liées au travail. Les inspecteurs du travail doivent moins dépendre des plaintes: cela constitue un point important car, souvent, les victimes ne sont pas en mesure de dénoncer les violations. Troisièmement, les inspecteurs peuvent également utiliser des mécanismes de réparation et recueillir des preuves en vue de l'ouverture de poursuites judiciaires. A cet égard, leurs pouvoirs sont souvent plus étendus que ceux de la police. Enfin, le manque de coordination transfrontière entre les services d'inspection du travail figure également parmi les difficultés en matière d'application effective de la loi. Dans le cadre des compétences techniques du BIT relatives à l'inspection du travail, le rôle de l'inspection du travail devrait donc être renforcé pour devenir une institution fondamentale d'application effective de la loi dans les cas de travail forcé.
97. Souscrivant aux déclarations de l'expert gouvernemental du Brésil, l'expert gouvernemental de la Zambie a indiqué que, dans son pays, l'inspection du travail fait partie de l'exécutif et que son rôle dans la résolution des affaires de traite des personnes est limité par rapport à celui de la police. La police traite ces affaires d'un point de vue pénal et, par manque de formation et de compétences, elle n'est pas en mesure de tenir compte du moindre aspect lié au travail forcé. Il a recommandé que les mesures destinées à garantir l'application effective de la loi prévues par les conventions de l'OIT relatives au travail forcé soient renforcées afin d'offrir des mécanismes de réglementation satisfaisants et de consolider le rôle de l'inspection du travail.
98. L'expert gouvernemental du Nigéria a également déclaré que, dans son pays, il n'incombe pas nécessairement aux inspecteurs du travail de lutter contre le travail forcé et la traite. Bien qu'une institution spécialisée ait été créée pour lutter contre la traite, conformément au Protocole de Palerme sur la traite, elle n'a pas compétence en matière de questions relatives au travail. A cet égard, les indicateurs de l'OIT sur le travail forcé constituent un outil utile dans la mesure où ils facilitent l'identification des cas de travail forcé. L'orateur a donc soutenu la proposition d'un instrument de l'OIT complémentaire visant à renforcer le rôle des inspecteurs du travail en matière d'élimination du travail forcé.
99. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a insisté sur l'importance de garantir l'indépendance de l'inspection du travail, en particulier lorsque les inspecteurs du travail doivent parler ouvertement avec les travailleurs. Dans les cas de migrations irrégulières notamment, la situation migratoire des travailleurs ne doit pas entraver le processus

d'enquête. A cet égard, elle a indiqué que la législation du travail des Etats-Unis s'applique indépendamment du statut migratoire des travailleurs. Elle a également souligné que la participation des groupes communautaires et des syndicats à l'identification des victimes constitue un modèle. Les ressources n'étant toutefois pas illimitées, elles doivent être investies dans des domaines particulièrement susceptibles de faire reculer le nombre de cas de travail forcé.

Coopération et coordination des organes chargés de faire appliquer la loi

100. Le porte-parole des employeurs a souligné que le renforcement de la coopération et de la coordination entre les organes chargés de faire appliquer la loi dans le cadre d'une stratégie gouvernementale cohérente et globale est primordial. Les effets des obstacles juridiques sur l'échange d'informations entre ces différents organes sont importants, et il convient d'en tenir compte lorsque l'on plaide en faveur d'un renforcement de la coordination. A cet égard, de nombreuses mesures ont été prises par le gouvernement australien dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la traite des personnes, le travail forcé et l'esclavage, notamment la création d'équipes spécialisées au sein de la police fédérale, de bureaux spécialisés à l'étranger, d'activités régionales et de programmes de recherche et d'appui. Des orientations sur l'allocation des ressources, notamment pour les secteurs particulièrement vulnérables (par exemple l'industrie du sexe), sont un élément clé à prendre en compte. Les médias sociaux offrent des instruments simples et efficaces de sensibilisation des jeunes et des personnes issus de milieux culturels différents.
101. Le porte-parole des travailleurs a souligné que de nombreux pays ont mis en place des mécanismes de coopération interinstitutionnelle pour lutter contre la traite, certainement dans le cadre de l'application des dispositions détaillées du Protocole de Palerme sur la traite. La coordination est moins forte lorsqu'il s'agit de lutter contre les autres formes de travail forcé, ce qui confirme la nécessité de renforcer les mécanismes de coopération et les moyens nécessaires à la lutte contre le travail forcé. Les services de police, de justice et d'inspection du travail pourraient avoir des unités spéciales dédiées à la lutte contre le travail forcé, comme c'est le cas dans certains pays. Comme l'experte gouvernementale des Etats-Unis, le porte-parole des travailleurs a reconnu que les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle important à jouer dans ce domaine mais, selon lui, ce rôle doit venir compléter l'action de l'inspection du travail.
102. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a également souligné que l'Equipe nationale spéciale interinstitutions chargée de la surveillance de la traite et de la lutte contre la traite, qui réunit notamment des fonctionnaires du ministère du Travail et des ministères de la Justice, de l'Immigration et des Douanes, ainsi que des services de santé, constitue un outil important pour lutter contre la traite. L'experte gouvernementale des Philippines a indiqué que les mesures d'application doivent être les plus stratégiques possible et qu'elles doivent être mises en œuvre aux niveaux local, national et transfrontière. Le système de l'inspection du travail est un instrument important de la lutte contre toutes les formes de travail forcé. Il est nécessaire d'adopter de nouvelles lignes directrices qui renforceraient les structures chargées de la lutte contre le travail forcé. Aux Philippines, la nouvelle loi venant compléter la loi relative à la lutte contre la traite des personnes prévoit la création d'un secrétariat interinstitutions chargé de coordonner les stratégies, les politiques, les travaux de recherche et l'échange d'informations. L'expert travailleur du Népal a quant à lui indiqué qu'un exemple récent, dans son pays, montre que la coordination entre les autorités gouvernementales et la possibilité d'agir sans retard de procédure sont essentielles pour garantir une application effective de la loi. Le 15 janvier 2013, 64 Indiens victimes de travail en servitude dans les fours à briques du district de Siraha ont été libérés grâce à une décision de la Cour suprême du Népal adressée au Procureur général et à la police (procédure initiée suite à une lettre d'une des victimes).

Formation du personnel des organes chargés de faire appliquer la loi

103. Le porte-parole des travailleurs a souligné la nécessité d'assurer une formation appropriée sur la loi applicable aux différents acteurs chargés de contrôler l'application de ladite loi (inspecteurs du travail, magistrats et policiers). A cet égard, l'expert travailleur de la Mauritanie a également considéré essentiel de renforcer la formation. De nombreux pays disposent maintenant d'instruments juridiques appropriés mais ils ne sont pas mis en œuvre. La Mauritanie, les pays du Golfe et les pays de l'Afrique de l'Ouest en général ont ratifié les conventions de l'OIT dans leur ensemble. Cependant, les tribunaux font référence à d'autres textes, notamment à des dogmes religieux, qui justifient le recours au travail forcé. Ainsi, les services de police, les magistrats et les administrateurs locaux en zones rurales refusent de mettre œuvre les instruments juridiques et préfèrent fermer les yeux face à certains dogmes religieux. C'est pourquoi il est indispensable de former les magistrats et les autres organes judiciaires afin qu'ils soient sensibilisés aux lois applicables en matière de travail forcé ainsi qu'aux obligations découlant de la ratification des conventions internationales.

