



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.9.2014
COM(2014) 559 final

2014/0258 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail pour ce qui est des questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Les décisions du Conseil proposées permettront aux États membres de ratifier le protocole relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail (OIT) (ci-après le «protocole»).

La convention (n° 29) 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 (la «Conférence») avait appelé les États membres à supprimer l'emploi du travail forcé dans le plus bref délai et à le rendre passible de sanctions pénales. 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 ce protocole, adopté lors de la 103^e session de la Conférence, est de combler les lacunes dans la mise en œuvre et de 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'Union européenne (UE) s'emploie à promouvoir les droits de l'homme et le travail décent et à éradiquer la traite des êtres humains, que ce soit en interne ou dans ses relations extérieures. Un autre aspect particulièrement important dans le contexte du Protocole est l'engagement de l'UE en matière de promotion de la protection des droits de l'enfant et de l'égalité des sexes, car les femmes peuvent s'avérer particulièrement vulnérables à certaines formes de travail forcé. Les droits au travail constituent l'un des principaux piliers du travail décent. En ratifiant les conventions de l'OIT et les protocoles qui y sont associés, les États membres de l'UE transmettent un signal important sur la cohérence de la politique de l'UE en matière de promotion des principes et droits fondamentaux au travail et d'amélioration des conditions de travail dans le monde.

En outre, dans le cadre de la stratégie de l'UE en matière d'éradication de la traite des êtres humains¹, la Commission a enjoint aux États membres de ratifier tous les instruments, accords et obligations juridiques internationaux pouvant permettre d'améliorer l'efficacité, la coordination et la cohérence de la lutte contre la traite des êtres humains. Le renforcement des droits des victimes au sein de l'UE constitue également une priorité stratégique de la Commission depuis quelques années. La directive horizontale sur les droits des victimes garantira que les victimes de la criminalité bénéficient de droits minimaux communs lors des enquêtes policières et des procédures juridictionnelles. Ce protocole doit être considéré comme entrant dans le cadre de ce travail.

Il est donc nécessaire de supprimer, à l'échelle de l'Union, tous les obstacles juridiques à la ratification par les États membres du protocole, dont la substance ne s'oppose en aucune manière à l'acquis de l'Union.

Les dispositions du protocole renforcent le cadre juridique international en établissant l'obligation d'empêcher le travail forcé et d'assurer aux victimes une protection et un accès à des mécanismes de recours, tels que l'indemnisation.

¹ Stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, COM(2012) 286 du 19.6.2012.

Dans ses articles 1 et 6, le protocole demande aux États membres de l'OIT de développer une politique nationale et un plan d'action national visant la suppression effective et durable du travail forcé et de prendre des mesures pour appliquer les dispositions du protocole, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs.

L'article 2 du protocole établit les mesures que les États membres de l'OIT doivent prendre pour empêcher le travail forcé, à savoir:

- l'éducation et l'information des personnes, notamment celles considérées comme particulièrement vulnérables, ainsi que des employeurs;
- des efforts pour garantir que le champ d'application et le contrôle de l'application de la législation pertinente en matière de prévention du travail forcé couvrent tous les travailleurs et tous les secteurs de l'économie et que les services de l'inspection du travail sont renforcés;
- la protection des personnes, en particulier des travailleurs migrants, contre d'éventuelles pratiques abusives ou frauduleuses au cours du processus de recrutement et de placement;
- un appui à la diligence raisonnable dont doivent faire preuve les secteurs tant public que privé; et
- une action contre les causes profondes qui accroissent le risque de travail forcé.

En ce qui concerne les victimes de travail forcé, l'article 3 dispose que des mesures efficaces doivent être prises pour les identifier, les libérer et les protéger et pour permettre leur rétablissement et leur réadaptation, ainsi que pour leur prêter assistance et soutien sous d'autres formes. L'article 4 enjoint aux États membres de l'OIT de veiller à ce que toutes les victimes aient accès à des mécanismes de recours et de réparation, tels que l'indemnisation, et à ce que les autorités compétentes ne soient pas tenues d'engager de poursuites à l'encontre des victimes pour avoir pris part à des activités illicites qu'elles auraient été contraintes de réaliser.

Par ailleurs, l'article 5 impose une coopération internationale pour assurer la prévention et l'élimination du travail forcé et l'article 7 supprime les dispositions transitoires de la convention.

Le protocole couvre des domaines du droit européen qui font déjà l'objet d'un haut degré de réglementation.

