



Master

2023

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

L'Empire portugais face à l'internationalisation de la question du travail
contraint - Les stratégies de légitimation et de normalisation de la solution
coloniale à l'Organisation internationale du Travail (1961-1963)

Teixeira Queiros, Michael

How to cite

TEIXEIRA QUEIROS, Michael. L'Empire portugais face à l'internationalisation de la question du travail
contraint - Les stratégies de légitimation et de normalisation de la solution coloniale à l'Organisation
internationale du Travail (1961-1963). Master, 2023.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:173392>

Université de Genève – Faculté des lettres
Département d'histoire générale
Unité d'histoire contemporaine
Année 2022-2023



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**
FACULTÉ DES LETTRES

Michael TEIXEIRA QUEIROS

Michael.Teixeira@etu.unige.ch

(18-306-704)

L'Empire portugais face à l'internationalisation de la question du travail contraint

Les stratégies de légitimation et de normalisation de la solution coloniale à
l'Organisation internationale du Travail (1961-1963)

Thèse de Mémoire rédigée sous la direction du Prof. Alexander KEESE

Session de printemps 2023

Crédit photographique : ABIT, *Commission appointed to examine Ghana's complaint against Portugal (Governing Body discussion)*, ILO, mars 1962.

Table des matières :

TABLE DES MATIÈRES :	3
REMERCIEMENTS :	5
LISTES DES ABRÉVIATIONS :	7
1. LE COLONIALISME PORTUGAIS ET L'INTERNATIONALISATION DE LA QUESTION DU « TRAVAIL INDIGÈNE » (1945-1961) :	9
1.1 LE PORTUGAL ET LA RECONFIGURATION DES NORMES IMPÉRIALES DE TRAVAIL D'APRÈS-GUERRE :	12
1.2 LES DYNAMIQUES DE LA GUERRE FROIDE ET DES DÉCOLONISATIONS ET LEUR CONSÉQUENCE À L'OIT :	14
1.3 L'INTÉGRATION PORTUGAISE DES NORMES INTERNATIONALES DE TRAVAIL DANS UN MONDE DÉCOLONISÉ :	16
1.4 DÉLIMITATIONS DE LA RECHERCHE, SOURCES UTILISÉES ET MÉTHODE ADOPTÉE :	20
2. L'EMPIRE PORTUGAIS FACE À L'ÉPREUVE DE LA PLAINTÉ INÉDITE DE LA RÉPUBLIQUE DU GHANA À L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL EN 1961 :....	25
2.1 DU DÉPÔT DE LA PLAINTÉ À LA CONSTITUTION INÉVITABLE D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE :	27
2.1.1 Les intentions du Ghana derrière le « dangereux précédent » à l'OIT :	27
2.1.2 Le Portugal en quête d'une non-politisation de la plainté ghanéenne :	31
2.1.3 Le balayement portugais des accusations « vagues » et « imprécises » du Ghana :	33
2.2 LA GESTION PORTUGAISE D'UNE PROCÉDURE D'ENQUÊTE CONSIDÉRABLE ET EXPOSANTE :	36
2.2.1 L'exposition des contradictions ghanéennes en matière de droits humains :	36
2.2.2 Les tentatives de délégitimation des témoins ghanéens :	43
2.2.3 La préparation des officiels portugais aux auditions devant la Commission d'enquête :	45
2.2.4 Le contrôle des acteurs de la visite en Angola et au Mozambique :	46
3. LES EFFETS COLLATÉRAUX DE LA PLAINTÉ SUR L'INTÉGRATION NORMATIVE DE LA SOLUTION COLONIALE PORTUGAISE À L'OIT :	54
3.1 L'ACCÉLÉRATION DES RÉFORMES IMPÉRIALES ET LEUR IMPACT SUR L'APPRÉCIATION DE LA COMMISSION :	56
3.1.1 La conception ardue des nouveaux cadres juridiques pour se conformer aux normes :	56
3.1.2 La réceptivité modérée de la Commission à la « bonne foi » réformiste de l'Empire portugais :	62
3.2 LA RÉVÉBERATION DU VERDICT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE DANS LES INSTANCES DE L'OIT :	66
3.2.1 La volonté ghanéenne de maintenir de la pression sur les pratiques de travail indigène :	66
3.2.2 La solution coloniale et son avant-gardisme social en voie de normalisation :	69
4. LA « CONTRE-OFFENSIVE » DE L'EMPIRE PORTUGAIS SUR LA RÉPUBLIQUE DU LIBÉRIA, REPRÉSENTANTE DE L'AFRIQUE INDÉPENDANTE ET POST-COLONIALE :	74
4.1 LE PORTUGAL EN DÉFENSEUR DES DROITS HUMAINS DANS LE MONDE POST-COLONIAL :	77
4.1.1 Les motivations diplomatiques et idéologiques de la plainté du Portugal contre le Libéria :	77
4.1.2 La lutte combinée du travail contraint et de la juridiction spéciale qui régit les « aborigènes » :	82
4.1.3 L'appropriation portugaise de la « thèse belge » de Fernand van Langenhove :	86
4.2 LE VERDICT INCISIF DE LA COMMISSION ET SA RÉSONANCE AUPRÈS DE L'EMPIRE PORTUGAIS :	90
4.2.1 Les raisons de la condamnation du Libéria et le parallélisme avec le cas portugais :	90
4.2.2 La « victoire diplomatique » portugaise, un triomphalisme à nuancer :	94
5. CONCLUSION :	98
BIBLIOGRAPHIE :	102
SOURCES NON-PUBLIÉES :	102
SOURCES IMPRIMÉES :	102
LITTÉRATURE SECONDAIRE :	105