Autres mesures d'application de la loi

104. L'expert travailleur de la Malaisie a déclaré que son pays compte 277 agences de recrutement enregistrées, dont 42 privées figurent sur la liste des agences à surveiller établie par le gouvernement. La plupart d'entre elles placent des travailleurs dans des entreprises, ce qui permet de délivrer de nombreux permis de travail au nom de l'agence de recrutement plutôt qu'au nom de l'employeur. Cette externalisation a déclenché une augmentation des cas de traite. Si l'on se réfère à la définition de la traite dans le Protocole de Palerme sur la traite, il est difficile, pour les autorités de poursuite, d'établir si la responsabilité de l'infraction de traite incombe à l'employeur ou à l'agence d'externalisation.
105. En conclusion, le président a souligné que des spécificités nationales importantes ressortent des différentes mesures présentées par les experts. Il conviendra donc que les propositions auxquelles cette réunion aboutira tiennent compte de ces spécificités et soient suffisamment flexibles pour permettre à chaque système national d'être efficace et d'assurer la mise en œuvre des instruments internationaux ratifiés.

Point 6. Cohérence et coordination des politiques et coopération internationale

Le ou les nouveaux instruments éventuels devraient-ils prévoir l'adoption de plans d'action contre le travail forcé?

Le ou les nouveaux instruments éventuels devraient-ils comporter des dispositions relatives à la coopération ainsi qu'à la cohérence et à la coordination des politiques aux niveaux national, régional et international? Par exemple, la coopération internationale devrait-elle inclure: la mobilisation de ressources pour les programmes nationaux et internationaux d'élimination du travail forcé; l'assistance judiciaire et technique; l'échange d'informations?

Le ou les nouveaux instruments éventuels devraient-ils prévoir que les mesures à prendre devront être conçues et mises en œuvre en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs?

-
- 106.** La secrétaire générale a rappelé que la commission d'experts a souligné qu'il est important d'adopter des plans ou stratégies nationaux pour faire en sorte que les divers organes publics chargés de lutter contre le travail forcé engagent une action globale et concertée. A ce sujet, le rapport souligne que de nombreux pays ont adopté des plans d'action ou des programmes spécifiques pour lutter contre la traite des personnes, mais ils sont moins nombreux à avoir adopté des plans généraux de lutte contre le travail forcé. Le rapport conclut qu'une meilleure coordination entre les acteurs concernés et les institutions ainsi qu'une meilleure coopération aux niveaux régional et international peuvent s'avérer nécessaires pour lutter contre le travail forcé de manière globale. A cet égard, la valeur ajoutée qu'apportent les consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs a été soulignée.
- 107.** Les porte-parole des employeurs et des travailleurs et la plupart des experts gouvernementaux ont réaffirmé l'importance de la cohérence et de la coordination des politiques, ainsi que de la coopération internationale, pour veiller à ce que les mesures prises pour lutter contre le travail forcé soient cohérentes et complémentaires. A cet égard, ils ont estimé que toutes les mesures proposées au titre du point pour discussion n° 6 sont pertinentes.

Plans d'action nationaux contre le travail forcé

- 108.** Le porte-parole des employeurs a indiqué que des plans d'action ont été mis en œuvre par plusieurs pays pour donner effet non seulement aux dispositions de la convention n° 29 mais également à son esprit et son objectif. C'est le cas du plan d'action australien en faveur des droits de l'homme qui s'attaque au travail forcé, entre autres problèmes. L'élaboration de plans d'action de ce type est un moyen concret pour les gouvernements, quels que soient leur niveau de développement et leurs capacités, de mettre en œuvre des mesures en ciblant leur action et en informant les divers services gouvernementaux de leurs responsabilités. Le porte-parole des travailleurs a également souligné l'importance d'adopter des plans d'action au niveau national afin de contribuer à une meilleure mise en œuvre de la législation adoptée. A cette fin, il est important de disposer de plus amples informations sur des exemples de plans d'action et de directives efficaces en termes de prévention, de protection et d'indemnisation des victimes ainsi que de lutte contre la traite à des fins d'exploitation au travail. A cet égard, l'experte gouvernementale des Philippines a souligné qu'il est essentiel de bien formuler les plans d'action nationaux. Souscrivant à cette déclaration, l'experte gouvernementale des Etats-Unis a ajouté que les plans d'action nationaux doivent précisément porter sur les questions à traiter, les résultats à obtenir et les délais impartis.
- 109.** L'expert travailleur du Brésil a souhaité faire part de l'expérience enrichissante existant au Brésil avec la création de la Commission nationale pour l'éradication du travail esclave (CONATRAE). Cette commission interinstitutionnelle et tripartite a participé à l'élaboration du plan d'action national et en accompagne les mesures de mise en œuvre. La CONATRAE garantit ainsi que le pays dispose d'une entité permanente et efficace de coordination de toutes les mesures à prendre dans le cadre du plan d'action national. Enfin, l'expert gouvernemental du Nigéria s'est déclaré préoccupé par le fait que les plans d'action nationaux sont généralement liés à la traite des personnes et non à toutes les formes de travail forcé et que la phase de conception de ces plans ne reconnaît pas l'inspection du travail comme il se doit. Des institutions spécialisées créées pour lutter contre la traite ont élaboré ces programmes en excluant l'inspection du travail. Il est donc nécessaire d'adopter une démarche globale garantissant la synergie des instruments et la coopération entre les services en matière d'élaboration de systèmes nationaux de prévention et de protection des victimes de travail forcé et de traite à des fins d'exploitation au travail.

Coopération, cohérence et coordination des politiques

- 110.** S'agissant de la coordination au niveau national, le porte-parole des employeurs, rappelant que les ressources sont limitées, a souligné l'importance d'une démarche associant l'ensemble des pouvoirs publics. En Australie, par exemple, une commission interdépartementale de lutte contre la traite a été créée, qui coordonne 12 institutions gouvernementales distinctes, notamment grâce à un groupe de travail chargé des questions de mise en œuvre. Ce type de modèle peut servir à établir des mécanismes de coordination dans d'autres pays. L'experte gouvernementale des Philippines a ajouté à ce sujet que la coordination et les mesures interinstitutions, multisectorielles et multipartites peuvent également garantir l'efficacité des plans d'action nationaux.
- 111.** Le porte-parole des travailleurs a tenu à rappeler que la coordination des politiques est primordiale et que la coordination des politiques au niveau international est l'essence même de l'OIT. En effet, le Préambule de la Constitution de l'OIT souligne que «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays». Cela signifie que, dans l'esprit des fondateurs de l'OIT, si un pays ne parvient pas à éliminer des conditions de travail inhumaines, telles que le travail forcé, cela pourrait faire obstacle aux efforts déployés par d'autres pays en vue de l'élimination de telles conditions. Certes, des progrès ont été réalisés en vue de l'élimination du travail forcé, notamment sur le plan normatif. Cependant, le défi demeure et il est indispensable d'identifier les mécanismes permettant d'assurer une coordination nationale et internationale efficace entre les différents intervenants nationaux et internationaux, mais aussi entre l'OIT et les autres institutions internationales. Il s'agit également de garantir une cohérence de tout le système multilatéral, cohérence qui doit commencer au niveau national. A cette fin, la Commission tripartite pour la discussion des normes internationales du travail prévue dans le cadre de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, pourrait servir de base pour traiter des questions du travail forcé. Pourraient être associés à cette commission des ministères autres que le ministère du Travail, notamment les ministères des Affaires étrangères, des Finances, du Commerce, ainsi que les instances responsables de la coordination des politiques au niveau multilatéral avec le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale.
- 112.** Le porte-parole des travailleurs a également souligné la nécessité de renforcer la coopération régionale et internationale, en particulier entre les autorités nationales des pays d'origine des travailleurs et celles des pays de destination. La coopération doit être systématique dans les zones à forts mouvements de main-d'œuvre. Il serait utile de mettre en place des points de contacts nationaux autour de la problématique du travail forcé en vue d'assurer un meilleur échange d'informations sur ce thème et d'organiser des rencontres internationales régulières, sous l'égide de l'OIT, avec la participation des différentes instances et agences concernées par les questions économiques et sociales. De même, le porte-parole des employeurs a estimé que les programmes d'assistance judiciaire et technique, ainsi que les programmes de formation correspondants, sont des mesures utiles et importantes de lutte contre le travail forcé. De nombreux pays aident actuellement d'autres pays de leur région à mettre en œuvre des programmes de lutte contre le travail forcé, et le BIT est aux avant-postes du renforcement des capacités et de l'assistance fournie en la matière. Comme exemple de coopération bilatérale, l'experte gouvernementale des Etats-Unis s'est référée au mémorandum d'accord signé entre son pays et le Brésil sur les questions relatives au travail, y compris le travail forcé et le travail des enfants. Ce type de collaboration facilite la diffusion des meilleures pratiques et permet aux Etats de tirer des enseignements des initiatives prises par d'autres pays.

