EPU Brésil

3e cycle – 27e session (Avril-Mai 2017)

TRAVAIL SERVILE AU BRÉSIL

Rapport soumis par

Dominicans for Justice and Peace (Order of Preachers)*

* Dominicans for Justice and Peace (Order of Preachers) est une association de droit suisse créée en 1998 et qui a obtenu le statut consultatif auprès d'ECOSOC en 2002. L'association représente la congrégation religieuse des Dominicains à l'ONU. Elle travaille avec les mécanismes de l'ONU afin d'appuyer le travail des Dominicains dans le monde pour la protection et la défense des droits de l'homme et de l'environnement. Ce rapport a été écrit en collaboration avec Xavier Plassat, frère Dominicain engagé dans la lutte contre le travail servile au Brésil depuis les années 90s. Il est membre de la Commission Pastorale de la Terre et de la Campagne nationale de prévention et de lutte contre le travail esclave au Brésil.

Dominicans for Justice and Peace (Order of Preachers)
1, rue de Varembé
CH-1211 Genève 20
Tel: 022 919 1041
http://un.op.org

RECOMMENDATIONS DU DERNIER CYCLE DE L'EPU CONSIDEREES DANS LE RAPPORT :

119.106 Prendre des mesures législatives efficaces pour faire bénéficier les victimes du travail servile d'une protection et de mécanismes d'insertion particuliers (Iran);

119.107 Accorder davantage d'importance aux recommandations faites par le Comité d'experts de l'OIT en ce qui concerne la lutte contre le travail servile (Iraq);

119.119 Veiller à l'application effective de l'article 149 du Code pénal brésilien, relatif à la répression du crime d'esclavage (Paraguay);

1. INTRODUCTION

1. La persistance de l'esclavage au Brésil a été dénoncée depuis le début des années 70s, en particulier en Amazonie. Depuis lors, son existence continue d'être dénoncée et mise en évidence dans toutes les régions du pays et dans de nombreuses activités, notamment dans l'élevage, l'exploitation du charbon de bois, les cultures de grains, la canne à sucre, la construction, l'exploitation minière et la confection.

2. La reconnaissance officielle du travail servile en 1995 fut le résultat de nombreuses pressions de la société civile au niveau national, notamment avec le Forum national contre la violence dans les campagnes, et au niveau international, avec la Commission des Droits de l´Homme de l'ONU[i], l'OIT et l'OEA. Cette période a été marquée par des progrès significatifs dans la lutte contre le travail servile, avec la création d'instruments innovateurs. Notons entre autres le Groupe spécial d'inspection mobile (GEFM)[ii], le Registre des employeurs (connu sous le nom de 'Liste sale'[iii]), le Pacte national des entreprises contre le travail servile, le Plan national pour l'éradication du travail servile[iv], la Commission nationale pour l'éradication du travail servile (CONATRAE) et les commissions de même nature au niveau des 12 États. Plus de 50.000 personnes ont été retirées de l´esclavage depuis la création du GEFM.

3. En réaction à ces avancées, une forte résistance a commencé à émerger chez ceux pour qui l'esclavage moderne était profitable. Les attaques contre la politique de lutte contre le travail servile ont pris la forme de contestations judiciaires sans nombre et de tentatives pour déconstruire le cadre juridique et institutionnel à la base de cette politique. Spécifiquement dans la mire de ces attaques: le concept du 'travail esclave'[v] dans la loi 10.803 portant modification de l'article 149 du Code Pénal brésilien en vigueur depuis 2003, le Registre des employeurs, la législation du travail et la sous-traitance.

4. Le Brésil n'a malheureusement pas su répondre adéquatement à ces résistances. Les dernières années ont apporté des doutes sur l'avenir de la lutte contre le travail servile dans le pays. En effet, l'année 2014 a pris fin avec la suspension du Registre des employeurs par le Tribunal supérieur fédéral à la demande de grandes entreprises du secteur de la construction civile. Les ressources

[i] La Commission des droits de l'homme de l'ONU a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme en 2006.
[ii] Ce groupe d'inspecteurs fut créé par le Gouvernement brésilien en 1995, sous l'égide du Ministère du Travail.
[iii] Au Brésil, nous évitons l'expression "liste noire", racialement connotée. Explication de la Liste sale dans la Partie 2.
[iv] PNETE 1 en 2003 et PNETE 2 en 2008
[v] Les termes 'travail esclave' et 'travail servile' ont, dans ce rapport, la même définition.

destinées aux inspections du travail se sont également amenuisées. La question de l'incrimination du travail servile et la définition de ce concept font l'objet de débats au Congrès National depuis quelques années, en particulier depuis 2015. On observe également qu'un système de prise en charge spécifique destiné aux victimes du travail servile n'a toujours pas été mis en place par le Gouvernement. Le Brésil se trouve notamment dans une position peu favorable sur le plan régional en comparant depuis mars 2016 devant la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme pour omission et négligence dans la lutte contre le travail servile, sur la base d´un cas dénoncé en 1998 (Fazenda Brasil Verde). A ce jour, le Brésil n'a toujours pas ratifié la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles. De vitrine internationale pour l´exemplarité de ses instruments de lutte contre l´esclavage moderne, le Brésil pourrait bien devenir une vitre ébréchée.[vi] Ce rapport dresse un portrait actuel de la situation en 4 parties dans le but de décrire l'état de la mise en œuvre des recommendations faites lors du dernier cycle de l'EPU.

