

La protection contre les formes modernes de travail indigne en France après la ratification du protocole O.I.T. contre le travail forcé

par Raphaël DALMASSO, Maître de conférences
à l'Université de Lorraine, IFG-Cerit

PLAN

- I. 1992-2013 : la refonte du droit français contre les formes modernes de travail indigne
- II. Le protocole ratifié et son contenu
- III. L'incidence du protocole sur le droit français

Travail forcé, servitude, esclavage moderne, travail indigne, les termes ne manquent pas pour appréhender les formes de travail s'exerçant sous contrainte en entreprise ou, le plus souvent, au domicile même de l'employeur (on parlera alors de travail domestique indigne). Ces formes de travail sont aujourd'hui relativement bien décrites (1), alimentant des recherches universitaires et des rapports officiels (2), notamment de l'OIT (3). La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) indique que, dans le monde, 21 millions de personnes sont victimes chaque année de travail forcé, dont 9,5 millions de mineurs, générant 150 milliards de profits illégaux par an (4).

Ces formes de travail indigne constituent des délits ou des crimes définis par le Code pénal français, dont la dernière modification, importante, remonte à la loi n° 2013-711 du 5 août 2013. Cette réforme a notamment permis de mieux définir et différencier les diverses graduations de travail indigne, du travail forcé à l'esclavage, avec, au niveau intermédiaire, la notion de servitude.

Dès lors, on pourrait penser que les formes modernes de travail forcé, voire d'esclavage, sont relativement bien appréhendées et combattues en France. En effet, le pays a adapté son droit depuis sa condamnation à deux reprises par la Cour européenne des droits de l'Homme pour sa manière de traiter les situations d'esclavage, en 2005 dans une affaire *Siliadin* (5), puis en 2012 (6), pour non-respect des obligations figurant à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme, concernant la prohibition de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé (7).

La question de la conformité du droit français avec le droit international se pose cependant à nouveau

avec l'apparition d'un nouveau texte important : le protocole additionnel à la convention OIT n° 29 sur le travail forcé. Ce protocole est entré en vigueur le 9 novembre 2016 et a fait l'objet d'une ratification expresse par la France par la loi n° 2016-372 du 30 mars 2016 (8).

Après un rappel de l'état du droit existant (I), nous évoquerons les principales nouveautés prévues par le protocole (II) et tenteront de voir s'il subsiste, à la lumière de ce nouveau texte, d'éventuelles carences du droit français (III).

(1) V. notamment (liste non exhaustive) : B. Ulmer, F. Mangeot, *Petites bonnes*, éd. Images en manœuvres, 2005 ; D. Torrès, *Esclaves, 200 millions d'esclaves aujourd'hui*, éd. Phébus, 2^{ème} éd. 2005 ; M. Nazer, *Ma vie d'esclave*, éd. Archipoche, 2008 ; R. Dallaporta (photographies), O. Millot (texte), *Esclavage domestique*, éd. Filigranes, 2006 ; R. Dalmasso, « Les formes modernes de travail indigne », *Plein Droit* 2013/1 (n° 96), pp. 3-6 ; M.-A. Moreau, « L'évolution du combat contre le travail forcé et l'esclavage moderne », *Dr. Soc.* 2017, p. 205 ; C. Willmann, *Esclavage, travail forcé, traite des êtres humains*, Rep. Pen. Dalloz, 2006 actualisé 2013.

(2) F. Carchedi, G. Mottua, E. Pugliese, *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, éd. Franco Angeli, 2003 ; K. Bales, R. Soodalter, *The slave next door, human trafficking and slavery in america today*, éd. University of California Press, 2009 ; G. Vaz Cabral, *Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union Européenne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie*, éd. Institut des Hautes études de la Sécurité Intérieure, coll. Études et Recherches, 2002 ; C. Lazerges, A. Vidales, *L'esclavage en*

France aujourd'hui, éd. Documents d'information de l'Assemblée Nationale, 2 tomes, 2001 ; *Severe labour exploitation : workers moving within or into the European Union*, European Agency for fundamental rights, 2015 ; *Rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, 2016.

(3) OIT, *Une alliance globale contre le travail forcé*, 2007 ; OIT, *Donner un visage humain à la mondialisation*, 2012 ; OIT, *Profits et pauvreté, la dimension économique du travail forcé*, 2014.

(4) *Rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains*, préc., p. 3.

(5) CEDH, 26 juill. 2005, *Siliadin c/France*, n° 73316/01.

