

Genève, 28 mai-12 juin 2014

L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'institution spécialisée du système des Nations Unies responsable de l'élaboration de normes internationales du travail. En juin 2014, la Conférence internationale du Travail de l'OIT examinera la question inscrite à son ordre du jour intitulée « **Compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, en vue de combler les lacunes dans la mise en œuvre pour renforcer les mesures de prévention, de protection et d'indemnisation des victimes afin de parvenir à l'élimination du travail forcé** », dans l'intention d'adopter de nouvelles normes internationales sur le travail forcé.

## 1 Questions fréquemment posées

### Que sont les normes internationales du travail ?

Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques élaborés par les mandants de l'OIT (gouvernements, employeurs et travailleurs) et qui définissent les principes et les droits minimums au travail. La Conférence internationale du Travail de l'OIT a adopté 189 conventions, qui sont des traités internationaux juridiquement contraignants ouverts à ratification par les États Membres, ainsi que 202 recommandations, qui ne sont pas contraignantes mais établissent des normes qui servent à orienter l'action des États membres.

La nature des instruments juridiques proposés afin de compléter les normes existantes et de parvenir à l'élimination du travail forcé est décrite ci-après :

- *Un protocole, tout comme une convention, est un traité international soumis à ratification. Toutefois, dans le contexte de l'OIT un tel instrument n'existe pas indépendamment mais est toujours lié à une convention. Il crée des obligations juridiques pour l'Etat qui l'a ratifié et ne peut être ratifié que par les Membres ayant ratifié la convention qui reste ouverte à ratification. Un protocole sert à réviser partiellement ou compléter une convention afin de l'adapter aux changements de conditions, permettant ainsi à la convention d'être plus pertinente et à jour.*
- *Une recommandation, tout comme une convention, doit être soumise à l'autorité compétente. La recommandation n'est toutefois pas ouverte à ratification et n'a donc pas d'effet contraignant. Elle fournit des indications plus détaillées destinées à orienter les politiques, législations ou pratiques nationales. Elle peut soit compléter une convention (ou un protocole) soit constituer un instrument autonome.*

Les normes internationales du travail sont étayées par un système de contrôle unique au niveau international qui contribue à garantir que les États appliquent les conventions qu'ils ratifient.

## 2 Quelles sont les normes existantes de l'OIT sur le travail forcé ?

La convention n° 29 sur le travail forcé de 1930, ratifiée par 177 États membres, définit le travail forcé comme "Tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré"<sup>1</sup>. Cinq exceptions sont explicitement mentionnées dans la convention. Par conséquent, ne constitue pas du travail forcé, le travail imposé dans certaines circonstances qui auraient normalement relevé de la définition du travail forcé, à savoir: le travail exigé dans le cadre du service militaire obligatoire, les obligations civiques, le travail pénitentiaire (à condition que la condamnation ait été prononcée par une décision judiciaire et que le travail soit supervisé par une autorité publique), les cas de force majeure (guerre, catastrophe...) et de menus travaux de village (au sein de la collectivité).

Les États ayant ratifié la convention n°29 ont l'obligation de « supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible » (article 1, paragraphe 1) et de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées (article 25).

Dans les faits, en vertu de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT de 1998, l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié une des conventions fondamentales ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet des dites conventions, parmi lesquels l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire<sup>2</sup>.

La convention n°29 est complétée par une autre convention fondamentale : la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé de 1957 (ratifiée par 174 États membres) qui vise expressément l'abolition du travail forcé ou obligatoire dans 5 cas de figure, notamment: la mobilisation et l'utilisation obligatoire de la main-d'œuvre par l'Etat à des fins de développement économique, le travail forcé comme moyen de coercition politique, comme punition pour des infractions à la discipline du travail ou pour avoir participé à des grèves.

Parmi les autres instruments internationaux et régionaux, le Protocole visant à Prévenir, Réprimer et Punir la Traite des Personnes, en particulier des Femmes et des Enfants (le Protocole de Palerme)<sup>3</sup>, entré en force en 2003, établit un lien explicite entre la traite des personnes et le travail forcé. En effet, ce lien étroit entre les instruments de l'OIT et le Protocole de Palerme a été reconnu par la commission d'experts de l'OIT dans le cadre de son examen de l'application des deux conventions fondamentales de l'OIT sur le travail forcé<sup>4</sup>.

## 3

### Pourquoi la CIT envisage-t-elle des normes internationales complémentaires sur le travail forcé ?

Selon les estimations les plus récentes, à l'échelle mondiale au moins 21 millions de personnes sont victimes de travail forcé. Alors que certaines formes traditionnelles de travail forcé sont en déclin, de nouvelles pratiques ont vu le jour, notamment dans « l'économie privée ». C'est pourquoi il est important de protéger les personnes et de les empêcher de devenir des victimes de travail forcé en abordant le problème des importantes lacunes dans la mise en œuvre de la convention n°29.

