

COM(2014) 239 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 avril 2014

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 avril 2014

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne lors de la 103e session de la Conférence internationale du travail concernant une recommandation visant à compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail

E 9314



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 14 avril 2014
(OR. en)**

8988/14

**Dossier interinstitutionnel:
2014/0131 (NLE)**

**SOC 294
EMPL 54
MIGR 48
JAI 233**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 14 avril 2014

Destinataire: Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union
européenne

N° doc. Cion: COM(2014) 239 final

Objet: Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à adopter au
nom de l'Union européenne lors de la 103e session de la Conférence
internationale du travail concernant une recommandation visant à compléter
la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation
internationale du travail

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2014) 239 final.

p.j.: COM(2014) 239 final



Bruxelles, le 14.4.2014
COM(2014) 239 final

2014/0131 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne lors de la 103^e session de la Conférence internationale du travail concernant une recommandation visant à compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre des efforts visant à poursuivre et renforcer la bonne coopération entre l'Union et ses États membres, dans le respect des règles établies par les traités, la présente proposition vise à établir la position de l'Union, lors de la 103^e session de la Conférence internationale du travail, en ce qui concerne une recommandation visant à compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail (OIT) (ci-après la «convention»).

Ladite convention sur le travail forcé est l'une des huit conventions de base de l'OIT, qui définissent les normes fondamentales du travail internationales, et est considérée comme un instrument de protection des droits de l'homme. Lors de l'adoption de la convention en 1930, la Conférence internationale du travail avait appelé les États membres à supprimer l'emploi du travail forcé dans le plus bref délai et à ériger toute infraction en infraction pénale. Or, plus de 80 ans plus tard et malgré la ratification quasi-universelle de la convention, le travail forcé continue d'exister, bien que sous des formes différentes des pratiques tant décriées au début du XX^e siècle; l'OIT estime ainsi à au moins 20,9 millions le nombre de victimes du travail forcé dans le monde.

L'objectif de la recommandation de l'OIT qui sera examinée lors de la 103^e session de la Conférence internationale du travail (ci-après la «conférence») est de combler les lacunes dans la mise en œuvre pour renforcer les mesures de prévention de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail, ainsi que la protection et l'indemnisation des victimes du travail forcé.

L'adoption d'un protocole consacré à la même problématique est également à l'ordre du jour de la conférence et fait l'objet d'une recommandation distincte en vue de l'adoption d'une décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations.

1.1. Examen et adoption éventuelle d'une recommandation afin de compléter la convention (n° 29) de l'OIT sur le travail forcé, 1930, lors de la 103^e session de la Conférence internationale du travail, du 28 mai au 12 juin 2014

Une question normative intitulée «Compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930» est à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail de 2014, en vue de l'adoption d'un protocole et/ou d'une recommandation.

Le Conseil d'administration de l'OIT a, lors de sa 317^e session (mars 2013), choisi d'inscrire cette question en tant que point normatif régi par la procédure de simple discussion à l'ordre du jour de la 103^e session de la conférence¹. Cette décision fait suite aux recommandations formulées lors de la réunion de février 2013 des experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail, convoquée par le conseil d'administration de l'OIT «pour recenser les lacunes de la couverture existante des normes de l'OIT afin de déterminer si une action normative est 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 indemnisation;

¹ Document GB.317/INS/2 (Rev.) et Relevé des décisions du 25 mars 2013.

et ii) lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation au travail»². La réflexion en la matière fait partie intégrante du cadre d'action de l'OIT pour le respect, la promotion et la réalisation effectifs et universels des principes et droits fondamentaux au travail pour la période 2012-2016³.

La forme de l'instrument ou des instruments présentés, à savoir un protocole et/ou une recommandation, doit être décidée par la conférence elle-même, sur la base des propositions faites par le Bureau international du travail dans son rapport de mars 2014 à la conférence, à la suite de la consultation des constituants tripartites de l'OIT réalisée à la fin de l'année 2013⁴. Certains d'entre eux sont favorables à une recommandation assortie d'un protocole tandis que d'autres préfèrent une recommandation autonome, et nul ne sait quelle sera la décision de la conférence en la matière⁵. Une recommandation complètera la convention et l'éventuel protocole en formulant des instructions plus détaillées quant à la manière d'appliquer les principes fondamentaux consacrés par la convention et le protocole, s'il est adopté. La présente proposition porte spécifiquement sur le contenu de cette recommandation dans les deux cas, sur la base du rapport présenté à la conférence.

1.2. Contenu de la recommandation proposée

La ou les normes envisagées visent à «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».