Dans ses dispositions sur la prévention du travail forcé, le protocole aborde certains aspects couverts par la politique sociale de l'UE, pour lesquels la législation européenne établit des prescriptions minimales à respecter en matière de conditions de travail².

Dans ses dispositions sur la protection des victimes et l'accès aux mécanismes de recours et de réparation, le protocole aborde certains aspects associés à la coopération judiciaire en

² 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.

matière pénale, pour lesquels la législation européenne établit des prescriptions minimales à respecter en matière de lutte contre la traite des êtres humains et de droits des victimes³.

Certaines parties du protocole concernent également la libre circulation des travailleurs⁴ et les règles sur le droit d'asile et d'immigration⁵.

De même, il existe une interaction entre le protocole et les règles en vigueur en vertu de la politique commerciale commune, les accords internationaux de l'UE les instruments de coopération au développement et les instruments commerciaux qui font référence à des normes fondamentales du travail ainsi qu'à la ratification et la mise en œuvre effective des conventions fondamentales de l'OIT par les pays tiers et dans l'UE.

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

Sans objet.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Le protocole est un accord international contraignant, soumis à ratification, et est lié à la convention. Il fait naître des obligations juridiques pour les États qui le ratifient et ne peut être ratifié que par les États qui ont ratifié la convention.

Au sein de l'OIT, un protocole sert à réviser partiellement une convention ou à la compléter, pour permettre son adaptation à l'évolution de la situation et la rendre plus pertinente. L'article 19, paragraphe 4, de la constitution sur l'adoption et la ratification des conventions, s'applique également à un protocole.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁶, notamment en matière de conclusion et de ratification d'une convention de l'OIT⁷, les États membres ne peuvent pas décider de ratifier le protocole en dehors du cadre des institutions de l'UE, car certaines parties du protocole relèvent des domaines de compétence de l'UE.

Toutefois, l'UE en tant que telle ne peut pas ratifier un protocole de l'OIT, car selon les règles de l'OIT, seuls les États peuvent être des parties à ces protocoles.

Étant donné que la matière de ce protocole relève pour partie de la compétence de l'UE et pour partie de celle des États membres, les institutions de l'UE et les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour coopérer tant dans le processus de ratification du protocole que dans l'exécution des engagements résultant de ce protocole⁸.

³ Directive 2011/36/UE (prévention de la traite des êtres humains); directive 2012/29/UE («droits des victimes»).

⁴ Article 45 du TFUE et règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

⁵ Directive 2004/81/CE («titre de séjour délivré aux victimes») et directive 2009/52/CE («sanctions à l'encontre des employeurs»). La directive 2008/115/CE («retour»), la directive 2011/98/UE («permis unique») et la directive 2014/36/UE («travailleurs saisonniers») sont également concernées par certaines dispositions du protocole et la recommandation qui y est associée.

⁶ Arrêt du 31 mars 1971 dans l'affaire 22/70, Commission européenne/Conseil des Communautés européennes – Accord européen sur les transports routiers (Recueil 1971, p. 263); voir également l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, qui a codifié ces principes.

⁷ Avis 2/91 de la Cour du 19 mars 1993 concernant la convention n° 170 relative aux produits chimiques (Recueil 1993, p. I-1061).

⁸ Avis 2/91 de la Cour (ibid), points 36, 37 et 38.

Ces dix dernières années, le Conseil a déjà autorisé les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union, cinq conventions de l'OIT, dont certaines parties relevaient de la compétence de l'Union⁹.

En référence au protocole, le degré de réglementation a atteint un stade avancé pour ce qui est des divers aspects liés à la lutte contre la traite des êtres humains, à la protection des victimes et aux politiques du travail couverts par le protocole, au point que les États membres ne sont plus en mesure, à cet égard, d'agir souverainement dans la sphère extérieure¹⁰. L'article 82, paragraphe 2, et l'article 153 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constituent la principale base juridique de la législation applicable de l'Union, plus détaillée que les principes généraux établis dans le protocole.

Il n'y a aucune incompatibilité entre les dispositions du protocole et les prescriptions minimales fixées dans ces domaines par l'acquis de l'Union.

Conformément à l'article 19, paragraphe 8, de la constitution de l'OIT, le protocole établit des prescriptions minimales. L'acquis de l'UE adopte la même approche. Cela signifie que la législation de l'UE peut être plus contraignante que les normes de l'OIT, et inversement¹¹.

Les décisions du Conseil proposées autoriseront donc les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'UE, les parties du protocole qui relèvent de la compétence de l'Union, et leur recommandent de déployer des efforts en ce sens d'ici à la fin 2016.