2. SUSPENSION DU REGISTRE DES EMPLOYEURS

5. Depuis 2014, le Tribunal supérieur fédéral a ordonné la suspension de la publication du Registre des employeurs par le Ministère du Travail. Cette décision fut prise suite à l'action lancée par une association, constituée des plus grandes entreprises de construction civile, contestant la constitucionalité de ce registre. Publiée et mise à jour tous les six mois par le Ministère du Travail de novembre 2003 à juillet 2014, cette Liste sale divulguait des informations sur les personnes et entreprises impliquées dans la pratique du travail servile sur la base d´inspections réalisées par le GEFM.

6. Dans ses observations adoptées en 2015, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT[vii] avait fait part de ses préoccupations quant à la suspension de cette Liste sale. La Commission a encouragé le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour continuer à ce qu'une liste soit publiée de façon régulière et transparente.

7. La société civile a également insisté auprès du Gouvernement, en vertu de la loi sur la transparence de l'information, pour qu'il communique une nouvelle liste du même type que celle suspendue en 2014. En réponse à la pression exercée par la société civile, le Gouvernement a fourni des noms d'employeurs ayant eu recours au travail servile au cours des deux dernières années.[viii] La liste n'a pas été publiée par les autorités, mais par les deux ONGs[ix] qui en avaient fait la demande officielle. Cette nouvelle liste n'a pas pour autant substitué la Liste sale car elle n'a pas la même autorité ni le même poids juridique que cette dernière.

8. En mai 2016, après de longues négociations au sein du Gouvernement, une nouvelle liste a été instituée par arrêté du Ministère du Travail et du Ministère de la Femme, de l'Égalité Raciale, de la Jeunesse et des Droits Humains.[x] Cet arrêté interministériel clarifie les éléments à prendre en compte pour faire figurer un employeur sur la liste ainsi que les conditions pour l'en faire sortir. Il est également prévu que les employeurs intéressés ont la possibilité de s'engager à réparer les dommages causés aux travailleurs et à mettre en oeuvre des actions de prévention et de lutte contre le

[vi] Selon les mots du journaliste Leonardo Sakamoto.
[vii] Observation (CEACR) - adoptée 2015, publiée 105ème session CIT (2016). En ligne : http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3252846
[viii] Les membres de la société civile l'on nommé la 'liste de la transparence'.
[ix] Les noms des deux ONGs sont les suivantes: *Reporter Brasil* et *Inpacto*.
[x] Portaria interministerial n°4, de 11 de Maio de 2016.

travail servile, y compris en soutenant des programmes de formation et d'insertion ou des initiatives venant de groupes en situation de vulnérabilité face au travail servile. Alors que cet arrêté semble être une réponse adéquate proposée par le Gouvernement de Dilma Roussef pour remédier à la suspension de la Liste sale de 2014, celui-ci n'a toujours pas été mis en exécution par le nouveau pouvoir. Des doutes sont émis quant aux intentions du nouveau Chef d'Etat de maintenir cet arrêté en vigueur.

3. AMENUISEMENT DES RESSOURCES POUR L'INSPECTION DU TRAVAIL

9. Selon les statistiques de la Campagne de la Commission Pastorale de la Terre ("Ouvre l´oeil pour ne pas devenir esclave"), le nombre de personnes libérées de conditions analogues à l'esclavage a été de 1.644 en 2014 et de 895 en 2015. Ce chiffre est nettement inférieur à la moyenne des 5 années antérieures, soit 2.937. Le nombre d'inspections effectuées en 2014 et 2015 (286 et 272, respectivement) est resté proche de la moyenne observée depuis 2003 (261), année de consolidation de la politique nationale d'éradication du travail esclave. On pourrait se féliciter de cette réduction si effectivement elle pouvait traduire un recul réel du crime. En réalité, le GEFM est loin de répondre à la demande. Alors que le nombre d'inspections est resté sensiblement le même, le nombre d'inspecteurs du travail a considérablement diminué au cours des dernières années, tombant à un stade considéré comme critique (moins de 2.700 en 2015[xi]). Le nombre d'équipes qui intègrent le GEFM a chuté de 10 à 4, laissant 60% des inspections à la charge des structures régionales. Il est estimé qu'au niveau national, plus de 1000 postes d'inspecteurs sont à pourvoir. Les auditeurs en service dans les régions se plaignent fréquemment du manque de moyens en personnel et financiers et du manque de volonté de la part des autorités de faire des inspections du travail une priorité. Il faut également noter que la région amazonienne, où se concentraient traditionellement la plupart des plaintes pour travail servile et les inspections[xii], a reçu au cours des dernières années moins de la moitié des inspections. Les cas de travail esclave identifiés en Amazonie ont représenté 49% de tous les cas répertoriés dans le pays en 2014 et 42% en 2015. Cette situation est donc préoccupante car l'attention semble être en diminution sur ce territoire pourtant connu pour la pratique fréquente de travail servile.

10. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT avait déjà observé en 2015 cet amenuisement des ressources pour les inspections du travail et a recommandé au Gouvernement brésilien de renforcer, par des moyens financiers et humains, le GEFM. Il n'y a pourtant pas d'améliorations à cet effet pour le moment. En somme, les actions du Brésil pour s'assurer que les inspections du travail soient adéquatement déployées dans l'ensemble des régions et secteurs touchés par le travail servile sont pour le moment insuffisantes.

4. REMISE EN QUESTION DE LA DEFINITION DE TRAVAIL SERVILE DE L'ARTICLE 149 DU CODE PENAL BRESILIEN

11. Le Code Pénal brésilien identifie, en son article 149, les conditions dégradantes de travail et la journée de travail épuisante comme éléments caractéristiques du travail analogue à l'esclavage, à côté de la traditionnelle restriction de la liberté formelle et de la servitude pour dettes. Cette avancée législative a été internationalement reconnue, notamment par l'OIT, laquelle a pour habitude d´inciter

[xi] Relação de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade confirma nível crítico na carreira (Publicada em: 05/02/2015).
[xii] Entre 2003 et 2015, 1.503 des 2.895 cas de travail esclave identifiés au Brésil ont été enregistrés au sein de l'Amazonie, soit 52% du total; en Amazonie ont été libérés 48% de tous les esclaves libérés au Brésil (21.489 sur un total de 45.165).

les pays signataires à adapter leur législation au plancher minimum fixé par chaque convention (dans ce cas les Conventions 29 et 105) et, le cas échéant, à aller au-delà.

12. Néanmoins, de nombreux débats ont eu lieu ces dernières années avec la remise en question de la définition du travail servile au Congrès national par des secteurs fortement influents.[xiii] Les détracteurs de l'article 149 soutiennent que le concept de travail servile est dépourvu de clarté et que cela cause une insécurité juridique. Ils affirment que 'journée épuisante' et 'conditions dégradantes' sont des termes sujets à différentes interprétations. Leur objectif est d'éliminer ces caractéristiques spécifiques de la définition du travail servile. Dans un contexte politique précaire au Brésil, ces secteurs influents espèrent pouvoir faire passer divers projets de loi pour flexibiliser les législations existantes, tels que le projet de loi 4.193/2012 (qui défend le primat de la négociation sur la législation en matière de travail) et le projet de loi 4.330/2004 (qui donne la possibilité de sous-traiter, y compris l'activité principale d'une entreprise). La situation reste donc pour le moment très préoccupante car il est improbable que le nouveau Gouvernement ait la volonté de defendre à tout prix les législations existantes.

5. ABSENCE D'UN SYSTEME DE PRISE EN CHARGE DES VICTIMES DU TRAVAIL SERVILE

13. Encouragées par l'OIT, des expériences locales ont été lancées ici et là pour la prise en charge des victimes.[xiv] Espéré depuis longtemps par la société civile[xv], un accord de coopération a été signé en décembre 2015 entre le Ministère du Travail et le Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim. L'accord a pour objectif de lutter contre le travail servile par des actions visant l´insertion sociale des victimes secourues et la réduction de leur vulnérabilité. L'accord prévoit faciliter l'accès des victimes à une trentaine de programmes d'insertion. Pour l'instant, cet accord n'a pas encore été traduit par des actions. Avec le changement récent de Gouvernement, sa mise en œuvre semble encore plus incertaine.

14. A ce jour, le Brésil n'a donc toujours pas mis en place de système national de prise en charge spécifique destiné aux victimes du travail servile, ni implanté une coordination effective des programmes destinés à combattre les situations de vulnérabilités qui provoquent les migrations, le recrutement illégal et, bien souvent, le travail servile. Le profil des victimes retirées de l´esclavage au Brésil est connu. Il s'agit généralement de jeunes gens entre 15 et 39 ans, souvent migrants temporaires à l´intérieur du Brésil. Plus de la moitié sont analphabètes ou ont seulement 5 années d'école primaire. Sans système spécifique de prise en charge de ces personnes, leurs droits sociaux, éducatifs et fonciers sont très souvent brimés et restent des cibles idéales pour le travail servile. Joint au fait que sont encore exceptionnelles les condamnations pénales pour le crime prévu à l'article 149[xvi], le cycle de l'esclavage n'est que très rarement rompu.