Remerciements :

Lors du semestre d'automne 2019, j'ai décidé de consacrer l'entièreté de mon module d'histoire contemporaine aux enseignements proposés par le Professeur Alexander Keese. Sur le moment, je ne me doutais pas que ce choix me conduirait aussi loin dans les recherches sur l'histoire de l'Empire portugais et de ses pratiques de travail indigène dans les territoires d'outre-mer. Ce qui n'était qu'un banal intérêt s'est transformé au fil des ans en une saine addiction qui m'a valu quelques interrogations de mes proches, entre autres, parce qu'ils ne saisissaient pas la différence entre le travail forcé et l'esclavage. Ils sont encore plus surpris quand je leur ai expliqué que l'Empire portugais subsiste jusque dans les années septante. Tous ces étonnements démontrent que la question du travail indigène et du colonialisme tardif portugais ne sont pas encore suffisamment explorés, bien que de nombreuses avancées ont été récemment réalisées. Je pense notamment aux apports du Professeur Alexander Keese, mon directeur de mémoire, qui a su me transmettre un brin de sa passion pour un domaine historique relativement complexe et récent. Toutes ces années d'étude m'ont également permis de découvrir une personne d'une bienveillance et d'une attention inouïe pour ses élèves. Malgré un emploi du temps chargé, il réussit toujours à se créer, par je ne sais quelle combine, une vingt-cinquième heure pour un entretien constructif. En ce sens, je lui exprime toute ma gratitude pour ses qualités pédagogiques et humaines, ainsi que pour la confiance qu'il m'a accordée depuis 2019.

Je dédie également mes remerciements à Pedro Cerdeira dont j'ai fait la connaissance en février 2022 lors d'un séminaire sur l'Afrique de l'Ouest. Il m'a donné l'opportunité de travailler sur la plainte du Ghana, bien que le sujet sortait en réalité du cadre de son séminaire. Par la suite, malgré le fait que je n'étais plus son élève, il m'a quand même encouragé et soutenu tout au long du mémoire. Il a aussi eu la délicatesse de relire mon travail et de me suggérer quelques corrections. Enfin, je lui suis redevable pour m'avoir mis en contact avec José Pedro Monteiro, pionner de l'internationalisation de la question indigène à l'OIT dans le cas de l'Empire portugais. José Pedro m'a guidé à distance lors des balbutiements du mémoire en novembre 2022. Ses précieux conseils et son enthousiasme pour ma thèse m'ont permis de dépasser mes craintes quant à l'idée de confronter deux plaintes dont les enjeux ne sont pas évidents à saisir. Jacques Rodriguez, archiviste au BIT, mérite aussi une mention particulière pour son professionnalisme, et surtout son accueil chaleureux en plein mois de janvier relativement neigeux pour une fois.