Les décisions du Conseil proposées sont fondées, d'une part, sur l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, en liaison avec l'article 82, paragraphe 2, du TFUE, qui constitue la principale base juridique de la législation de l'Union relative à la coopération judiciaire en matière pénale concernant la lutte contre la traite des êtres humains et les droits des victimes, et d'autre part, sur l'article 153, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, qui constitue la principale base juridique de la législation de l'Union sur la protection et l'amélioration des conditions de travail visant à empêcher le travail forcé.

Le protocole poursuit plusieurs objectifs qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit second ou indirect par rapport à l'autre. Plus précisément, le protocole vise d'une part, à instaurer des conditions de travail décentes et d'autre part, à protéger les victimes de travail forcé ou obligatoire et à sanctionner les auteurs des infractions. Il doit donc se fonder à la fois sur l'article 82, paragraphe 2, et sur l'article 153, paragraphe 1, points a) et b) du TFUE. Une décision unique ne peut pas être adoptée sur deux bases juridiques lorsque les procédures prévues par l'une ou l'autre base juridique sont incompatibles¹². C'est le cas en l'espèce, étant

⁹ Décision du Conseil du 14 avril 2005 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention de l'Organisation internationale du Travail sur les pièces d'identité des gens de mer (convention n° 185), JO L 136 du 30.5.2005, p. 1; décision du Conseil du 7 juin 2007 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention du travail maritime, 2006, de l'Organisation internationale du travail, JO L 161 du 22.6.2007, p. 63; décision du Conseil du 7 juin 2010 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail (convention n° 188), JO L 145 du 11.6.2010, p. 12; décision du Conseil du 28 janvier 2014 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la convention de l'Organisation internationale du travail de 1990 concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail (convention n° 170) (2014/52/UE); décision du Conseil du 28 janvier 2014 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, la convention de l'Organisation internationale du Travail de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (convention n° 189) (2014/51/UE).

¹⁰ Avis 2/91 de la Cour, points 25 et 26.

¹¹ Avis 2/91 de la Cour, point 18.

¹² Voir, plus récemment, l'arrêt du 11 juin 2014 dans l'affaire C-377/12, point 34.

donné que les questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale ne s'appliquent pas au Danemark, ce qui se traduit par des droits de vote différents au sein du Conseil. Par conséquent, le Conseil devra adopter deux décisions distinctes.

En ce qui concerne l'objectif qui consiste à protéger les victimes du travail forcé ou obligatoire et à sanctionner les auteurs d'infractions, l'article 82, paragraphe 2, du TFUE constitue la seule base juridique sur laquelle doit s'appuyer la présente proposition. Il est vrai que le protocole aborde également le statut de résident des victimes du travail forcé ou obligatoire dans la mesure où il convient de permettre à ces victimes d'avoir accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces (voir, en particulier, l'article 4 du protocole). Cependant, l'objectif associé à l'article 79 du TFUE est purement accessoire, tandis que les objectifs de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains et de protection des victimes associés à l'article 82, paragraphe 2, du TFUE¹³ peuvent être qualifiés de finalité et de composante prépondérante.

Dans ce contexte, la Commission rappelle que le 14 avril 2014, elle a présenté au Conseil, en vertu de l'article 218, paragraphes 3 et 4 du TFUE, une recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations et établissant des directives de négociation en vue de la 103^e session de la conférence internationale du travail concernant un protocole visant à compléter la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail (COM(2014)238 du 14.4.2014). La Commission rappelle en outre que cette recommandation a fait l'objet de discussions lors des réunions du groupe de travail du Conseil du 5 mai, du 14 mai et du 16 mai 2014 et que, en dépit de plusieurs tentatives pour parvenir à une solution acceptable, il a été décidé lors de la réunion du Coreper du 23 mai 2014 de ne pas approfondir la question et, par conséquent, de ne pas soumettre le projet de décision à l'adoption du Conseil. Par conséquent, la Commission a fait la déclaration suivante, qui a été consignée dans le procès-verbal du Coreper:

«La Commission rappelle l'obligation de coopération sincère entre les États membres et la Commission en toutes circonstances. L'absence de telles décisions engendrera une situation non conforme aux traités en ce sens que les États membres ne sont légalement pas autorisés à prendre des engagements juridiques sur des questions relevant de la compétence de l'Union lors de négociations internationales en dehors du cadre des décisions de l'Union. La Commission évaluera les mesures à prendre à cet égard. La Commission rappelle la nécessité de respecter les compétences de l'Union, d'éviter toute incompatibilité entre l'acquis de l'Union et les instruments de l'OIT devant faire l'objet de négociations, et pour les États membres, d'agir dans l'intérêt de l'UE au sein de l'OIT.»