-
- 113.** De manière générale, l'experte gouvernementale des Philippines a estimé que la coopération internationale devrait se faire dans le cadre des compétences et capacités spécifiques de chaque pays et tenir compte du fait que des acteurs différents se trouvent à des étapes différentes de la lutte contre le travail forcé. Le porte-parole des travailleurs a insisté sur le fait que, même si la question des ressources dépend de la capacité nationale de chaque pays, cela ne doit pas occulter le fait que les pays les plus touchés par le travail forcé sont souvent ceux qui disposent de peu de moyens pour combattre ce fléau. La lutte contre le travail forcé doit néanmoins constituer une priorité. Il ne s'agit pas de multiplier les mesures mais d'appuyer, dans le cadre d'une coopération internationale, les pays qui connaissent le plus de difficultés à cet égard. L'OIT doit jouer un rôle déterminant dans ce sens.
- 114.** S'agissant de la cohérence des politiques, l'experte gouvernementale des Philippines a souligné que la lutte collective contre le travail forcé ne peut être efficace que s'il y a cohérence et logique. Plusieurs pays, y compris les Philippines, ont récemment élaboré des modalités ou des règlements d'application ou sont en train de le faire. Il est temps d'inscrire la cohérence des politiques dans la campagne internationale de lutte contre le travail forcé. La cohérence des politiques est un point essentiel de cette lutte dans laquelle il est également indispensable de veiller à ce que l'interprétation des lois soit conforme à leur objectif. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a convenu que la cohérence des politiques est importante d'un point de vue tant national qu'international.

Consultations avec les partenaires sociaux

- 115.** Le porte-parole des employeurs a affirmé qu'un consensus a été atteint au niveau mondial sur le fait que toute mesure visant à faire reculer le travail forcé devrait se fonder sur le dialogue social et que toutes les mesures stratégiques adoptées ou exécutées en la matière devraient s'accompagner de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs. De plus, d'autres groupes de la société civile devraient être invités à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action nationaux. Le porte-parole des travailleurs a également souligné l'importance d'impliquer tous les interlocuteurs sociaux lors de l'adoption des plans d'action. De la même manière, l'experte gouvernementale des Philippines a souligné que le renforcement des structures de dialogue social est essentiel dans le contexte de l'adoption des plans d'action nationaux. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a souscrit à cette déclaration.

Point 7. Valeur ajoutée d'un ou de plusieurs nouveaux instruments de l'OIT

L'adoption d'un ou de plusieurs nouveaux instruments contribuerait-elle à combler les lacunes recensées aux paragraphes 133 à 142 du rapport?

Serait-il nécessaire d'adopter des mesures complémentaires afin de renforcer la lutte contre le travail forcé, y compris la traite des personnes?

- 116.** La secrétaire générale a rappelé que le terme «instruments» englobe: i) les normes internationales du travail, à savoir les conventions, les protocoles et les recommandations; ii) les déclarations, qui peuvent être adoptées par la Conférence ou le Conseil d'administration; et iii) d'autres formes d'action telles que les codes de pratiques ou les lignes directrices adoptés par des réunions tripartites d'experts, puis publiés après approbation du Conseil d'administration. Les conventions et les protocoles sont contraignants une fois qu'ils ont été ratifiés; les Etats Membres doivent s'acquitter de l'obligation de faire rapport sur leur application en droit et dans la pratique et sont assujettis aux procédures de plaintes des organes de contrôle de l'OIT. Les

recommandations ne sont pas ouvertes à la ratification mais contiennent des orientations pour les Etats Membres.

- 117.** Le président a souligné qu'à ce stade de la réunion il convient de garder en mémoire le mandat qui a été confié à la réunion. La question de la lutte contre le travail forcé relève d'un droit de l'homme fondamental et est également au centre de la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Les chiffres concernant le travail forcé amènent à considérer qu'il ne s'agit pas d'un épiphénomène de la mondialisation dont on peut s'accommoder mais que c'est le problème de tous. Si l'OIT reste inactive, les autres organisations régionales ou internationales agiront. Ainsi, par exemple, les Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les «Principes Ruggie» vont être «sous pression», et il est à craindre que l'existence de règles différentes en fonction des régions mène à des distorsions de concurrence sur les marchés. Enfin, il y a lieu de souligner la nécessité d'une action cohérente qui tienne compte des besoins de coopération nationale et internationale entre les acteurs concernés, et en particulier les organisations de travailleurs et d'employeurs.
- 118.** Le porte-parole des travailleurs a replacé dans une perspective historique les récentes actions de l'OIT concernant les droits fondamentaux. A partir des années quatre-vingt-dix, le modèle de l'économie de marché s'est imposé avec la promesse que l'économie de marché favoriserait l'emploi, la création de richesses et l'élimination de la pauvreté. En 2004, l'OIT a mis en place la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation qui a démenti les prévisions optimistes quant à l'impact de la mondialisation sur la croissance et a mis en évidence l'accroissement des inégalités constatant que les richesses créées n'étaient d'aucun profit pour trop de pays et trop de personnes. Puis, à partir de 2008, la crise financière s'est installée et, en 2009, l'OIT a réagi rapidement en adoptant le Pacte mondial pour l'emploi qui souligne la nécessité de renforcer le respect des droits fondamentaux au travail en rappelant qu'il «faut faire preuve d'une plus grande vigilance afin de parvenir à l'élimination des formes de travail forcé, de travail des enfants et de discrimination au travail et d'empêcher que ces formes ne reprennent de l'ampleur». En juin 2012, la question des droits fondamentaux a été examinée par la Commission pour la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail qui a porté une attention particulière au travail forcé. Parmi les droits fondamentaux au travail, l'élimination du travail forcé est particulièrement symbolique dans la mesure où elle constitue une aspiration universelle, un combat historique et une norme impérative. Toutefois, face à la triste réalité du travail forcé, il a été proposé d'organiser la présente réunion d'experts dont le mandat est précisément de déterminer si une action normative est nécessaire pour compléter les conventions de l'OIT sur le travail forcé en envisageant la prévention et la protection des victimes, y compris leur indemnisation, et la lutte contre la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail.
- 119.** En outre, le porte-parole des travailleurs a déclaré que, même avec une ratification quasi universelle de la convention n° 29, la discussion a démontré que de nombreux Etats Membres attendent de l'OIT des orientations et qu'un nouvel instrument normatif est nécessaire. Dans un souci d'efficacité, un protocole à la convention n° 29 serait l'instrument le plus approprié. Ce protocole devrait être court, précis et synthétique et cibler les domaines suivants: la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail, la prévention, la protection et l'indemnisation des victimes. Il pourrait aussi permettre de supprimer les dispositions transitoires de la convention n° 29, qui ne devraient plus faire partie du corpus normatif. Le protocole pourrait être accompagné d'une recommandation ayant pour objet de définir des lignes directrices d'action. Cela donnerait un signal fort et de haut niveau aux Etats, à l'ONU et aux autres organisations multilatérales et montrerait que l'OIT est une organisation réactive ayant la volonté de mener à bien son mandat.

