

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du Protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé, 1930

NOR : MAEJ1510356L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs du Protocole

La Convention n° 29 sur le travail forcé a été adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) le 28 juin 1930¹. Elle a été ratifiée par la France le 24 juin 1937². Cent soixante-dix-sept États membres de l'OIT ont ratifié la Convention n° 29 à l'exception notable des États-Unis et de la Chine. Pourtant, malgré cette ratification quasi-universelle, le travail forcé perdure. Selon les dernières estimations du Bureau international du travail près de 21 millions de personnes sont encore victimes du travail forcé dans le monde.

Dans ce contexte, l'OIT a proposé de compléter la Convention n° 29 pour plusieurs raisons :

- l'apparition de nouvelles formes de travail forcé depuis 1930 puisque le BIT estime que 90 % du travail forcé concerne aujourd'hui l'économie privée ;
- la nécessité de renforcer la prévention, la protection et l'indemnisation des victimes ;
- la nécessité de formaliser l'expiration de la période transitoire prévue par la Convention.

Le Protocole permet ainsi de moderniser la Convention n° 29 en prévoyant des mesures visant à prévenir le travail forcé, notamment dans le contexte de la traite des êtres humains, et en renforçant la protection des travailleurs, en particulier des travailleurs migrants et des victimes. Le Protocole prévoit un accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces telle l'indemnisation. Il renforce également la coopération internationale en matière de lutte contre le travail forcé ou obligatoire. Le Protocole met aussi l'accent sur le rôle des employeurs et des travailleurs dans la lutte contre le travail forcé.

1

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3174672.fr:N

²

Loi du 17 juin 1937 - JO 19-06-1937 p. 6858-6859

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre du Protocole

- Conséquences économiques

Selon le rapport de l'OIT « *Profits et pauvreté : la dimension économique du travail forcé* » paru en 2014³, le total des profits tirés du travail forcé dans l'économie privée mondiale s'élèverait à 150 milliards de dollars par an. Bien qu'il soit difficile à ce stade de mesurer l'impact économique d'un tel texte, il est certain que celui-ci a vocation à réduire les profits tirés du travail forcé.

- Conséquences financières

La législation française étant déjà en parfaite conformité avec les obligations résultant de l'instrument dont la ratification est envisagée, cette dernière n'emportera donc aucune charge financière supplémentaire pour l'État.

- Conséquences sociales

Le travail forcé est toujours un sujet d'actualité. Près de 21 millions de personnes seraient encore victimes du travail forcé dans le monde, principalement du fait de l'exploitation par des réseaux privés. Pour la France, la ratification du Protocole devrait améliorer la protection sociale des victimes du travail forcé, leur indemnisation par les tribunaux, et l'accès au droit au séjour lorsqu'elles sont de nationalité étrangère.

- Conséquences environnementales

La ratification de ce Protocole n'entraînera aucune conséquence sur le plan environnemental.

- Conséquences juridiques

La législation française est déjà en parfaite conformité avec les obligations résultant des diverses conventions internationales relatives au travail. Elle est également déjà conforme aux nouvelles obligations résultant du présent Protocole. Les dernières adaptations de la législation pénale prohibant le travail forcé résultent de la loi n° 2013-711⁴ du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France. Cette loi a notamment transposé la directive 2011/36/UE⁵ du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et a été l'occasion de moderniser les sanctions pénales relatives aux différentes formes de travail forcé.

³ <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/profits-of-forced-labour-2014/lang--fr/index.htm>

⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027805521&categorieLien=id>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:FR:PDF>

L'extension de la compétence des agents de contrôle :

Les infractions de travail forcé et de réduction en servitude, inscrites par la loi 2013-711 du 5 août 2013 aux articles 225-14-1 et 225-14-2 du code pénal, ne sont pas aujourd'hui visées par le code du travail qui ne mentionne explicitement que les infractions relatives aux conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine. Le travail forcé est le fait de contraindre une personne à effectuer un travail sans rétribution ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli et au moyen de la violence ou de la menace. La réduction en servitude est le fait de faire subir à une personne, de manière habituelle, une situation de travail forcé. Ces infractions visent des cas de traite des êtres humains plus graves que les situations de conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine visées aux articles 225-13 et 225-14 du code pénal que les agents de contrôle de l'inspection peuvent d'ores et déjà relever.

La directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 recommande, conformément aux conventions internationales du travail sur l'interdiction du travail forcé, que les inspecteurs du travail participent pleinement à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains à des fins économiques ou d'exploitation par le travail.

Il convient donc de modifier le code du travail pour donner aux agents de l'inspection du travail une compétence pour constater ces nouvelles infractions en ajoutant à l'article L. 8112-2, qui énumère les matières que les agents de l'inspection du travail sont habilités à constater et à relever par procès-verbal, celles « *relatives à la traite des êtres humains, au travail forcé et à la réduction en servitude* ».

Cet élargissement de compétences devrait figurer dans une ordonnance prévue dans le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

La fin des dispositions transitoires prévues par la Convention :

L'objectif des rédacteurs de la Convention n° 29 était d'obtenir la suppression du travail forcé dans les plus brefs délais possibles mais la négociation de cet instrument a été profondément marquée par le contexte colonial qui prévalait en 1930. C'est ainsi qu'ont été introduits, au cœur du texte, plusieurs articles ayant pour objectif d'autoriser et de réglementer le recours au travail forcé ou obligatoire.

Selon les termes de l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 29, le travail forcé ou obligatoire « *pourra être employé, pendant la période transitoire, uniquement pour des fins publiques et à titre exceptionnel...* ». Les articles suivants (3 à 24) réglementaient les conditions du recours au travail forcé en offrant, le cas échéant, certaines garanties (aménagement de périodes de repos, non éloignement du domicile, respect des liens conjugaux etc.).

En retirant du corpus normatif de l'OIT la recommandation (n° 36) sur la réglementation du travail forcé (1930), instrument qui arrêtaient les règles à observer en cas de recours au travail forcé pendant la période transitoire, la Conférence internationale du travail de 2004 reconnaissait la fin de cette période transitoire pour tous les mandats. Le Conseil d'administration du BIT a confirmé la non-applicabilité de la période transitoire en 2010.

Un des objectifs de l'adoption de ce Protocole était de formaliser cette suppression.

L'article 7 du Protocole prévoit en conséquence la suppression des dispositions transitoires de l'article 1, paragraphes 2 et 3, et des articles 3 à 24 de la Convention.

La législation française n'est pas concernée par cet article dans la mesure où la France ne recourait pas à ces dispositions transitoires.

L'élaboration d'une politique nationale et d'un plan d'action national :

La France a élaboré un Plan d'action national contre la traite des êtres humains (PANTEH) pour les années 2014-2016. Ce plan d'action, joint au projet de loi, prévoit de nombreuses mesures pour prévenir et combattre le travail forcé, notamment :

- aller au-devant des victimes et favoriser l'accès aux droits ;
- informer et sensibiliser le grand public ;
- sensibiliser les publics à risques y compris les mineurs et les employeurs ;
- développer la formation des professionnels à l'identification et à la protection des victimes ;
- augmenter et adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite des êtres humains.

Le droit français étant conforme au Protocole à la Convention n° 29 de l'OIT, sa ratification n'entraînera pas de modification législative ou réglementaire concernant le champ du travail, en dehors de la clarification des compétences de l'inspection du travail précisée ci-dessus. Cette dernière ne constitue pas en tout état de cause une condition préalable à la ratification du Protocole.

Articulation du texte avec les accords ou conventions internationales existantes :

Le Protocole à la Convention n° 29 de l'OIT complète les autres instruments internationaux existant en la matière tels que : la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention relative à l'esclavage (1926), la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage (1956), la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (2000), le Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2000), le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (2000) et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984), entre autres.

Articulation du texte avec le droit de l'Union européenne :

La législation française était déjà largement conforme aux obligations résultant de la directive 2011/36/UE précitée relative à la traite des êtres humains. La modification de la définition de la traite des êtres humains, figurant à l'article 225-4-1 du code pénal, résultait d'une extension de la définition des formes d'exploitation réprimées, sans rapport direct avec le travail forcé (et non mentionnées dans le Protocole dont la ratification est envisagée), en l'espèce l'extension de la traite au prélèvement d'un organe. Par ailleurs, la transposition de cette directive a été l'occasion d'introduire dans le code pénal le crime d'esclavage qui était réprimé auparavant uniquement dans ses effets (séquestration, conditions de travail et de rémunérations indignes, etc...).

Le 11 septembre 2014, la Commission européenne a proposé au Conseil des ministres de l'Union européenne que les États membres soient autorisés à ratifier le Protocole relatif à la convention sur le travail forcé de l'Organisation internationale du travail.