La Commission note en outre que, malgré l'absence d'adoption dudit projet de décision, les États membres ont procédé à la négociation et à l'adoption, au sein de l'OIT, du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé. Compte tenu de l'importance du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, la Commission propose d'autoriser, sur la base de l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, les États membres à ratifier ledit protocole, en agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union. En même temps, la Commission souligne que cette proposition ne saurait en aucun cas être considérée comme une acceptation par la

¹³ Voir notamment la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, fondée sur l'article 82, paragraphe 2 du TFUE, et 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, fondée sur l'article 82, paragraphe 2, et l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. L'article 1, paragraphes 1, 2, 3, l'article 2, points a) et c), l'article 3, et l'article 4, paragraphes 1 et 2, du protocole ont un rapport direct avec les questions régies par ces directives.

Commission de la légalité de la procédure qui a conduit à l'adoption de ce protocole au sein de l'OIT.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail pour ce qui est des questions liées à la coopération judiciaire en matière pénale

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 82, paragraphe 2, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a) v),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen¹⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne encourage la ratification des conventions internationales sur le travail que l'Organisation internationale du travail classe dans la catégorie des conventions à jour, pour contribuer à l'action entreprise par l'Union européenne en faveur des droits de l'homme et du travail décent pour tous et de l'éradication de la traite des êtres humains, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union, dont la protection des principes et droits fondamentaux au travail constitue un aspect important.
- (2) Certaines parties des règles édictées en vertu du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail (OIT) (ci-après le «protocole») relèvent de la compétence de l'Union en vertu de l'article 82, paragraphe 2, du TFUE. De plus, certaines règles du protocole sont déjà couvertes par l'acquis de l'Union dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale¹⁵.
- (3) En conséquence, les États membres ne peuvent prendre d'engagements hors du cadre des institutions de l'Union en rapport avec ces parties¹⁶.
- (4) L'article 19, paragraphe 4, de la constitution de l'OIT relatif à l'adoption et à la ratification des conventions, s'applique également à un protocole, qui est un accord international contraignant, soumis à ratification, et qui est lié à une convention.
- (5) L'Union européenne ne peut ratifier le protocole puisque seuls des États peuvent être parties à celui-ci.

¹⁴ JO C du, p.

¹⁵ Plusieurs dispositions du protocole ont fait 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 («prévention de la traite») 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»).

¹⁶ CJUE, affaire 22/70, Commission/Conseil («AETR»), Rec. 1971, p. 263, point 22, avis 2/91 («OIT»), Rec. 1993, p. I-1061, point 26 et affaire C-45/07, Commission/Grèce, Rec. 2009, p. I-701, point 31.

- (6) Il est donc nécessaire d'autoriser les États membres à ratifier le protocole, en agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union européenne, pour ce qui est des parties relevant de la compétence de l'Union en vertu de l'article 82, paragraphe 2, du TFUE.
- (7) L'article 82, paragraphe 2, est la seule base juridique sur laquelle doit s'appuyer la présente décision. Il est vrai que le protocole aborde également le statut de résident des victimes du travail forcé ou obligatoire dans la mesure où il convient de permettre à ces victimes d'avoir accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces (voir, en particulier, l'article 4 du protocole). Cependant, l'objectif associé à l'article 79 du TFUE est purement accessoire, tandis que les objectifs associés à l'article 82, paragraphe 2, du TFUE peuvent être qualifiés de finalité et de composante prépondérantes.
- (8) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne prend pas part à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application à la coopération judiciaire en matière pénale.
- (9) Le Royaume-Uni et l'Irlande sont liés 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 et par la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, et prennent donc part à l'adoption de la présente décision.
- (10) Les dispositions du projet de protocole autres que les dispositions en rapport avec la coopération judiciaire en matière pénale feront l'objet d'une décision adoptée en parallèle à la présente décision,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les États membres sont autorisés à ratifier, pour ce qui est des parties relevant de la compétence de l'Union européenne en vertu de l'article 82, paragraphe 2, du TFUE, le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du travail.

Article 2

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.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Article 4

Dans la présente décision, on entend par «État membre» tous les États membres à l'exception du Danemark.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président