-
- 120.** Le porte-parole des employeurs a rappelé que la convention n° 29 est l'une des conventions de l'OIT les plus ratifiées et a souligné qu'il existe un consensus mondial sur cette importante question touchant aux droits de l'homme et que la plupart des pays ont adopté des législations visant à lutter contre ce fléau. Il est donc essentiel que l'issue de la réunion ne fragilise pas ce consensus mondial, en totalité ou en partie. Il a de nouveau insisté sur l'esprit d'ouverture des experts employeurs lors de l'examen des problèmes épineux et complexes qui font l'objet des débats, ainsi que des initiatives couronnées de succès, des domaines où des améliorations peuvent être apportées et des mesures concrètes que tous les pays pourraient prendre. Les experts employeurs veulent faire partie de la solution. La convention n° 29 existe depuis plus de quatre-vingts ans et le travail forcé demeure un problème. Il est donc important de faire preuve de réalisme et de prendre des mesures pour améliorer la situation. Lors de l'examen des trois points distincts définis par le Conseil d'administration, les experts employeurs ont déterminé les points d'action qu'ils soutiennent en principe et ceux qu'ils trouvent problématiques, en particulier du fait de la pluralité des systèmes juridiques en vigueur. Les débats n'ont fait qu'effleurer la question de la traite et il demeure essentiel de bien comprendre ce problème afin de mettre en œuvre des mesures sans fragiliser le consensus établi.
- 121.** Le porte-parole des employeurs a souligné qu'il est important d'évaluer les différentes formes qu'un instrument pourrait prendre en pesant le pour et le contre pour chacune. Fournir des orientations spécifiques, en particulier en ce qui concerne ce que d'autres pays ont réussi à mettre en œuvre et ce qui peut être mis en œuvre de façon réaliste, dans les pays, selon la situation de chacun, peut s'avérer utile. S'agissant de la forme qu'un instrument pourrait prendre, le porte-parole des employeurs a attiré l'attention sur le fait que, de par la diversité des systèmes juridiques et des situations nationales, adopter et mettre en œuvre un protocole traitant d'un ou de plusieurs des sujets abordés pourrait poser problème à certains pays. La convention n° 29 contient une directive succincte pour éliminer le travail forcé et cette simplicité est l'une des raisons du nombre si élevé de ratifications. Les problèmes détaillés examinés et les solutions à y apporter différeront selon les capacités de chaque pays. Même si certaines mesures communes pourraient être mises en œuvre par la majorité des pays qui ont ratifié la convention n° 29, d'autres solutions n'ont pas encore été trouvées pour résoudre certaines questions. Si l'une des conventions les plus ratifiées est complétée par le protocole le moins ratifié, le consensus établi sera fragilisé. En ce qui concerne une recommandation, le porte-parole des employeurs a souligné qu'un instrument de ce type serait important pour fournir des orientations sur un ou plusieurs des points abordés, selon son niveau de précision et son contenu. Cependant, contrairement à d'autres formes d'instruments, une recommandation ne permet pas de traiter rapidement les problèmes à mesure qu'ils apparaissent dans certains pays. Les dispositifs examinés doivent être dynamiques et pouvoir être mis en œuvre dans tous les Etats Membres. Par conséquent, le porte-parole des employeurs a exprimé sa préférence pour un instrument non contraignant, comme par exemple des lignes directrices ou un code de conduite. Enfin, il y a lieu de souligner que les experts employeurs s'engagent fermement à prendre des mesures efficaces pour éliminer le travail forcé et qu'ils sont très ouverts aux propositions à ce sujet. Rien n'empêche les experts, à leur retour dans leur pays, d'exposer certaines des propositions examinées par les participants à la réunion au gouvernement par le biais du dialogue social.
- 122.** En réponse, le porte-parole des travailleurs a tenu une nouvelle fois à rappeler qu'aux termes de son mandat la réunion doit examiner la possibilité d'une action normative. Cette réunion ne peut donc pas se conclure sans faire de propositions concrètes à cet égard. S'agissant de l'argument des employeurs selon lequel un protocole risque d'affaiblir le consensus autour de la convention n° 29, l'orateur a rappelé que l'adoption du Protocole de Palerme n'a pas eu d'effet négatif sur la ratification de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et que les deux instruments sont largement ratifiés. Quant à l'argument selon lequel une recommandation n'est pas un instrument suffisamment dynamique pour pouvoir s'adapter aux différentes formes de travail forcé, il

convient de souligner qu'il s'agit, grâce à un protocole très simple, de dynamiser la convention n° 29 à la lumière des développements nouveaux. Il serait dommageable pour l'OIT, organisation tripartite, de ne pas agir dans un domaine qui relève de son mandat et de risquer ainsi de voir imposer aux Etats des dispositions par d'autres organisations internationales ou régionales, hors du cadre tripartite.

- 123.** L'expert gouvernemental de la Zambie a rappelé que la question à l'examen n'est pas la pertinence des conventions n°s 29 et 105 mais l'existence éventuelle de lacunes dans ces instruments. Les experts travailleurs ont fermement indiqué leur préférence pour un protocole. Craindre qu'un nouvel instrument ne soit pas largement ratifié est hors de propos. Les participants à la réunion doivent uniquement examiner la pertinence d'un nouvel instrument et non s'interroger sur ses futures ratifications. La ratification d'un nouvel instrument sera motivée par sa pertinence et sa valeur ajoutée, points sur lesquels les débats devraient se concentrer.
- 124.** L'expert gouvernemental du Nigéria a rappelé que les points de vue nationaux exprimés au cours des débats permettent de comprendre les problèmes rencontrés ainsi que les mesures qui ont fonctionné et celles qui ont échoué. Toutefois, l'objectif de la réunion est de parvenir à une décision quant à la nécessité d'un nouvel instrument et, si possible, à sa nature. Il semble que tous conviennent que le nombre de victimes de travail forcé augmente, que les gouvernements doivent s'attaquer à certains problèmes pour réussir à combattre toutes les formes de travail forcé, y compris la traite des personnes, qu'une action conjointe doit être menée, qu'une collaboration doit être initiée et que des plans d'action nationaux doivent être adoptés. Etant donné la situation au Nigéria, l'orateur a souscrit à la proposition des experts travailleurs d'adopter un protocole. La question de la ratification de ce protocole n'est pas l'objet de la réunion. En conclusion, il a estimé que les experts ont clairement identifié la nécessité d'engager une action normative.
- 125.** L'experte gouvernementale des Philippines a rappelé qu'il y a consensus autour du fait que la convention n° 29 est une convention satisfaisante et solide qui permet de combattre le travail forcé, reste adaptée aux besoins de la communauté internationale et a eu des effets importants sur la situation en matière de travail forcé. Toutefois, comme le montrent les estimations du BIT, le profil et les caractéristiques socio-économiques du travail forcé ont changé au cours de ces quatre-vingts dernières années. Il existe de nouvelles tendances et de nouvelles pratiques de travail forcé qui, même si elles sont implicitement couvertes par la convention n° 29, doivent être examinées plus en détail, notamment le renforcement de la participation des partenaires sociaux, la dimension de l'exploitation au travail dans la traite des personnes ainsi que les mécanismes qui peuvent permettre de lutter contre le travail forcé, en particulier l'administration et l'inspection du travail. Il y a récemment eu de nouveaux faits positifs en matière de législation relative à la lutte contre le travail forcé et, aux fins d'une mise en œuvre efficace et effective, on pourrait s'inspirer des diverses initiatives actuellement prises dans le monde pour combattre le travail forcé. Dans ce cadre, il est utile d'envisager l'élaboration d'un nouvel instrument. Il n'est pas nécessaire de toucher à la convention n° 29 elle-même car elle est empreinte d'une grande sagesse. L'experte gouvernementale des Philippines a exprimé sa préférence pour un protocole, ou une recommandation qui présente l'avantage de ne pas devoir être ratifiée et de ne pas comporter d'obligation de faire rapport.
- 126.** L'expert gouvernemental du Brésil a estimé que le travail forcé est un crime et, comme l'a rappelé le président, qu'il constitue également une distorsion importante du marché du travail qui exige des solutions propres au marché du travail. Une approche pragmatique et judicieuse consisterait à adopter un nouvel instrument. Il a félicité la commission d'experts d'avoir actualisé la notion de travail forcé au fil des ans et établi que la convention n° 29 couvre le concept de la traite. Toutefois, il faut avancer dans les domaines de la prévention du travail forcé et de la protection des victimes. Il s'agit d'un moment historique à ne pas laisser passer et d'une opportunité importante pour l'OIT d'observer et d'utiliser les

bonnes pratiques de différents pays. Si le dialogue social est important, il n'est pas suffisant. Des dispositions obligatoires pour les gouvernements, les employeurs et les syndicats sont nécessaires. L'orateur a pleinement soutenu la création d'un nouvel instrument qui devrait au moins prendre la forme d'un protocole à la convention n° 29.

127. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a réaffirmé que, d'après elle, il n'existe aucune lacune normative ou réglementaire dans le champ d'application ou le contenu de la convention n° 29. Il existe cependant sans aucun doute des lacunes en matière d'application et de mise en œuvre de cet instrument. Les exigences en matière de prévention, protection et réparation sont implicites dans la convention n° 29 et la commission d'experts a formulé des commentaires à ce sujet. Cela est non seulement cohérent avec le libellé de la convention mais, comme l'a indiqué le porte-parole des employeurs, avec son esprit et son objectif. En conclusion, l'oratrice a convenu qu'il pourrait être utile d'envisager la possibilité d'élaborer un nouvel instrument et/ou d'autres mesures complémentaires pour expliciter ce qui figure déjà implicitement dans la convention n° 29, en particulier en ce qui concerne les mesures de prévention du travail forcé et de protection des victimes.
128. L'experte gouvernementale des Pays-Bas a déclaré que, en tant que citoyenne d'un pays qui bénéficie de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe et des directives de l'Union européenne sur les questions abordées à cette réunion, elle ne voit nullement l'utilité d'un nouvel instrument. Toutefois, d'un point de vue international, des orientations de l'OIT pourraient être d'une certaine utilité. Cependant, puisque le problème concerne principalement la mise en œuvre effective de la convention n° 29, une nouvelle norme internationale du travail sur le travail forcé n'est pas nécessaire. L'oratrice a exprimé une vive préférence pour un instrument non contraignant, par exemple un recueil de bonnes pratiques ou un code de conduite.
129. L'experte gouvernementale de la République de Moldova a indiqué que l'adoption d'un nouvel instrument contraignant qui compléterait la convention n° 29, en clarifierait les dispositions et encouragerait les Etats Membres à adopter certaines mesures pour combattre le travail forcé serait extrêmement utile.
130. L'expert employeur du Pérou a rappelé qu'à l'occasion de la discussion de l'étude d'ensemble de 2007, *Eradiquer le travail forcé*, les employeurs ont indiqué que les conventions n°s 29 et 105 conservaient toute leur raison d'être et qu'il n'était pas nécessaire d'ajouter un protocole à la convention n° 29. Ces deux conventions font partie de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et ont été élevées au rang de principes. La convention n° 29 conserve toute sa validité et, en cas de difficultés, les pays peuvent bénéficier de l'assistance du Bureau.
131. Le porte-parole des travailleurs a rappelé que le fait que tel ou tel pays mette déjà certaines dispositions en œuvre n'est pas une raison suffisante pour conclure qu'une norme internationale n'est pas nécessaire. Au contraire, ce que souligne la Constitution de l'OIT, c'est que les efforts d'un pays ne doivent pas être contrariés par l'inaction d'un autre pays. Il ne s'agit pas de vouloir une norme pour une norme mais de générer un mouvement d'ensemble pour mettre fin au fléau du travail forcé. En ce qui concerne les obligations des Etats de faire rapport, elles ne seraient pas accrues pour tous les pays car certains ont déjà des obligations détaillées en la matière. Le porte-parole des travailleurs a également indiqué que la proposition d'adopter un protocole a justement pour objectif d'explicitier la nécessité de mettre en œuvre certaines mesures dans les domaines de la prévention, la protection et l'indemnisation des victimes et la traite aux fins d'exploitation. Un signal fort au sujet de la place de l'OIT dans la lutte contre le travail forcé doit être envoyé à la communauté internationale. Il a souligné que, lorsque la discussion d'un instrument a lieu au sein de l'OIT, les employeurs et les travailleurs peuvent maîtriser le mécanisme et être en mesure de faire valoir leurs préoccupations et de défendre leurs intérêts. En conclusion,

compléter la convention n° 29 par un protocole permettrait à la fois de cibler les domaines dans lesquels les gouvernements devraient systématiquement agir et de mettre à jour la convention en confirmant que ses dispositions transitoires n'ont plus de raison d'être, ce qui serait tout à l'honneur de l'Organisation.

- 132.** L'expert employeur des Etats-Unis a précisé que les participants à la réunion ont été chargés de mener une analyse détaillée visant à déterminer les lacunes du champ d'application des normes de l'OIT afin de déterminer si une action normative est nécessaire. Il existe deux types de lacunes: des lacunes normatives et des lacunes liées à la mise en œuvre. A cet égard, il semble que tous s'accordent à dire que la mise en œuvre de la convention n° 29 présente des lacunes; il apparaît néanmoins que tous ne s'accordent pas sur l'existence de lacunes normatives dans la convention. La commission d'experts a fait une lecture très large du texte de la convention n° 29 et l'a actualisé afin de tenir compte de certaines réalités. Pour identifier des lacunes normatives, il faudrait considérer que la commission d'experts ne peut pas actualiser une convention. Or, selon l'expert employeur des Etats Unis, il ne devrait pas incomber à la commission d'experts d'actualiser une convention de cette manière. L'orateur s'est demandé si le porte-parole des travailleurs reconnaît toujours qu'il existe des lacunes normatives. La position officielle des experts employeurs est qu'une action est nécessaire, sous la forme d'une norme ou d'un autre type d'instrument de l'OIT. S'agissant de l'action normative, il n'est pas souhaitable de réécrire la convention n° 29, l'une des conventions de l'OIT les plus ratifiées; l'idée d'une nouvelle convention est donc écartée. Les experts employeurs sont préoccupés par le fait qu'un protocole aurait le même effet. Une recommandation pourrait être envisagée mais les experts employeurs ne sont pas tous d'accord sur ce mode d'action, même s'ils s'expriment tous en faveur d'orientations. Bien qu'il y ait un consensus entre tous les experts sur le fait que le travail forcé et la traite des personnes sont un fléau, qu'il faut agir et que l'OIT doit être associée à cette action, il n'y a pas d'accord sur le type d'action spécifique à engager.
- 133.** Le président a indiqué qu'il y a consensus sur l'existence de lacunes et sur le besoin d'action pour combler ces lacunes. Les points de vue divergent quant à la forme de cette action, certains sont en faveur d'une action normative, sous la forme d'un protocole ou de lignes directrices contenues dans une recommandation, et d'autres privilégient une autre forme d'action. Les décisions en matière d'action normative seront prises par la suite par les organes politiques de l'Organisation, à savoir le Conseil d'administration et la Conférence.

V. Discussion et adoption des conclusions de la réunion

- 134.** Le Comité de rédaction s'est réuni le jeudi 14 février 2013 pour préparer un projet de conclusions de la réunion. L'ensemble des experts a participé aux travaux de ce comité qui a approuvé les paragraphes 2, 4, 5, 7 à 9, 11, 13, 16, 18 à 21 et 23 à 26 du projet de conclusions. Les paragraphes restants du projet ont été examinés en séance plénière.
- 135.** Le porte-parole des employeurs a présenté des amendements au projet de conclusions, que le porte-parole des travailleurs a approuvés lors de consultations informelles. Ces propositions d'amendement contenaient des ajouts et des suppressions aux paragraphes 1, 3, 6, 10, 12, 14, 15, 17 et 22 du projet de conclusions.
- 136.** L'expert gouvernemental du Brésil a exprimé son désaccord avec la proposition d'amendement au paragraphe 3, en particulier avec la suppression de la phrase «Les experts ont rappelé que les organes de contrôle de l'OIT estiment que la convention n° 29 couvre toutes les formes de travail forcé, y compris la traite à des fins d'exploitation au

travail et d'exploitation sexuelle.» Il a rendu hommage à la commission d'experts qui a courageusement affirmé que le concept du travail forcé couvre la traite des personnes et il a insisté sur le fait que cette phrase devrait être conservée dans les conclusions de la réunion.