(6) CEDH, 5^{ème} sect., 11 oct. 2012, *C. N. et V. c/France*, n° 67724/09.

(7) Cet article dispose que « nul ne peut être tenu en esclavage, ni en servitude », ni « contraint à effectuer un travail forcé ou obligatoire ».

(8) JO n° 76 du 31 mars 2016.

I. 1992-2013 : la refonte du droit français contre les formes modernes de travail indigne

Le Code pénal, dès 1992, a réprimé les formes de travail indigne dans deux articles 225-13 et 225-14 figurant dans une section intitulée « *Des conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité de la personne* ». Le premier délit, prévu à l'article 225-13, était celui « *d'obtention de services non rémunérés ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli* ». La victime devait être une personne dont la « *vulnérabilité ou l'état de dépendance* » sont connus ou apparents.

Le délit de l'article 225-13 devait être distingué de celui de « *soumission à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine* » prévu à l'article 225-14. Bien que les peines encourues étaient, étonnamment, identiques à celles de l'article 225-13, ce second délit était plus grave et aurait pu s'apparenter à des situations proches du travail forcé, mais aussi de la servitude ou de l'esclavage moderne.

Au début des années 2000, ces articles 225-13 et 225-14 sont progressivement apparus comme imprécis, voire incomplets. Ainsi, en 2005, par un célèbre arrêt *Siliadin c/France* (9), concernant une jeune fille en situation irrégulière embauchée en France durant des années sans rémunération, ni liberté de mouvement, la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) a condamné la France pour non-respect des obligations figurant à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Conv. EDH), concernant, en particulier, la prohibition de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé (10). La Cour a estimé que la législation pénale française n'assurait pas à la requérante « *une protection concrète et effective* » contre les actes dont elle avait été victime. La Cour avait conclu que la France n'avait pas respecté les « *obligations positives* » qui lui incombaient en vertu de l'article 4.

Par-delà cette affaire, l'arrêt avait donné, en analysant les faits d'espèce, des éléments de définition des notions d'esclavage domestique, de servitude et de travail forcé, figurant en creux dans la notion française de travail incompatible avec la

dignité humaine. La Cour avait estimé, en premier lieu, que la victime avait sans ambiguïté été victime de travail forcé et constaté que celle-ci avait travaillé contre son gré, sans rémunération, sous la pression de ses employeurs. L'arrêt avait précisé que la victime vivait dans la peur de se faire arrêter par des policiers, car elle ne possédait pas de papiers d'identité ni, *a fortiori*, de titre de séjour régulier sur le territoire national. Par contre, l'arrêt avait énoncé que ces faits n'étaient pas qualifiables d'esclavage, mais plutôt de servitude, l'employeur n'exerçant pas de véritable droit de propriété sur la victime.

Suite à une certaine inertie du législateur français, la Cour EDH, dans un second arrêt (11), a condamné à nouveau la France pour non-respect de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme, avec l'attendu suivant : « *Les États doivent mettre en place un cadre législatif et administratif interdisant et réprimant le travail forcé ou obligatoire, la servitude et l'esclavage [...]. Ainsi, pour déterminer s'il y a eu violation de l'article 4, il faut prendre en compte le cadre juridique et réglementaire en vigueur [...]. La Cour rappelle que, dans l'arrêt Siliadin, elle a considéré que les articles 225-13 et 225-14 du Code pénal alors en vigueur n'avaient pas assuré à la requérante, qui était mineure, une protection concrète et effective contre les actes dont elle avait été victime. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour avait relevé que ces dispositions étaient susceptibles d'interprétations variant largement d'un tribunal à l'autre [...]. Elle avait également fait observer que le procureur général ne s'était pas pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel ayant relaxé les auteurs des actes litigieux et que, dès lors, la Cour de cassation n'avait été saisie que du volet civil de l'affaire [...]. En l'espèce, la Cour constate que l'état du droit dans la présente affaire est le même que celui qui prévalait dans l'affaire Siliadin. Les modifications législatives qui sont intervenues en 2003 [...] ne sauraient donc infirmer le constat de la Cour à cet égard* ».

La Cour EDH a donc enjoint au législateur français d'intervenir pour mieux définir les infractions prévues aux articles 225-13 et 225-14 et, surtout, pour mieux garantir les possibilités d'indemnisation des victimes.