La proposition de recommandation, qui figure dans le rapport IV (2B) destiné à être présenté à la 103^e session de la CIT⁶, aborde les aspects suivants:

- politiques nationales: y compris des plans d'action, des organismes de coordination et de suivi, ainsi que la collecte de données;
- prévention: des stratégies visant à lutter contre les causes profondes du travail forcé, notamment en autonomisant les groupes de population particulièrement vulnérables, la couverture et l'application effective du droit du travail, des campagnes de sensibilisation, des programmes de formation, des services d'orientation préalable au départ pour les migrants, l'utilisation des langues ou de la traduction, des politiques cohérentes et une coopération internationale en matière de migration, des socles de protection sociale, la réduction du commerce et de la demande de biens et services produits ou fournis en recourant au travail forcé;

² Réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail (Genève, du 11 au 15 février 2013), 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 (TMELE/2013); Rapport final (TMELE/2013/7); Conclusions adoptées par la Réunion tripartite d'experts (TMELE/2013/6).

³ OIT: Résolution concernant la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail, 101^e session de la Conférence internationale du travail, Genève, 2012, paragraphes 8 à 31.

⁴ <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/lang--fr/index.htm>

⁵ Voir les réponses à la consultation dans le rapport IV (2A) à la conférence:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_240141.pdf

⁶ En consultation libre sur le site de l'OIT à l'adresse: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_239814.pdf

- mesures de protection des victimes accordées avec leur consentement éclairé et non sous réserve de leur coopération dans le cadre d'une procédure pénale: assistance immédiate et assistance en vue du rétablissement et de la réadaptation à long terme pour toutes les victimes, soins de santé, logement, aide matérielle, sociale et économique, éducation et formation, protection contre tout acte d'intimidation et toute forme de représailles ainsi que contre toute sanction en cas d'infractions commises sous la contrainte, protection spécifique des enfants avec présomption du statut de mineur, protection des migrants moyennant l'octroi d'une période de réflexion et de rétablissement, d'un titre de séjour temporaire ou permanent si cela est approprié, ainsi que le rapatriement sûr et de préférence volontaire; mesures contre des pratiques frauduleuses de services d'emploi et de recrutement;
- indemnisation et accès à la justice: accès aux voies de recours appropriées pour toutes les victimes, droit d'obtenir une indemnisation et des dommages et intérêts, des informations et des conseils, représentation possible des victimes, possibilité d'intenter des recours indépendamment de la nationalité et du statut juridique sur le territoire, accès aux fonds d'indemnisation des victimes;
- contrôle de l'application: inspection du travail, confiscation des profits tirés du travail forcé, responsabilité des personnes morales, condamnation des auteurs des infractions, indicateurs aux fins de l'identification des victimes;
- coopération internationale: coopération technique, assistance technique mutuelle, échange d'informations et mise en commun des bonnes pratiques.

La proposition de recommandation constituera la base des négociations en vue de l'adoption d'une recommandation lors de la 103^e session de la Conférence internationale du travail.

1.3. Répartition des compétences dans le domaine de la convention et du projet de recommandation

Les dispositions du projet de recommandation relèvent en partie des compétences conférées à l'Union par les traités. En outre, bon nombre d'entre elles ont trait à des domaines du droit dans lesquels l'Union a déjà considérablement légiféré.

La recommandation porte sur des aspects concernant la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes; ces aspects sont principalement liés à la coopération judiciaire en matière pénale⁷, domaine régi par la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes («lutte contre la traite des êtres humains») et la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité («droits des victimes»). Ces questions font également l'objet du protocole additionnel (2000) 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 des NU contre la traite des êtres humains»), auquel l'Union européenne a adhéré.

⁷ Article 82, paragraphe 2, et article 83, paragraphe 1, du TFUE.

La recommandation touchera à des aspects liés à la politique sociale⁸, notamment régis par la directive 91/533/CEE relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail («déclaration écrite») et la directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire, ainsi que par les directives en matière de santé et de sécurité au travail, au temps de travail, à la protection des jeunes au travail et à la protection de la maternité⁹.

La recommandation aura trait à des questions liées au droit d'asile et à l'immigration¹⁰, les prescriptions européennes en la matière étant notamment la directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes et la directive 2009/52/CE concernant les sanctions à l'encontre des employeurs qui emploient sciemment des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier («sanctions contre les employeurs»), qui prévoit des sanctions, notamment à caractère pénal, contre les employeurs qui exploitent des migrants en situation irrégulière de même que des mesures permettant l'indemnisation des victimes d'une telle exploitation.