Dans ce contexte, des normes internationales complémentaires pourraient favoriser la cohérence dans l'action internationale pour combattre le travail forcé, y compris la traite des personnes et l'esclavage, et également fournir des orientations additionnelles pour prévenir et combattre ces pratiques. De nouvelles normes pourraient également aider à aborder le défi des formes contemporaines de travail forcé qui sévissent principalement dans l'économie privée et qui sont souvent liées à la migration et à la concurrence déloyale entre les employeurs et qui génèrent des millions en profits illégaux.

C'est ainsi qu'en 2012 la Conférence internationale du Travail, dans le cadre de sa première discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail, a invité l'OIT « 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 ».

En réponse à ces conclusions, le Conseil d'administration du BIT a convoqué une réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail (du 11 au 15 février 2013) dont les conclusions considéraient que « [m]algré la large portée de la convention n° 29 et les mesures prises à ce jour par les États Membres (...) [il y a] 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 » (paragraphe 4 et 26).

En mars 2013, le Conseil d'administration a examiné les propositions pour l'ordre du jour de la 103<sup>ème</sup> Session de la Conférence internationale du Travail (CIT) et des sessions suivantes. Il a choisi la proposition visant à compléter la convention n° 29 «pour combler les lacunes de mise en œuvre, afin de renforcer les mesures de prévention, de protection et d'indemnisation des victimes, et d'éradiquer le travail forcé», comme point normatif selon la procédure de simple discussion, à l'ordre du jour de la 103<sup>e</sup> session (2014) de la CIT<sup>5</sup>.

## 4

### Que sera-t-il abordé en juin 2014?

En vue de préparer la 103<sup>ème</sup> Session de la Conférence internationale du Travail et comme prévu dans le Règlement de la CIT concernant les étapes préparatoires d'une procédure de simple discussion, le

Bureau a présenté un rapport de synthèse sur le droit et la pratique des Etats membres afin d'illustrer des points clefs et problèmes actuels concernant le travail forcé (notamment sur: la législation; les politiques et plans d'action; les structures institutionnelles; les organes chargés de l'application de la loi; et les mesures de prévention, de protection et d'indemnisation). Ce rapport comprend également un questionnaire permettant d'obtenir les points de vue des États membres sur la portée et le contenu d'un possible instrument et de guider l'élaboration du ou des textes proposés. Ce questionnaire demandait aux gouvernements de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives avant d'arrêter définitivement leurs réponses.

Un second rapport a été préparé à partir des réponses données au questionnaire et rend compte de la substance des observations des gouvernements et des partenaires sociaux, ainsi que de celles d'autres organisations internationales; il contient aussi les commentaires du Bureau sur ces réponses et sur les textes proposés pour un éventuel protocole et/ou une éventuelle recommandation<sup>6</sup>.

Ce rapport et les versions des textes proposés préparés par le Bureau<sup>7</sup>, constitueront, si la Conférence en décide ainsi, la base de la discussion à sa 103ème session en mai-juin 2014. Normalement, la Conférence renvoie à une commission l'examen des documents en vue d'obtenir un accord sur le(s) texte(s) proposé(s) qui seront présentés à la Conférence en séance plénière pour adoption. Les commissions de la conférence sont composées de membres gouvernementaux, membres employeurs et membres travailleurs.

Des représentants d'organisations internationales et non-gouvernementales, ainsi que de mouvements de libération nationale et observateurs d'Etats qui ne sont pas membres de l'OIT peuvent aussi être accrédités pour assister à la conférence avec certains droits limités<sup>8</sup>.

## Quels sont les problèmes abordés dans les instruments proposés?

Les instruments proposés prévoient des normes minimums pour renforcer la prévention, la protection et les recours, y compris l'indemnisation des victimes de travail forcé. Ainsi ils traitent des lacunes de mise en œuvre et complètent la convention n°29 sur le travail forcé.

Les dispositions des instruments proposés tentent de :

- Renforcer la prévention du travail forcé à travers des mesures incluant des campagnes de sensibilisation ciblées visant à informer les groupes à risque, des programmes de formation professionnelle, et la promotion de la liberté syndicale et de la négociation collective;
- Renforcer la protection des victimes de travail forcé à travers des mesures d'assistance, de rétablissement et de réadaptation, à travers le développement et la mise en œuvre de politiques nationales et plans d'action, et en impliquant les organisations d'employeurs et de travailleurs;
- Assurer l'accès à la justice et à l'indemnisation ;
- Renforcer le contrôle de l'application de la législation nationale et des autres mesures;
- Encourager la coopération internationale entre les États membres.

Le protocole proposé est un instrument concis qui contient les obligations générales d'adopter des politiques et plans d'action pour la prévention du travail forcé, la protection des victimes, l'indemnisation et le contrôle de l'application des lois. Tous les points inclus dans le Protocole proposé sont abordés plus en détail dans la recommandation qui fournit plus d'orientations sur les mesures concrètes à prendre.