(9) CEDH, 26 juill. 2005, *Siliadin c/France*, n°73316/01 préc., D. 2006, 346, n. D. Roets ; RTD Civ. 2005, 740, obs. J.-P. Marguenaud. V. également, sur cet arrêt, F. Sudre, « Esclavage domestique et convention européenne des droits de l'Homme », JCP G. 2005, n°4.II.10142, p.1957 ; J.-F. Flauss « L'interdiction de l'esclavage domestique » (Chronique Actualité de la Convention européenne des droits de l'Homme), AJDA 2005, n°34 p.1890 ; F. Massias, « L'arrêt Siliadin. L'esclavage domestique demande une incrimination spécifique », Rev. Sc. Crim., 2006, p.139.

(10) Cet article dispose que « *nul ne peut être tenu en esclavage, ni en servitude* », ni « *contraint à effectuer un travail forcé ou obligatoire* », et précise ce qui ne doit pas être considéré comme du travail forcé ou obligatoire au sens de cet article.

(11) Cour EDH, 5^{ème} sect., 11 oct. 2012, *C. N. et V. c/France*, Req. n° 67724/09, préc.

La loi n° 2013-711 du 5 août 2013 (12) « 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 » est intervenue sur ce terrain. L'intitulé du texte de loi, à défaut d'être ambitieux, était clair : il s'agissait de se mettre en conformité avec un certain nombre de dispositions de droit international, dont la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains, et, de manière implicite, de se plier à la jurisprudence précitée de la Cour EDH.

Entre autres sujets, cette loi « balai » a abordé l'épineux problème des situations d'esclavage moderne en France. Une des faiblesses du droit français, relevée par la Cour européenne, était de ne pas concevoir, dans son droit national, une hiérarchie et une définition claire entre les trois situations de travail indigne visées par la Convention européenne. Les nouveaux articles du Code pénal ont comblé cette lacune en créant le crime nouveau de « réduction en

esclavage », qui est le fait d'exercer à l'encontre d'une personne l'un des attributs du droit de propriété (13). Concernant les autres infractions, elles sont bien précisées : le délit de « réduction en servitude » (14), consiste à faire subir, de manière habituelle, du travail forcé à une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, et le délit de travail forcé (15) est défini comme le fait, par la violence ou la menace, 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. Par rapport au droit précédent, les sanctions ont été aggravées (16). En se conformant à cette classification tripartite des formes modernes de travail indigne, la France a adapté expressément son droit aux classifications internationales, et notamment celles issues de la Convention EDH. La reconnaissance la plus symbolique est, sans nul doute, celle de la possibilité du crime d'esclavage moderne (17) s'exerçant au sein même du territoire national.

II. le protocole ratifié et son contenu

Par une loi n° 2016-372 du 30 mars 2016 portant sur la ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé, la France a, de manière assez discrète, complété sa législation protectrice en matière de lutte contre les situations de travail forcé, de servitude et d'esclavage. La ratification en droit français de ce protocole a, en outre, été rapide (moins de 2 ans), et ce texte international est désormais pleinement valide et applicable en droit international (18) depuis le 9 novembre 2016, soit un an après avoir obtenu sa deuxième ratification.

La convention n° 29 sur le travail forcé est un des premiers textes internationaux visant à lutter contre ces formes de travail indigne. Ce texte, adapté pendant la période ou de nombreux États occidentaux, dont la France, pratiquaient la colonisation, définissait

et interdisait certes le travail forcé, mais prévoyait également des dérogations (19). Ce texte était donc, en droit international, souvent jugé comme daté et moins contraignant, précis et efficace que d'autres normes, comme l'article 4 de la Convention EDH. En 2012, dans le cadre d'une discussion générale de la Conférence internationale du travail sur les droits fondamentaux au travail, le Bureau de l'OIT (BIT), prenant en compte les nouvelles formes de travail indigne, a souhaité mettre à jour la convention n° 29 en la complétant par un protocole. Malgré des débats parfois difficiles, le texte du protocole a été adopté par le BIT le 28 mai 2014, en sa 103^{ème} session. Il a, de plus, été complété en juin 2014 par un certain nombre de recommandations, non contraignantes, mais permettant de mieux cerner l'objectif et la philosophie générale du texte.

(12) JO n° 181 du 6 août 2013.

(13) Art. 224-1 A, C. pén.

(14) Art. 225-14-2, C. pén.

(15) Art. 225-14-1, C. pén.

(16) La réduction en esclavage d'une personne est punie de vingt années de réclusion criminelle, la réduction en servitude est punie de dix ans d'emprisonnement et de 300.000 euros d'amende, le travail forcé est puni de sept ans d'emprisonnement et de 200.000 euros d'amende.