La recommandation est susceptible d'avoir une incidence, en ce qui concerne la protection des travailleurs migrants, sur la libre circulation des travailleurs garantie en vertu de l'article 45 du TFUE et du règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union. La recommandation devrait en outre avoir une incidence sur des accords internationaux conclus par l'Union, la coopération au développement et les instruments commerciaux qui font référence aux normes fondamentales du travail ainsi qu'à la ratification et à la mise en œuvre effective des conventions de base de l'OIT par les pays tiers, les pays visés par l'élargissement et les États membres de l'UE.

En parallèle, la recommandation portera également sur des domaines qui ne relèvent pas des compétences conférées à l'Union par les traités.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Sans objet.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La 103^e session de la Conférence internationale du travail devra examiner et adopter ledit projet de recommandation destinée à compléter les dispositions de la convention de l'OIT (n° 29) sur le travail forcé, 1930.

Une recommandation n'a, en tant que telle, aucun pouvoir contraignant et ne doit pas être ratifiée par les membres de l'OIT. Toutefois, les instances de contrôle de l'application des normes de l'OIT ont recours à l'instrument qu'est la recommandation pour apprécier le niveau

⁸ Article 153 du TFUE.

⁹ Directives 89/391/CEE, 94/33/CE, 2003/88/CE et 92/85/CEE.

¹⁰ Article 79 du TFUE.

de respect des normes du travail auxquelles elle renvoie et pour formuler des lignes directrices visant à inspirer les politiques, législations et pratiques nationales. Conformément à l'article 19, paragraphe 6, points b) et c), de la constitution de l'OIT, l'adoption d'une recommandation fait naître certaines obligations pour les parties. Chaque partie doit, dans ce contexte, engager des procédures législatives ou administratives dans un délai précis afin d'envisager sa mise en œuvre dans son ordre juridique interne, informer l'OIT des mesures prises pour rendre son ordre juridique conforme à la recommandation et, si elle décide de ne pas appliquer celle-ci, rendre compte périodiquement à l'OIT de l'état de sa législation et de sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation.

Par conséquent, la recommandation envisagée sera un acte d'une instance créée par un accord international qui produira des effets juridiques au sens de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Seuls les États membres de l'OIT peuvent proposer des modifications et disposent d'un droit de vote en vue de l'adoption de la recommandation à la Conférence internationale du travail. L'Union est invitée à la conférence en qualité d'observateur.

Toutefois, étant donné que la recommandation porte à la fois sur des questions relevant de compétences conférées à l'Union par les traités et sur des questions pour lesquelles les États membres sont seuls compétents, l'Union et les États membres doivent agir de concert dans un esprit de coopération loyale, conformément à l'article 4, paragraphe 3, du TUE. À cet effet, il convient que les États membres, lorsqu'ils se prononcent au sein de l'OIT, agissent aussi conjointement dans l'intérêt de l'Union.

Il s'avère à ce stade que le projet de recommandation est conforme aux orientations de la législation et des politiques de l'Union dans ce domaine. Il n'existe aucune contradiction entre les principes généraux énoncés dans le projet de recommandation, d'une part, et le droit et les politiques de l'Union, d'autre part; en outre, aucune incompatibilité n'a, à première vue, été observée entre ledit projet et l'acquis de l'Union.

Toutefois, des modifications de la proposition lors de la conférence ne devraient être proposées ou acceptées que si elles sont compatibles avec la législation de l'Union en vigueur.

4. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Il convient qu'au sein des instances de l'OIT, les États membres agissent conjointement dans l'intérêt de l'Union et d'une manière coordonnée. Compte tenu du cadre juridique de l'OIT, seuls les États membres peuvent proposer des modifications et disposent d'un droit de vote durant le processus de négociation. Par conséquent, il convient que les États membres, agissant à la fois en vertu de leurs compétences nationales et conjointement dans l'intérêt de l'Union, et la Commission, agissent de concert dans un esprit de coopération loyale. À cette fin, les États membres et la Commission devraient se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des tâches afin d'assurer au mieux la défense des intérêts de l'Union et de ses États membres et devraient bénéficier, dans l'exercice de leurs missions, du concours des meilleurs experts disponibles des États membres et de la Commission.