- 137.** A cet égard, le porte-parole des employeurs a fait observer que la proposition de suppression au paragraphe 3 du projet de conclusions a été convenue par les porte-parole des employeurs et des travailleurs. Les consultations informelles ont abouti à un équilibre entre les amendements, qui constitue le consensus atteint. Le porte-parole des travailleurs a également expliqué que, lors des discussions ayant abouti au consensus global sur les propositions d'amendement, il s'est avéré plus simple d'accepter la suppression de la première phrase du paragraphe 3 que de chercher à reformuler la définition du travail forcé aujourd'hui communément admise. Toutefois, cela ne remet pas du tout en cause le fait que, sur la base de la convention n° 29, les organes de contrôle examinent toutes les formes de travail forcé, y compris la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail et d'exploitation sexuelle. Cette suppression ne doit pas être interprétée comme la volonté de la part des travailleurs de ne pas reconnaître cette définition.
- 138.** L'expert gouvernemental du Brésil a accepté le consensus en demandant que ses réserves figurent dans le rapport de la réunion.
- 139.** Les paragraphes 1, 3, 6, 10, 12, 14, 15, 17 et 22 du projet de conclusions ont été acceptés.
- 140.** Le président a indiqué que le dernier paragraphe devant encore être discuté était le paragraphe 27 dont la rédaction était la suivante:
27. [Les experts conviennent qu'une nouvelle convention n'est pas nécessaire car il n'existe aucune lacune normative dans les conventions n°s 29 et 105 de l'OIT.] [Les experts ont atteint un consensus sur le fait que]/[Une majorité d'experts a convenu que] les lacunes relatives à la mise en œuvre devraient être comblées par une action normative. [Une action normative viserait à expliciter ce qui est implicite dans la convention n° 29 et à fournir des mesures de mise en œuvre aux Etats Membres.]
- 141.** Le porte-parole des employeurs a proposé de libeller le paragraphe 27 comme suit: «Les experts ont convenu qu'une nouvelle convention n'est pas nécessaire. Un consensus s'est néanmoins dégagé entre les experts sur le fait que les lacunes relatives à la mise en œuvre devraient être comblées par une action normative pour renforcer les mesures de prévention, de protection et d'indemnisation nécessaires à l'élimination du travail forcé.»
- 142.** Soulignant que, pour être efficace, le texte des conclusions doit faire l'objet d'un consensus, le porte-parole des travailleurs a considéré que le nouvel amendement présente certaines difficultés mais qu'il pourrait néanmoins être accepté si, dans le paragraphe 4, l'expression «lacunes importantes» était remplacée par «lacunes importantes relatives à la mise en œuvre»⁶.
- 143.** L'expert gouvernemental du Brésil a fait part de son désaccord avec la première phrase de l'amendement du porte-parole des employeurs qui établit clairement qu'une nouvelle convention n'est pas nécessaire. Même si tous les experts se sont accordés à dire qu'il faut

⁶ Le paragraphe 4 du premier projet de conclusions était libellé comme suit: «Malgré la large portée de la convention n° 29 et les mesures prises à ce jour par les Etats Membres, les experts ont considéré que des lacunes importantes demeurent en matière d'éradication du travail forcé et qu'elles doivent être abordées de toute urgence pour ce qui concerne la prévention, la protection des victimes, l'indemnisation, l'application de la loi, la cohérence des politiques et la coopération internationale, comme indiqué ci-après.»

engager une action normative, il estime qu'un consensus ne s'est pas dégagé autour du type d'instrument à élaborer et que la possibilité d'une convention ne devrait pas être complètement exclue. En remplacement, il a proposé le libellé suivant: «Les experts ont convenu que les lacunes relatives à la mise en œuvre identifiées devraient être comblées par une action normative, qui pourrait prendre la forme d'un protocole et/ou d'une recommandation.»

144. Le porte-parole des employeurs a déclaré que le nouveau libellé pose problème car, au cours des débats, aucun consensus apparent ou implicite ni majorité ne s'est dégagé sur le fait qu'une convention serait un instrument adapté pour combler les lacunes relatives à la mise en œuvre. De plus, le nouveau libellé est en contradiction avec les termes que les experts employeurs ont déjà acceptés.
145. Le porte-parole des travailleurs a rappelé que, selon le mandat confié à la réunion d'experts, cette dernière doit se prononcer non seulement sur l'opportunité d'adopter un nouvel instrument normatif mais également sur la nature de cet instrument. Pour les experts travailleurs, l'instrument normatif le plus approprié est un protocole mais il n'y a pas de consensus sur ce point. La position initiale des travailleurs était qu'une convention était nécessaire mais, par souci d'arriver à une proposition acceptable pour tous, les experts travailleurs ont accepté de supprimer la référence à une convention et d'avoir une référence à une action normative sous la forme d'un protocole et/ou d'une recommandation.
146. Sur proposition du président, un groupe restreint a été constitué afin de trouver une formulation du paragraphe 27 acceptable par tous les experts. La nouvelle proposition à laquelle ce groupe a abouti a été lue par le président:

Il y a eu un consensus entre les experts pour considérer que les lacunes relatives à la mise en œuvre devraient être comblées par une action normative pour renforcer les mesures de prévention, de protection et d'indemnisation des victimes afin de parvenir à l'élimination du travail forcé dans le monde. Les experts ont examiné les différentes formes que pourrait prendre l'action normative, à savoir un protocole et/ou une recommandation, mais ne sont pas parvenus à un consensus. Les experts n'ont pas retenu l'option d'une nouvelle convention.

147. Les porte-parole des travailleurs et des employeurs ont approuvé ce texte et le président a demandé à entendre la position des experts gouvernementaux.
148. L'experte gouvernementale des Pays-Bas a réaffirmé qu'elle estime qu'une action normative n'est pas nécessaire. L'expression «devraient être comblées par une action normative» est une formulation trop forte. En vue de parvenir à un consensus, le libellé devrait être modifié comme suit: «seraient mieux comblées par une action normative». Si cela n'est pas acceptable pour les autres experts, elle propose de changer le terme «consensus» par le terme «majorité», au paragraphe 27, comme proposé dans le premier projet de conclusions.
149. A la lumière de ce commentaire, la secrétaire générale a rappelé la signification du terme «consensus» à l'OIT et a lu le paragraphe 46 du Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail:

Le Conseil, que ce soit en séance plénière ou dans les commissions ou comités, prend habituellement les décisions par la voie du consensus. Le terme «consensus» désigne une pratique bien établie consistant à déployer tous les efforts possibles pour parvenir sans vote à un accord général. Ceux qui ne seraient pas en accord avec la tendance générale se contentent de faire connaître leurs positions ou leurs réserves et de faire consigner lesdites réserves ou opinions dans le rapport ou le procès-verbal. Le consensus est caractérisé par l'absence d'objection présentée par un membre du Conseil comme faisant obstacle à l'adoption de la décision en question. Il appartient à la personne présidant la séance, en accord avec les porte-parole des groupes respectifs, de constater l'existence du consensus.

