

Michel Erpelding

Lutte contre le chômage et travail forcé

L'Organisation internationale du travail met en garde contre les dérives des « mesures d'activation » pour chômeurs.

Hausse du chômage, précarisation des travailleurs : les inégalités se creusent au sein de la population active. À tel point que l'on risque aujourd'hui d'assister à la réémergence, sous d'autres formes, d'un phénomène que l'on croyait depuis longtemps disparu dans les pays développés : le travail forcé.

Ce constat alarmant n'est pas dressé par quelque obscur groupuscule d'extrême gauche, mais par la très officielle Organisation internationale du travail (OIT), créée à Genève en 1919 dans le cadre de la Société des nations avec pour mission de promouvoir la justice sociale dans un cadre résolument réformiste. Dans un rapport publié en 2007¹, l'OIT s'interrogeait sur les nouvelles tendances du recours étatique au travail forcé. Parmi les pratiques dénoncées figurent non seulement le travail – non librement consenti – de prisonniers au profit d'entreprises privées et des formes dévoyées de travaux d'intérêt général, mais aussi le « travail obligatoire en tant que condition pour percevoir des prestations de chômage », phénomène qui pourrait également concerner le Luxembourg.

À première vue, ce genre de déclaration peut paraître étonnant, dans la mesure où le travail forcé, même sous ses manifestations contemporaines, est plus communément associé aux camps de « rééducation » chinois ou aux multi-

ples excès de la junte militaire birmane, lorsqu'il n'est pas tout simplement confondu avec la notion très médiatique – bien que juridiquement inopérante – d'« esclavage moderne ». Les détracteurs de l'OIT, organisation internationale

Alors que l'abolition effective de l'esclavage était formalisée depuis 1926, ce n'est qu'en 1959, dans le contexte de la guerre froide, que le travail forcé fut prohibé sous (presque) toutes ses formes [...].

dont l'âge vénérable et les objectifs moralement élevés cachent mal sa marginalisation effective par d'autres institutions autrement plus puissantes telles que l'Organisation mondiale du commerce ou le Fonds monétaire international, en concluront sans doute que l'OIT en serait désormais réduite à chasser sur le terrain de certaines ONG, adoptant à son tour des techniques de communication relevant de la dramatisation plutôt que de l'expertise.

Atteintes à la liberté du travail

Ce serait pourtant mal connaître l'OIT et les instruments internationaux dont

celle-ci est la gardienne². Négociées dans un cadre tripartite regroupant représentants gouvernementaux, patronaux et syndicaux, les conventions de l'OIT ont incontestablement contribué à la consolidation des acquis sociaux obtenus de haute lutte par le mouvement ouvrier depuis le XIX^e siècle. Ces textes, bien que souvent négociés dans un contexte économique et social différent, demeurent d'actualité aujourd'hui, à condition de leur donner une interprétation évolutive. En témoigne le rejet par les tribunaux français en 2007 du « contrat nouvelles embauches » (CNE), déclaré contraire à la Convention OIT n° 158 sur le licenciement suite au rapport d'un comité tripartite de l'organisation basée à Genève. Ce rapport a notamment considéré que la période de deux ans pendant laquelle le salarié détenteur d'un CNE pouvait être licencié sans préavis et sans motif était déraisonnablement longue. Une décision dont il faut espérer qu'elle sera prise au sérieux par le gouvernement luxembourgeois dans le cadre du nouveau « contrat initiation à l'emploi – expérience pratique » (CIE-EP), dont la résiliation est soumise à l'autorisation préalable du ministre du Travail. Le rapport de l'OIT sur le travail forcé s'inscrit dans cette même logique :

Michel Erpelding est doctorant en droit international à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne.

tout en donnant une interprétation modernisée des textes applicables en la matière, il en respecte à la fois la lettre et l'esprit.

Afin de mieux illustrer ces propos, et de prévenir tout malentendu, il est important de rappeler que le droit international distingue trois types d'atteintes majeures à la liberté du travail : l'esclavage, défini en 1926 par une convention internationale comme « l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux » ; le travail forcé, que la Convention OIT n° 29 adoptée en 1930 décrit 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 » ; enfin, la servitude, notion intermédiaire aux contours flous, citée entre autres dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Ces trois notions, souvent confondues en dépit de réelles différences de contenu, recouvrent un éventail très large d'atteintes plus ou moins graves aux libertés individuelles. De ce point de vue, la notion de travail forcé est sans doute moins pertinente pour décrire le cas de prisonniers politiques continuellement menacés de mort dans des camps de travail ou celui d'une servante domestique retenue contre son gré au domicile de ses employeurs – situations qui, aboutissant à la réification plus ou moins totale de l'individu visé, correspondraient sans doute davantage à des cas d'esclavage³. Elle peut en revanche concerner, outre le cas désormais classique du villageois birman affecté de force (et de manière temporaire) au déblaiement d'un site de construction au profit d'une compagnie pétrolière occidentale⁴, des formes plus subtiles d'exploitation. La genèse des conventions relatives au travail forcé au sein de l'OIT témoigne de cette différenciation (voir encadré).