[xiii] Notons en particulier le groupe de pression 'BBB' (Balle, Bœuf, Bible) qui constitue un regroupement pour la défense des intérêts des lobbies de l'agro-business, des églises évangéliques et des armes à feu.

[xiv] Notons entre autres le Programme d'Action Intégrée (PAI), né dans le Mato Grosso, le Programme RAICE (Réseau d'action intégrée pour combattre l'esclavage), promu dans le nord du pays.

[xv] En particulier la Commission Pastorale de la Terre et le Centre pour la Justice et le Droit International.

[xvi] En contradiction avec ses engagements internationaux, le Brésil admet encore la prescription pour ce crime (comme il a été démontré au cours des audiences du cas Brésil Verde à la CIDH).

6. CONCLUSION ET RECOMMENDATIONS

15. En somme, les différents éléments mentionnés ci-dessus indiquent que l'Etat du Brésil est sur le chemin d'une démobilisation dans la lutte contre le travail servile. La pression de certains secteurs, tel que l'agroalimentaire et la construction civile, s'est alourdie dans le but de flexibiliser les droits des travailleurs et la législation du travail afin d'en éliminer tout ce qui peut être perçu comme une entrave à la libre exploitation et à la maximisation de la rentabilité des entreprises. Le contexte est d'autant plus défavorable à la lutte contre le travail servile que le Brésil comparait en ce moment en position d'accusé devant la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) pour des cas d'esclavage dans le cas Fazenda Brasil Verde. En 2015, la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme avait décidé de soumettre le cas à la CIDH. Brasil Verde est le nom d´une grande ferme du sud-est du Pará où se se sont produits plusieurs épisodes de travail servile entre 1988 et 1998, ainsi que dans les années subséquentes. Les visites d'inspection permirent de mettre en lumière les pratiques de travail servile et de retirer 340 travailleurs. Les accusations portées contre le Brésil devant le système inter-américain sont principalement l'omission et la négligence de l'Etat à propos des pratiques de travail servile constatées dans la Fazenda Brasil Verde.

16. Avec les récents changements politiques et l'arrivée du nouveau Gouvernement, la continuité et le renforcement de la lutte contre le travail servile au Brésil sont plus que jamais incertains. Comme l'indiquent les 4 parties précédentes, la mise en œuvre des recommendations faites lors du dernier cycle de l'EPU est incomplète.

17. Le Bureau des Nations Unies au Brésil a publié en avril 2016 un rapport sur la lutte contre le travail servile dans le pays, dans lequel il voit notamment avec beaucoup d'inquiétude l´actuelle remise en cause du champ d'application de la définition du travail servile.[xvii] Dans ce contexte, les recommandations du rapport du Bureau de l'ONU résument de manière adéquate les préoccupations de la société civile et de tous les secteurs impliqués dans l'éradication du travail servile au Brésil.[xviii]

[xvii] Nações Unidas no Brasil (ONUBR), 'Trabalho escravo', Brasilia, abril de 2016. En ligne: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf

[xviii] 1. Le maintien par le pouvoir législatif, du concept actuel de «travail d'esclave», prévu dans le Code pénal brésilien (art. 149), pour la raison qu´il est en conformité avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme signés par le Brésil, comme les Conventions n ° 29 et 105 de l'OIT; et le rejet, par conséquent, des propositions législatives dont le but est de réduire la définition conceptuelle de ce crime;
2. La réactivation du Registre des employeurs pris en flagrant délit d´exploitation de travail esclave, communément appelé «Liste sale », pour la raison qu´il constitue un instrument de transparence, de contrôle social et un facteur de responsabilité sociale des entreprises;
3. Le renforcement et le développement de la carrière d´inspecteur du travail, indispensable pour combattre le travail esclave;
4. Le renforcement des programmes actuellement existants d'orientation et d'assistance aux victimes, par la création de politiques publiques spécifiques, intégrées et efficaces;
5. L'investigation, la poursuite, la punition et l'exécution des sentences de condamnation, de manière rapide et effective, par le système de la justice pénale, étant donné que l'impunité reste l'un des facteurs qui favorisent l'existence du crime;
6. La ratification de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;
7. L´observance des *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme,* de la part de l'Etat et des entreprises, principalement par le moyen du renforcement du Pacte national pour l'élimination du travail esclave;
8. La ratification du Protocole additionnel à la Convention n ° 29 de l'OIT.