Du fait des liens étroits entre le protocole et la recommandation qui feront l'objet des discussions et des négociations à la conférence au sein de la même commission, la position détaillée de l'Union devrait être prise en tenant compte de la position de négociation établie aux fins du protocole.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à adopter au nom de l'Union européenne lors de la 103^e session de la Conférence internationale du travail concernant une recommandation visant à compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 82, paragraphe 2, son article 83, paragraphe 1, son article 153 et son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail (OIT) (ci-après la «convention») fait obligation aux membres l'ayant ratifiée de supprimer l'emploi du travail forcé dans le plus bref délai possible et d'ériger toute infraction en infraction pénale.
- (2) Des propositions en vue d'une recommandation destinée à compléter la convention (ci-après le «projet de recommandation») sont à l'ordre du jour, pour examen et adoption, de la 103^e session de la Conférence internationale du travail, qui aura lieu du 28 mai au 12 juin 2014 (ci-après la «conférence»).
- (3) Le projet de recommandation a pour objectif de combler les lacunes dans la mise en œuvre pour renforcer les mesures de prévention de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail, ainsi que la protection et l'indemnisation des victimes du travail forcé.
- (4) Les règles énoncées dans la convention et les dispositions du projet de recommandation relèvent en partie de compétences conférées à l'Union par les traités. En outre, le projet de recommandation aura des incidences sur l'acquis de l'Union dans les domaines de la politique sociale¹¹, des politiques d'asile et d'immigration¹², de la libre circulation des travailleurs¹³ et des droits

¹¹ Notamment la directive 91/533/CEE relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail («déclaration écrite»), la directive 2008/104/CE relative au travail intérimaire, ainsi que les directives sur la santé et la sécurité au travail, notamment la directive-cadre 89/391/CEE, la directive 2003/88/CE sur le temps de travail, la directive 94/33/CEE sur la protection des jeunes au travail et la directive 92/85/CEE sur la protection de la maternité.

¹² En particulier, la directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine

fondamentaux¹⁴. En particulier, la plupart des dispositions du projet de recommandation font l'objet de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes («lutte contre la traite des êtres humains»), le cas échéant, et de la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité («droits des victimes»). Ces questions font également l'objet du protocole additionnel (2000) 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 des NU contre la traite des êtres humains»), auquel l'Union européenne a adhéré. Le projet de recommandation devrait en outre avoir une incidence sur des accords internationaux, la coopération au développement et les instruments commerciaux qui font référence aux normes fondamentales du travail ainsi qu'à la ratification et à la mise en œuvre effective des conventions de base de l'OIT par les pays tiers, les pays candidats et les États membres de l'UE.

- (5) Conformément à l'article 19, paragraphe 6, points b) et c), de la constitution de l'OIT, l'adoption d'une recommandation fait naître certaines obligations pour les parties. Une recommandation contient en outre des orientations visant à inspirer la politique, la législation et les pratiques nationales et est utilisée par les instances de contrôle de l'application des normes de l'OIT pour apprécier le niveau de respect des normes du travail auxquelles elle renvoie. Par conséquent, le projet de recommandation sera un acte d'une instance créée par un accord international qui produira des effets juridiques.
- (6) Eu égard à ce qui précède, il y a lieu, conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, que le Conseil adopte une décision établissant la position à adopter au nom de l'Union pour les questions qui relèvent de la compétence de celle-ci. Les États membres devraient agir conjointement dans l'intérêt de l'Union, qui n'est pas membre de l'OIT¹⁵.
- (7) Des modifications pouvant être apportées au projet de recommandation avant son adoption par la Conférence internationale du travail, il est nécessaire de prévoir que les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, puissent proposer des modifications ou en accepter au cours de la conférence pour les questions relevant de la compétence de l'Union, pour autant qu'elles soient compatibles avec le droit de l'Union en vigueur,

et qui coopèrent avec les autorités compétentes et la directive 2009/52/CE concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs.

¹³ Article 45 du TFUE et règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

¹⁴ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: article 4 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), article 5 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé), article 15 (liberté professionnelle et droit de travailler), article 24 (droits de l'enfant), article 31 (conditions de travail justes et équitables) et article 32 (interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail).

¹⁵ Avis 2/91 de la Cour de justice européenne du 19 mars 1993, Rec. 1993, p. I-1061, point 26.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article unique

1. La position à prendre par l'Union lors de la 103^e session de la Conférence internationale du travail consiste à soutenir l'approbation du projet de recommandation. Le texte du projet de recommandation figure dans le rapport IV (2B) soumis à la 103^e session de la CIT¹⁶.
2. La position de l'Union énoncée au paragraphe 1 est prise par les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, lors de l'adoption des dispositions de la recommandation à la 103^e session de la Conférence internationale du travail.
3. Des modifications non substantielles de cette position peuvent être approuvées au sein des instances de l'OIT par les États membres agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, sans autre décision du Conseil.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

¹⁶ En consultation libre sur le site de l'OIT à l'adresse: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocuments/wcms_239814.pdf