## Quel serait le lien entre ces normes complémentaires et les instruments internationaux existants?

Outre les conventions n°s 29, 105 et 182 de l'OIT, un certain nombre d'instruments internationaux et régionaux abordent le travail forcé, l'esclavage, la traite des personnes ainsi que les institutions et pratiques similaires à l'esclavage. Malgré le large éventail d'instruments disponibles, les mesures prises en pratique ont davantage mis l'accent sur l'augmentation des détections des crimes que sur l'action préventive et la protection des victimes.

Le(s) nouvel(aux) instrument(s) constitue(nt) donc une occasion de fournir aux États membres des normes et orientations spécifiques sur les mesures qui peuvent être incluses dans une stratégie globale de prévention du travail forcé. Une approche intégrée permettra de traiter les différents facteurs qui peuvent favoriser

l'apparition du travail forcé ainsi que les lacunes de mise en oeuvre existantes qui se sont notamment traduites par le faible nombre de poursuites judiciaires, tout particulièrement dans les cas de traite des personnes à des fins d'exploitation au travail.

Les instruments proposés visent à **compléter et renforcer les normes existantes de l'OIT sur le travail forcé ainsi que le droit international sur la traite des personnes et l'esclavage en abordant des problèmes de grande importance pour le monde du travail**. Le(s) nouvel(aux) instrument(s) n'ont pas pour objet de réviser, dupliquer ou de remettre en question les normes existantes.

## Que sont les dispositions transitoires?

Alors que la convention n°29 adoptée en 1930 exige la suppression du travail forcé dans le plus bref délai possible, l'article 1, paragraphes 2 et 3 et les articles 3 à 24 de la convention prévoient que le travail forcé ou obligatoire pourra être employé pendant une période transitoire uniquement pour des fins publiques et à titre exceptionnel.

La non-applicabilité des dispositions transitoires a été reconnue par la Conférence en 2004 lorsqu'elle a retiré la recommandation (n° 36) sur la réglementation du travail forcé de 1930, un instrument qui déterminait les règles à suivre en cas de recours au travail forcé pendant la période transitoire. Cette non-applicabilité a également été reconnue par le Conseil d'administration en 2010 lorsqu'il a adopté le formulaire de rapport révisé pour les rapports devant être présentés sur l'application de la convention n° 29 au titre l'article 22 de la Constitution de l'OIT.

La commission d'experts de l'OIT a également reconnu cette non-applicabilité depuis de nombreuses années comme, par exemple, dans son rapport de 1998, où elle a indiqué qu'« invoquer aujourd'hui (67 ans après l'adoption de la convention) qu'une certaine forme de travail forcé ou obligatoire est conforme à l'une des exigences de cet ensemble de dispositions revient à méconnaître la fonction transitoire de ces dispositions et n'est pas conforme à l'esprit de la convention »<sup>9</sup>. Cette position a été réitérée par la commission d'experts à de nombreuses reprises, y compris lors de son étude d'ensemble sur le travail forcé de 2007<sup>10</sup>.

**Dans ce contexte, cette action normative pourrait servir à reconnaître formellement que les dispositions transitoires de la convention n°29 ne sont pas applicables.**

Le Bureau propose qu'une reconnaissance de l'expiration de la période transitoire soit incluse dans le préambule du protocole qui aurait la même nature et serait inextricablement lié à la Convention n° 29. Dans le cas où l'option d'un protocole ne serait pas retenue, la même déclaration pourrait être incluse dans la recommandation. Si une telle déclaration était incluse dans le préambule d'un des instruments, elle représenterait une reconnaissance déclarative que les dispositions transitoires ne sont plus applicables.

Si la conférence souhaitait supprimer formellement les dispositions transitoires du texte de la convention n°29 et adoptait un protocole, elle pourrait également inclure un article à cet effet dans les dispositions finales du protocole proposé.

1. Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C029](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029)

2. OIT Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86ème Session, Genève, 18 juin 1998 : <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-fr/index.htm>

3. Protocole visant à Prévenir, Réprimer et Punir la Traite des Personnes, en particulier des Femmes et des Enfants, 2003: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf>

4. OIT, Etude d'ensemble sur travail forcé, 2007, paras. 77-84, [http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/WCMS\\_089200/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/WCMS_089200/lang-fr/index.htm)

5. Document GB.317/INS/2(Rev.) and GB.317/PV, para. 25(a)(i).

6. International Labour Conference, 103rd Session, 2014, Strengthening Action to end Forced Labour, Report IV (2A),

7. International Labour Conference, 103rd Session, 2014, Strengthening Action to end Forced Labour, Report IV (2B),

8. For further information on the Conference procedures and participation rights, please see the Standing Orders of the International Labour Conference, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/so.htm>

9. Voir Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 1998, p.106, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662\(1998-86-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/09662(1998-86-1A).pdf).

10. OIT, Etude d'ensemble sur travail forcé, 2007, para. 10, [http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/WCMS\\_089200/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/WCMS_089200/lang-fr/index.htm).