Alors que l'abolition effective de l'esclavage était formalisée depuis 1926, ce n'est qu'en 1959, dans le contexte de la guerre froide, que le travail forcé fut prohibé sous (presque) toutes ses formes avec l'adoption de la Convention OIT n° 105. Malheureusement, cette interdiction quasi-universelle (la Convention de 1959 a été ratifiée par 169 pays, à l'exception notable de la Chine) alla de pair avec une confusion terminologique croissante entre le travail forcé et l'esclavage. Il est vrai que l'expérience des camps nazis ou staliniens avait

entre-temps démontré que la frontière entre ces deux notions pouvait être ténue, et qu'un État moderne recourant au travail forcé pouvait très bien se muer en puissance esclavagiste⁵. Certaines ONG et organisations internationales en tirèrent la conclusion hâtive qu'il n'y avait désormais plus de différence entre

Le travail forcé redevient un terme apte à décrire des abus contemporains de la puissance étatique dans les pays occidentaux.

le travail forcé et l'esclavage, en dépit du fait que ces notions correspondent à des phénomènes d'une intensité inégale : l'exercice d'un droit de propriété sur une personne implique une intervention beaucoup plus envahissante des libertés individuelles qu'une « simple » mobilisation de sa force de travail. Malheureusement, ces considérations n'ont pu enrayer la popularité croissante du terme « esclavage moderne », qu'un groupe de travail de l'ONU particulièrement inspiré a pu décrire comme englobant des pratiques aussi diverses et variées que l'esclavage proprement dit, le

travail forcé, la pornographie impliquant des enfants, le trafic d'organes, l'inceste et la situation des travailleurs migrants en général⁶...

Mesures d'activation abusives

Face à cette surenchère pseudo-humanitaire, le risque d'une dilution des notions respectives d'esclavage et de travail forcé est réel. Cette perspective ne devrait pas seulement inquiéter les théoriciens du droit : car une fois banalisés au point d'être privés de toute signification, les termes d'esclavage et de travail forcé perdront inévitablement de leur intérêt pratique, pouvant servir, au mieux, à décrire des phénomènes historiquement ou géographiquement éloignés, sans aucun lien avec les réalités des sociétés occidentales contemporaines. Le rapport de 2007 mentionné en début d'article s'inscrit en faux contre cette tendance, renouant avec l'esprit et la lettre des conventions de l'OIT en ce qu'elles touchent avant tout aux relations entre la puissance publique et des personnes individuelles dont la force de travail est mobilisée contre leur gré, sans que l'État exerce une forme de droit de propriété sur leur personne. Le travail forcé redevient ainsi un terme apte à décrire des abus contemporains de la puissance étatique dans les pays occidentaux. Ainsi, estimant que la privation

Une condamnation hésitante

Les premiers textes internationaux relatifs au travail forcé remontent à l'Entre-deux-guerres. À l'époque, cette notion est généralement perçue comme faisant allusion à un phénomène essentiellement étatique : l'exploitation forcée de la main-d'œuvre coloniale par les puissances occidentales ou des entreprises investies de prérogatives de puissance publique dans le cadre d'une prétendue « mission sacrée de civilisation ». Celle-ci, ironie de l'histoire, incluait l'abolition effective de l'esclavage. Or, s'il est vrai que le traité de 1926 avait suggéré que le travail forcé ne devait pas prendre des formes analogues à celles de l'esclavage (une allusion, entre autres, aux crimes commis au Congo sous Léopold II), cette pratique n'était pas considérée en elle-même comme scandaleuse. De fait, il fallut attendre jusqu'en 1930 pour que soit adoptée la Convention OIT n° 29, premier texte international spécifiquement consacré au travail forcé. Si celui-ci donnait enfin une définition universelle du travail forcé, un certain nombre de pratiques étatiques, comme le service militaire ou la condamnation pénale aux travaux forcés, en furent cependant exclues (elles le restent d'ailleurs jusqu'à aujourd'hui). En outre, loin d'interdire le travail forcé, la Convention de 1930 se bornait à le réglementer dans le cadre d'une période transitoire : y recourant « à titre exceptionnel » et uniquement « pour des fins publiques », les autorités devaient également respecter un certain nombre de conditions relatives au traitement des travailleurs involontaires (paiement d'un salaire, durée maximum de la durée d'astreinte, de la journée de travail, etc.). Ce n'est qu'en 1959, au titre de la Convention OIT n° 105, que cette approche réglementariste fut abandonnée au profit de l'interdiction pure et simple du travail forcé. ♦