(17) Ce crime d'esclavage moderne est intégré, de manière très visible, dans une section 1 « de la réduction en esclavage et de l'exploitation de personnes réduites en esclavage », au sein d'un chapitre relatif aux atteintes à la liberté de la personne. De

manière étrange et contestable, les délits relatifs au travail forcé et à la servitude restent, eux, intégrés de manière plus discrète au sein d'un chapitre sur les atteintes à la dignité de la personne humaine.

(18) Le texte a, depuis cette date, force obligatoire pour les 187 pays membres de l'OIT.

(19) Malgré ces dérogations, la France s'était abstenue en 1930 lors de l'adoption du texte par le BIT. Elle avait cependant fini par le ratifier le 17 juin 1937. V. sur les vicissitudes de l'attitude de la France pendant cette période concernant le travail forcé, F. Célimène et A. Legris, *De l'économie coloniale à l'économie mondialisée, aspects multiples de la transition (20^{ème} et 21^{ème} siècles)*, Presse de l'université des Antilles et de la Guyane, 2011, pp. 114 et s.

Le protocole relatif à la convention sur le travail forcé se définit lui-même comme un instrument juridique contraignant imposant aux États de prendre des mesures de prévention, de protection, de recours et de réparation en donnant effet à l'obligation de supprimer toute forme de travail forcé ou de pratique analogue à l'esclavage sur leur territoire. Ce protocole donne donc à la convention OIT n°29 une importance nouvelle, et la replace comme un texte fondamental du droit international dans la lutte contre les formes modernes de travail indigne.

Du point de vue des classifications juridiques, le protocole reprend la terminologie (peu actuelle) prévue à la convention n°29, et utilise prioritairement le terme de travail forcé. Texte emprunt de pragmatisme et de réalisme, il vise, dans les faits, à éviter les situations de travail forcé, à protéger de manière concrète les victimes et à favoriser les recours en justice pour obtenir réparation.

Dans le volet prévention (prévu à l'article 2), les États doivent éduquer et informer les personnes considérées comme vulnérables, mais aussi les employeurs et la population contre les risques de travail forcé, renforcer les services d'inspection du travail chargés de faire appliquer cette législation, protéger les personnes contre des pratiques abusives au cours du processus de recrutement et faire preuve d'un « *appui à la diligence raisonnable* », traduction française du concept anglo-saxon de *due diligence*. Ce texte prévoit donc, pour les États comme pour les employeurs, une obligation de vigilance afin de prévenir tout risque de d'emploi de personnes dans des situations de travail forcé. Les uns comme les autres pourraient donc, en cas de négligence, faire l'objet de condamnation.

Dans le volet protection (articles 3 et 4(2)), les États doivent mettre en place des mesures efficaces pour identifier, libérer et protéger les victimes de travail forcé pour permettre leur rétablissement et leur réadaptation, et protéger les victimes contre des sanctions pour avoir pris part à des activités illicites qu'elles auraient été contraintes de réaliser.

Du point de vue du contentieux (article 4(1)), les États doivent veiller à ce que les victimes, indépendamment de leur présence ou de leur statut juridique sur le territoire, aient effectivement accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces, tels que l'indemnisation.

Ce texte, impératif, est complété des mesures complémentaires facultatives comprises dans les recommandations n°203 sur le travail forcé, adoptées en juin 2014 par le BIT. Ces recommandations prévoient, notamment, que l'État devrait informer, consulter, voire négocier avec les syndicats d'employeurs et de salariés sur les moyens de lutter contre le travail forcé ; il devrait, en outre, idéalement établir des plans d'actions nationaux assortis de délais ; il devrait sensibiliser, former et renforcer les services d'inspection du travail concernant les risques de travail forcé ; il devrait collecter et analyser les informations relatives au travail forcé afin de disposer de données statistiques fiables ; il devrait accorder aux victimes des titres de séjour temporaire ou permanent pendant le litige et l'accès au marché du travail... Ces recommandations constituent une sorte de précieux catalogue de bonnes pratiques permettant de mettre en application les lignes directrices de la convention et de son protocole.