-
150. Le président a indiqué à cet égard que si l'un des experts rencontre des difficultés avec une proposition qui semble faire consensus, cet expert peut faire une déclaration en ce sens, qui sera consignée dans le rapport final de la réunion.
151. L'experte gouvernementale des Pays-Bas a remercié le président pour cette précision et a néanmoins prié les porte-parole des employeurs et des travailleurs de réagir à sa proposition d'amendement.
152. Le porte-parole des travailleurs a souligné que, pour parvenir à un point d'accord acceptable par l'ensemble des experts, chaque partie a dû faire des concessions. Pour les experts travailleurs, la dernière proposition représente ce point d'accord et il serait préférable de ne plus la modifier. Si l'on procédait à un vote, cette proposition serait majoritaire et s'imposerait à la minorité. Toutefois, la pratique du consensus est celle qui anime les réunions de l'OIT et il est souhaitable de poursuivre sur cette voie. Le porte-parole des employeurs a indiqué qu'il avait déjà approuvé la formulation précédente mais que, si cela permettait de renforcer le consensus, il ne s'opposerait pas à l'amendement proposé par l'experte gouvernementale des Pays-Bas, en particulier en ce qui concerne le remplacement de «devraient être comblées» par «seraient mieux comblées». Le porte-parole des travailleurs a rappelé que les réserves exprimées par un expert figurent dans le rapport final de la réunion. Ces réserves ne devraient pas porter atteinte au consensus obtenu avec l'ensemble des autres experts.
153. L'experte gouvernementale des Pays-Bas a accepté le consensus en regrettant que sa proposition n'ait pas été dûment examinée.
154. Le paragraphe 27 du projet de conclusions a été accepté tel qu'amendé.
155. Le président a présenté pour adoption le projet de conclusions, telles qu'adoptées par le Comité de rédaction et amendées par la réunion.

Les conclusions, telles qu'amendées, ont été adoptées ⁷.

VI. Remarques finales

156. Le président a déclaré que des points de vue parfois divergents ont été exprimés mais que le dialogue social toujours respectueux qui a prévalu au cours de cette réunion a permis de parvenir à un consensus, même s'il ne satisfait pas forcément tous les participants. Le résultat des discussions pourra être soumis au Conseil d'administration afin qu'il puisse prendre sa décision. Le président a tenu à remercier les experts, ainsi que les interprètes et le secrétariat pour le travail accompli.
157. L'experte gouvernementale des Pays-Bas a réaffirmé sa position concernant le paragraphe 27 des conclusions et a insisté sur le fait qu'une action normative n'est pas nécessaire. Elle a une nouvelle fois exprimé son regret face au fait que sa proposition n'ait pas été prise en compte.
158. L'experte gouvernementale des Etats-Unis a demandé que ses commentaires relatifs à l'action normative figurent dans le rapport. A ce sujet, elle a appuyé la proposition de recommander au Conseil d'administration que l'action normative venant compléter la

⁷ Le texte des conclusions est reproduit en annexe.

convention n° 29 prenne la forme d'un protocole et/ou d'une recommandation pour renforcer la prévention, la protection et l'indemnisation des victimes de travail forcé.

- 159.** Se référant au paragraphe 3 des conclusions, l'expert gouvernemental du Brésil a indiqué qu'il est fermement convaincu que la position des organes de contrôle, selon laquelle le concept de travail forcé couvre la traite des personnes, est la position ultime et convenue.
- 160.** L'expert gouvernemental du Nigéria a estimé que l'adoption d'un protocole est le meilleur moyen de traiter la question du travail forcé. Se référant au Protocole de Palerme sur la traite, il a souligné que, si l'OIT propose moins qu'un protocole, cela amoindrirait fortement la gravité du problème que constitue le travail forcé.
- 161.** L'experte gouvernementale des Philippines a déclaré que l'examen du type précis d'instrument que les participants à la réunion doivent recommander a été pragmatique et qu'il y a eu des débats sur la possibilité de mettre en œuvre ce nouvel instrument dans les pays de chaque expert. Il est important de rappeler que, après l'adoption par la Conférence d'un instrument, chaque pays dispose de ses propres processus pour donner effet à la nouvelle norme. Compte tenu de l'urgence de la situation en matière de travail forcé, il convient d'examiner la façon dont une norme particulière peut être appliquée en fonction des capacités d'un gouvernement donné.
- 162.** L'expert gouvernemental de la Zambie a remercié le président et tous les experts d'avoir permis à la réunion d'adopter des conclusions. Il s'est réjoui de ce que les experts gouvernementaux et les partenaires sociaux aient fait de grands efforts pour parvenir à une position commune.
- 163.** Le porte-parole des employeurs a remercié le Bureau, l'OIE et le président, qui a facilité le dialogue social tout au long de la réunion. Il a réaffirmé que le principal message des experts employeurs est de souligner que, même si des mesures ont été prises pour éliminer le travail forcé, elles sont insuffisantes. Il est nécessaire d'envoyer un message fort indiquant que de nouveaux dispositifs et capacités sont nécessaires pour éradiquer ce fléau. Les experts employeurs se sont engagés pour parvenir à un consensus et ont, à cet effet, envisagé tous les dispositifs disponibles. Bien qu'ils aient initialement indiqué leur préférence pour un instrument non contraignant, tel que des lignes directrices ou un code de conduite, ils sont parvenus à la conclusion que la meilleure voie à suivre est celle de la recommandation, en tant que dispositif le plus efficace pour aider à la mise en œuvre de la convention n° 29. Même s'il n'existe pas une voix unique en la matière, une recommandation pourrait envoyer un message fort et offrirait des orientations concrètes. De plus, les outils d'orientation revêtent une importance cruciale, et la collaboration avec les institutions des Nations Unies doit se poursuivre, en particulier en ce qui concerne la traite des personnes à des fins de travail forcé. Il a espéré qu'un véritable changement pourrait se produire dans ce domaine et a souligné que sa fonction de porte-parole des employeurs dans une réunion sur un sujet aussi important a constitué un véritable privilège.
- 164.** Le porte-parole des travailleurs a exprimé ses vifs remerciements à tous ceux et celles qui ont contribué, depuis plusieurs semaines, à préparer les travaux de cette réunion, en particulier le Bureau et les interprètes, la CSI, les experts travailleurs, ainsi que le porte-parole des employeurs, les observateurs qui ont apporté leur expérience et les experts gouvernementaux. Il a également tenu à remercier le président qui a joué un rôle déterminant pour le bon déroulement des débats. La discussion et les échanges ont été directs, sincères et de grande qualité. Ils constituent un pas important et indispensable de l'OIT pour parvenir à libérer les victimes de travail forcé et à éviter que d'autres travailleurs ne se trouvent pris au piège de ce fléau. Le porte-parole a rappelé que les experts travailleurs soutiennent pleinement la définition du travail forcé, telle qu'elle résulte de la convention n° 29 et de l'examen de son application par les organes de

contrôle, c'est-à-dire comprenant la traite à des fins d'exploitation au travail et d'exploitation sexuelle. Cette acception est très largement admise par diverses institutions et organisations internationales dans le monde entier. Continuer de lutter contre le travail forcé en donnant au Conseil d'administration la possibilité de donner suite aux conclusions de la réunion et d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la Conférence permettra de renforcer le rôle et l'image de l'OIT. A cet égard, le porte-parole des travailleurs a conclu la réunion en rappelant que le combat contre le travail forcé mené sous l'égide de l'OIT a contribué à permettre à Aung San Suu Kyi de venir s'exprimer devant une instance internationale, la Conférence, en juin 2012.

Annexe

Conclusions adoptées par la réunion

Contexte

Il convient de rappeler que la Conférence internationale du Travail, à sa 101^e session (2012) concernant la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail, a invité le Bureau international du Travail à «réaliser une analyse détaillée, y compris par le biais d'éventuelles réunions d'experts, pour recenser les lacunes de la couverture existante des normes de l'OIT afin de déterminer si une action normative [était] nécessaire pour: i) compléter les conventions de l'OIT sur le travail forcé en envisageant la prévention et la protection des victimes, y compris leur dédommagement; et ii) lutter contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail». Sur recommandation de son bureau, le Conseil d'administration a approuvé l'ordre du jour de la réunion qui était de soumettre des recommandations au Conseil d'administration sur la question de savoir s'il y a lieu d'engager une action normative en vue de compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, ainsi que la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957. Les thèmes à traiter ont été définis dans le cadre d'action, à savoir: i) la prévention du travail forcé; ii) la protection des victimes, y compris leur indemnisation; et iii) la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail.