d'un droit ou d'un avantage peut également constituer une peine au sens de la Convention de 1930, les auteurs du rapport de l'OIT ont estimé que ces considérations s'étendent également au régime de certaines prestations de chômage. Ne sont pas visées les prestations de chômage constituant un simple avantage social accordé aux chômeurs sur critères sociaux, mais uniquement celles découlant ou bien du versement préalable de cotisations à un régime d'assurance chômage (ce qui n'est pas le cas du système luxembourgeois), ou bien du fait que le bénéficiaire ait auparavant travaillé pendant une période minimale (ce qui correspond à la condition de stage exigée par la législation en vigueur au Luxembourg, y compris en matière de chômage des jeunes). Dans le cadre d'un tel système, le fait de contraindre un chômeur, sous peine de perdre le droit aux prestations de chômage, à accepter un travail « faiblement rémunéré » ou « non convenable » pourrait constituer, d'après l'OIT, un cas de travail forcé.

Que penser de ces conclusions ? Il est vrai que la distinction entre indemnités versées à titre d'avantage social et celles découlant d'un travail ou de cotisations antérieurs peut sembler quelque peu artificielle au regard de la définition conventionnelle du travail forcé telle que les organes de l'OIT l'ont traditionnellement interprétée. Le travail forcé ayant été défini comme « tout travail ou service exigé

d'un individu sous la menace d'une peine quelconque » et l'OIT considérant que la « peine » en question peut prendre la forme de la privation d'un droit ou d'un avantage, l'on voit mal comment la privation d'un avantage social ne constituerait pas une peine au sens de la Convention de 1930. Cette objection mise à part,

Le fait de contraindre un chômeur, sous peine de perdre le droit aux prestations de chômage, à accepter un travail « faiblement rémunéré » ou « non convenable » pourrait constituer, d'après l'OIT, un cas de travail forcé.

il faut reconnaître que les conclusions de l'OIT sur les « mesures d'activation » abusives sont d'autant plus percutantes que ce genre de pratiques risque de se diffuser dans le cadre des politiques de « flexi-sécurité » prônées par certains États européens comme le Danemark. Or c'est justement ce pays dont les experts de l'OIT ont en partie remis en question la législation sociale dans le cadre de leur rapport sur le travail forcé. Voilà assurément des observations dont il serait souhaitable qu'elles soient également prises en compte lors de la réforme de l'ADEM au Luxembourg. ♦

¹ Éradiquer le travail forcé – Rapport III (Partie 1 B) – Étude d'ensemble relative à la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, Conférence internationale du travail, 96^e session, 2007, 137 p. Le rapport peut être téléchargé en ligne sur : www.ilo.org

² L'ensemble des conventions de l'OIT est accessible en ligne : www.ilo.org

³ C'est en tout cas l'analyse qui ressort de la jurisprudence internationale. Ainsi, il n'est pas anodin que le Tribunal de Nuremberg qualifiait la situation des détenus travailleurs au sein des camps nazis d'esclavage. En matière de travailleurs domestiques, la Cour européenne des droits de l'homme préfère employer la notion apparemment moins choquante de servitude : voir l'arrêt rendu le 26 juillet 2005 dans l'affaire Siliadin c/ France. Toutefois, cette décision a beaucoup été critiquée pour son caractère timoré. Pour une lecture moins traditionnelle, et, à notre avis, plus intéressante de l'esclavage, voir les décisions du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie dans l'affaire Kunarac, rendues respectivement le 22 février 2001 et le 12 juin 2002.

⁴ Le recours de l'État birman au travail forcé dans le cadre de la construction d'un gazoduc par l'entreprise Total a fait l'objet de plusieurs procédures judiciaires, notamment aux États-Unis et en Belgique, ainsi que d'un rapport de l'OIT : Forced labour in Myanmar (Burma) – Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Genève, 2 juillet 1998. Consultable en ligne sur : www.ilo.org

⁵ L'on notera ainsi que les différents Tribunaux militaires (international et américain) de Nuremberg, contrairement aux Tribunaux pénaux internationaux plus récents, n'ont pas fait de véritable distinction entre travail forcé et esclavage.

⁶ Rapport du Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage, Résolution de la Sous-Commission 1995/16, 18 août 1995, accessible en ligne : www.unhcr.ch