III. L'incidence du protocole sur le droit français

Le droit français actuel est-il conforme au protocole relatif à la convention sur le travail forcé ? La question a un enjeu pratique, et même financier, pour la France. En cas de réponse négative, une nouvelle condamnation de la France serait possible, y compris devant la Cour EDH, celle-ci ayant la possibilité de prendre en considération l'ensemble des normes internationales pour évaluer si un État se conforme à la Convention EDH et, pour ce qui nous concerne, à son article 4. Plus directement, les juges nationaux pourraient, de toute façon, directement faire prévaloir la norme OIT sur d'éventuelles normes françaises contraires. Ce sont donc ces risques qu'il nous semble important

d'évaluer, pour soulever les faiblesses éventuelles de la législation française.

Le législateur de 2016 estime que le droit français est d'ores et déjà pleinement respectueux du protocole. La courte étude d'impact (20) de la loi de ratification indique ainsi que « *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°2013-711 du 5 août*

(20) Disponible au lien suivant : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj14-630-ei/pj14-630-ei.html>

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/UE 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 ». La ratification est donc ici considérée par le législateur français essentiellement comme un acte symbolique.

Le rapport de la CNCDH précité (21) permet cependant de douter d'une telle affirmation. Ce rapport porte sur le sujet plus large et plus complexe, non abordé ici, de la traite des être humains, mais évoque et analyse, bien entendu, les différentes formes de travail indigne. Concernant les trois incriminations réunies de réduction en esclavage, de servitude, et de travail forcé, il n'y a eu, en 2014, qu'une infraction relevée par les unités de police et de gendarmerie sur le territoire national, et qu'une en 2015 (entre janvier et mai) (22). Si l'on intègre les infractions plus larges relatives aux conditions de travail et d'hébergement indignes, on arrive, pour 2014, à 112 infraction relevées, et 100 pour 2015 (entre janvier et mai). Ce faible, voire infinitésimal, chiffre démontre que le phénomène du travail forcé, de la servitude et de l'esclavage demeure, encore aujourd'hui, largement sous-estimé et sous-évalué par les autorités. Dans son rapport, la CNCDH déplore donc que « la France n'est toujours pas dotée d'une politique publique à part entière de lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains » (23) et souhaite, notamment, que les victimes soient mieux identifiées et bénéficient effectivement de toutes les mesures d'assistance et de protection prévues par la mesure 9 du Plan d'action national (24).

Il serait injuste de nier les efforts d'adaptation du droit français aux normes internationales relatives au travail forcé. Le législateur de 2013 a, notamment, pleinement pris en compte la nécessité de mieux définir les catégories juridiques de travail forcé, de servitude et d'esclavage, permettant une meilleure compréhension de ces infractions et une meilleure prise en compte des victimes. Le travail ne semble cependant pas achevé, et il s'agit maintenant, pour

reprendre la terminologie de la Cour EDH, d'assurer une protection concrète et effective aux victimes. Le protocole de 2016, texte pratique, clair et pragmatique, nous donne ainsi des pistes sérieuses de travail, tant sur le volet de la prévention que sur celui de la protection des victimes et de leurs modalités d'action en justice.

Ainsi, la relecture du droit français, à la lumière du protocole relatif à la convention sur le travail forcé, n'apparaît guère satisfaisante. En effet, la protection concrète et effective des victimes des situations de travail forcé, de servitude, voire d'esclavage, demeure insuffisante. Prioritairement, il faut favoriser l'action en justice de la part de la victime. Cette dernière, trop souvent, de par sa situation irrégulière sur le territoire national et par peur des représailles, n'agira pas contre son « employeur ». La réforme permettant de garantir une protection concrète et effective aux victimes devrait commencer par la mise en place d'une protection de celui qui agit en justice, par exemple en lui octroyant, de manière automatique, le temps du procès (voire du litige), un titre de séjour, une autorisation de travail, voire un hébergement. Tant qu'il n'y aura pas de contentieux initié par les victimes (malgré l'aide précieuse d'associations comme le Comité contre l'esclavage moderne), il n'y aura pas de lutte efficace et dissuasive contre le travail forcé, la servitude et l'esclavage moderne. En outre, la victime qui gagne en justice doit pouvoir avoir une réparation complète et rapide de son préjudice. Or, en l'espèce, les « employeurs » sont le plus souvent insolvables, rendant hypothétique le remboursement (25), sous forme de dommages-intérêts, d'années entières de travail non rémunéré.

Raphaël Dalmaso

(21) Rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, préc.

(22) Rapport sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains, p. 5.

(23) Rapport, p. 13.

(24) Rapport, p. 19.

(25) L'article 706-3 du Code de procédure pénale prévoit que la victime a théoriquement droit au remboursement intégral de son préjudice par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions. Cette procédure ne semble cependant pas très utilisée en pratique...