La proposition de décision du Conseil indique, dans son article 2, que « *les États-membres devraient s'efforcer de prendre les mesures nécessaires pour déposer le plus rapidement possible, de préférence avant le 31 décembre 2016, leurs instruments de ratification du protocole auprès du directeur général du Bureau international du travail* ». A ce jour, le Conseil n'a pas adopté une telle décision. La prochaine session se tiendra le mercredi 25 juin 2015.

- Conséquences administratives

L'extension de la compétence des agents de l'inspection du travail aux infractions de traite des êtres humains, de travail forcé et de réduction en servitude, par l'exploitation abusive des personnes par le travail entraîne, la création d'une méthodologie de contrôle adaptée, de guides spécifiques à cette thématique et d'un module de connaissances intégré au cursus de formation initiale et continue sous l'égide de l'INTEFP (Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle). Par ailleurs, la nouvelle organisation administrative du ministère du Travail et la mise en place de cellules régionales et locales spécialisées notamment sur les fraudes majeures à la législation du travail (*travail illégal, fraudes au détachement de travail, infractions graves en matière de conditions de travail et de rémunération...*) pourra donner lieu à la désignation de référents « traite des êtres humains » composant un réseau de veille et de contrôle.

- Conséquences concernant la parité femmes/hommes

Le 3 janvier 2013, le Gouvernement a créé la *mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains*⁶. Chargé d'assurer la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains, cet organisme a élaboré, après une concertation approfondie avec les associations d'aide aux victimes de la traite des êtres humains, le premier plan national de lutte contre la traite des êtres humains, couvrant la période 2014-2016⁷. Ce plan intègre les recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et pose pour la première fois les fondements d'une politique publique transversale de lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes d'exploitation, notamment la réduction en esclavage, la servitude domestique et la soumission à du travail ou des services forcés. Il prévoit notamment d'élargir la compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite des êtres humains, en particulier pour rechercher et constater la soumission à du travail ou des services forcés, à de l'esclavage ou à des pratiques analogues à l'esclavage.

III. - Historique des négociations

Lors de sa 317^{ème} session (mars 2013), le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 103^{ème} session (2014) de la Conférence internationale du Travail une question normative 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* ».

Cette décision faisait suite à la première discussion sur les principes et droits fondamentaux au travail (modalités de suivi de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable), de juin 2012, et à une réunion tripartite d'experts sur le travail forcé et la traite des personnes à des fins d'exploitation au travail, tenue en février 2013.

Les conclusions de la discussion de 2012 préconisaient « 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 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 dédommagement ; et ii) lutter contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail ».

La réunion d'experts a conclu 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. 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* ».

⁶ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026894612&categorieLien=id>

⁷ Lien vers le plan : <http://femmes.gouv.fr/decouvrez-le-plan-national-de-lutte-contre-la-traite-des-etres-humains/>

Les négociations pendant la Conférence Internationale du Travail :

Lors de la Conférence internationale du travail de l'OIT, la commission sur le travail forcé s'est réunie du 28 mai au 6 juin 2014. La France y était représentée par la Direction générale du travail du ministère du Travail et le ministère de la Justice.

La commission a fait le choix d'un protocole complété par une recommandation. Ce choix a été confirmé en séance plénière le 11 juin. Au cours de cette séance, le Protocole a été adopté à 437 voix pour, 8 voix contre et 27 abstentions, et la recommandation a été adoptée à 459 voix pour, 3 voix contre et 12 abstentions.

La France a été parmi les premiers pays à ratifier la Convention n° 29 de l'OIT⁸ et a fortement appuyé l'initiative visant à mettre à jour cette convention par un protocole. De ce fait, elle a activement participé aux travaux en commission. A noter enfin que le représentant du groupe des travailleurs pour cette question était un Français (M. Yves Veyrier de la CGT-FO).

Plus de 75 ans après la ratification de la Convention (n° 29) sur le travail forcé, la France a une responsabilité particulière à ratifier le Protocole qui la modernise et la complète.

IV. - État des signatures et ratifications

Le Protocole entrera en vigueur douze mois après la ratification par deux membres signataires.

A ce jour, aucun membre ne l'a ratifié. La France pourrait donc être le premier État à le faire.

V. - Déclarations ou réserves

Sans objet.

⁸ Loi du 17 juin 1937 - JO 19-06-1937 p. 6858-6859