Les experts se sont réunis à Genève du 11 au 15 février 2013.

Introduction

1. Les experts ont souligné que le droit de ne pas être soumis au travail forcé est un droit de l'homme. Les experts ont reconnu que les instruments de l'OIT sur le travail forcé, à savoir la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, ont joué un rôle important dans la réalisation de progrès en vue de l'éradication du travail forcé sous toutes ses formes. Le taux de ratification élevé de ces conventions atteste de l'engagement des Etats Membres de l'OIT en faveur de l'éradication du travail forcé sous toutes ses formes. S'agissant des pays qui n'ont pas ratifié ces conventions, la Déclaration de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail réaffirme que tous les Etats Membres ont l'obligation de respecter, de promouvoir et de réaliser de bonne foi les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions. Cependant, aujourd'hui, de nouvelles manifestations de travail forcé sont apparues et, d'après les estimations, 90 pour cent des 20,9 millions de victimes du travail forcé sont exploités par des particuliers ou des employeurs qui opèrent dans l'illégalité, principalement dans l'économie informelle. Cela est inacceptable et aucune région du monde n'est épargnée. Le Pacte mondial pour l'emploi, adopté en 2009, a rappelé qu'il fallait faire preuve d'une plus grande vigilance afin de parvenir à l'élimination de toutes les formes de travail forcé et d'empêcher que ces formes ne reprennent de l'ampleur. Certains groupes de la population, tels les enfants, les travailleurs migrants, les travailleurs domestiques, les peuples autochtones et les travailleurs de l'économie informelle sont particulièrement vulnérables. Près de la moitié des victimes se retrouvent dans cette situation après avoir migré à l'intérieur de leur propre pays ou être parties à l'étranger. Dans ce monde en mutation rapide, l'éradication du travail forcé est une tâche plus ardue que jamais.
2. Les experts ont souligné que, compte tenu des conventions n°s 29 et 105, ainsi que du Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, l'OIT devrait examiner des approches complémentaires conformes à son mandat et à ses compétences techniques de manière à éradiquer le travail forcé, y compris le travail forcé imposé suite à la traite.
3. L'OIT devrait poursuivre et renforcer ses efforts de lutte contre les principales formes contemporaines de travail forcé étant donné le nombre croissant d'enfants, de femmes et d'hommes qui sont victimes de travail forcé dans le monde.
4. Malgré la large portée de la convention n° 29 et les mesures prises à ce jour par les Etats Membres, les experts ont considéré que des lacunes importantes relatives à la mise en œuvre demeurent en matière d'éradication du travail forcé et qu'elles doivent être abordées de toute urgence pour ce qui

concerne la prévention, la protection des victimes, l'indemnisation, l'application de la loi, la cohérence des politiques et la coopération internationale, comme indiqué ci-après.

5. Les experts ont insisté sur l'importance d'allouer suffisamment de ressources afin de mettre efficacement en œuvre des mesures de prévention, de protection, d'indemnisation des victimes et d'application effective de la loi.

Prévention

Les experts ont atteint un consensus sur les points suivants:

6. L'importance vitale des mesures de prévention visant à lutter contre le travail forcé. Parmi toutes les mesures visant à éliminer le travail forcé, la prévention devrait être systématiquement envisagée par les autorités nationales et les partenaires sociaux.
7. Le rôle préventif de l'administration et de l'inspection du travail, ainsi que la nécessaire amélioration de la coordination avec les autres services chargés de contrôler l'application de la loi, ainsi que des programmes de formation du judiciaire, de la police, des services d'immigration, des travailleurs sociaux et des autres autorités concernées.
8. L'importance d'activités de sensibilisation régulières, par exemple des campagnes de presse, des brochures d'information et des programmes scolaires ciblant les personnes vulnérables au travail forcé et les autres parties intéressées.
9. Le recueil de données, l'échange de connaissances et les travaux de recherche sont essentiels à la conception de mesures de prévention efficaces, et les pays devraient redoubler d'efforts en la matière.
10. La nécessité de lutter contre le commerce des biens ou des services qui pourraient être entachés de travail forcé.

Protection et indemnisation des victimes

Les experts ont atteint un consensus sur les points suivants:

11. L'identification des victimes de travail forcé doit être améliorée et des mesures adéquates doivent être mises en place pour protéger toutes les victimes et victimes présumées de travail forcé, qu'elles aient été victimes de la traite ou non.
12. De solides mesures de protection des victimes, tels les services sociaux, peuvent avoir des effets positifs sur l'aboutissement des poursuites engagées.
13. Les dispositions relatives à la protection liée au travail, tel le paiement des arriérés de salaire, sont souvent négligées alors qu'elles devraient faire partie d'une démarche globale et systématique de protection des victimes.
14. Les gouvernements devraient étudier la faisabilité de différents mécanismes d'indemnisation, par exemple la création d'un fond public ou le renforcement des dispositions permettant de condamner à réparation les auteurs d'infractions.

Application effective de la loi

Les experts ont atteint un consensus sur les points suivants:

15. Des mesures adéquates devraient être prises pour renforcer les capacités de l'inspection du travail en matière de lutte contre le travail forcé, y compris la traite à des fins de travail forcé, grâce à l'allocation de ressources suffisantes et à une formation adaptée.
16. L'importance de la coopération et de la coordination entre l'inspection du travail et d'autres organismes chargés de l'application des lois, y compris la police, les autorités de poursuite et le système judiciaire.
17. La nécessité de renforcer les capacités de l'inspection du travail afin de protéger les droits des victimes de travail forcé.
18. La nécessité de garantir la transparence des services des autorités de poursuite, ainsi que l'indépendance du système judiciaire.

-
19. L'accès des victimes à la justice devrait être facilité et toutes les procédures juridiques et administratives adéquates devraient être simplifiées à cette fin.
 20. Les autres moyens d'action visant à lutter contre le travail forcé pourraient inclure des stratégies de coordination entre les différents départements de police, la délivrance de visas garantissant aux victimes de travail forcé de pouvoir rester dans le pays pendant toute la durée de l'enquête et du procès, ainsi que des mesures ciblées visant les groupes les plus vulnérables.
 21. L'importance d'imposer des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives, en particulier des sanctions pénales, aux auteurs de travail forcé et de garantir un système de justice pénale efficace.

Cohérence des politiques, coordination et dialogue social

Les experts ont atteint un consensus sur les points suivants:

22. La promotion de la cohérence des politiques est au cœur du mandat de l'OIT et elle doit être renforcée en ce qui concerne le travail forcé, y compris la traite à des fins de travail forcé.
23. La coopération aux niveaux national, régional et international, ainsi qu'au sein du système multilatéral, est primordiale pour parvenir à éradiquer le travail forcé.
24. La nécessité d'adopter des plans d'action nationaux de lutte contre le travail forcé axés sur les résultats.
25. Le dialogue social et la participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de lutte contre le travail forcé, y compris la traite des personnes, sont essentiels pour renforcer la lutte nationale et internationale contre le travail forcé.

Valeur ajoutée d'un ou de plusieurs nouveaux instruments de l'OIT

26. Au vu du consensus atteint sur les questions ci-dessus, les experts ont considéré qu'il y aurait une valeur ajoutée à adopter des mesures supplémentaires pour combler les importantes lacunes restantes dans la mise en œuvre afin d'éradiquer le travail forcé sous toutes ses formes.
27. Il y a eu un consensus entre les experts pour considérer que les lacunes relatives à la mise en œuvre devraient être comblées par une action normative pour renforcer les mesures de prévention, de protection et d'indemnisation des victimes afin de parvenir à l'élimination du travail forcé dans le monde. Les experts ont examiné les différentes formes que pourrait prendre l'action normative, à savoir un protocole et/ou une recommandation, mais ne sont pas parvenus à un consensus. Les experts n'ont pas retenu l'option d'une nouvelle convention.