Je tiens à remercier mes collègues de travail Benoît, Patricia, Yaëlle, Mathias, Audrey, Manuela et Amir pour leur encouragement continu. Je remercie mes amis, Alexis, Inês, Chaya, Clara, Alexandre, Céline, Vitor, Ilaria, Téo, Alexandra et Alvaro pour leur soutien quotidien.

Je remercie également mes deux ordinateurs, et spécialement Microsoft Edge pour avoir accepté de conserver nonante onglets constamment ouverts pendant presque six mois. Je suis heureux et soulagé de constater que ce navigateur internet est un minimum optimisé à l'inverse de certains dont je tairai le nom.

Last but not least, je remercie sincèrement Felipe, mon frère, pour son écoute, sa bienveillance, son empathie et son réconfort. Il doit recevoir les plus grands mérites possibles, notamment pour m'avoir supporté lors des derniers jours de la rédaction du mémoire.

Listes des abréviations :

ABIT	Archives du Bureau international du Travail
AFL	Fédération américaine du Travail
ASS	<i>Anti-Slavery Society</i>
BIT	Bureau international du Travail
CA	Conseil d'administration (de l'OIT)
CCTA	Commission pour la coopération technique en Afrique au Sud du Sahara
CEACR	Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations
CESNU	Conseil économique et social des Nations unies
CLSTP	Comité de Libération de São Tomé-et-Príncipe
COTONANG	<i>Companhia Geral dos Algodões de Angola</i>
CIT	Conférence internationale du Travail (de l'OIT)
CTI	Code du Travail indigène
OIT	Organisation internationale du Travail
ONU	Organisation des Nations unies
MPLA	Mouvement populaire de libération de l'Angola
PAIGC	Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert
UDENAMO	Union démocratique nationale du Mozambique
UPA	Union de la Population de l'Angola
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

1. Le colonialisme portugais et l'internationalisation de la question du « travail indigène » (1945-1961) :

Le 25 février 1961, David A. Morse, Directeur général du Bureau international du Travail (BIT), reçoit une communication datée du 24 février 1961 et signée par Seth Kobla Anthony, le représentant permanent du Ghana à l'Office européen de l'Organisation des Nations unies (ONU). Dans cette lettre, le Gouvernement ghanéen accuse le Portugal de ne pas assurer « de manière satisfaisante, dans ses territoires africains du Mozambique, d'Angola et de Guinée, l'exécution de la convention n° 105 [de 1957 sur l'abolition du travail forcé] [...] »¹. En d'autres termes, le gouvernement du Ghana dépose une plainte formelle contre le gouvernement du Portugal pour le non-respect de ladite convention en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT². Il demande également que le Conseil d'administration du BIT « prenne des mesures appropriées, par exemple en instituant une commission d'enquête chargée d'examiner cette plainte et de formuler un rapport à son sujet »³. Six mois plus tard, dans un courrier « strictement privé et confidentiel » rédigé le 29 août 1961, Alberto Franco Nogueira, Ministre portugais des Affaires étrangères, prévient David Morse qu'Armando de Paula Coelho, assistant-général du ministère, est en route pour Genève. La visite inattendue de la délégation portugaise consiste à « déposer à l'OIT une plainte que le Gouvernement du Portugal dépose contre le Gouvernement du Libéria » sans préciser le motif de la dénonciation⁴. Le 31 août 1961, le BIT apprend dans l'argumentaire portugais de la plainte que le régime salazariste accuse Monrovia de maintenir « en vigueur une législation qui permet l'utilisation du travail forcé », alors que la convention n° 29 de 1930 sur la réglementation du travail contraint est en vigueur dans le Libéria depuis maintenant vingt-neuf ans⁵. Par conséquent, le Portugal demande au Conseil d'administration

¹ International Labour Office, « Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organisation to Examine the Complaint Filed by the Government of Ghana concerning the Observance by the Government of Portugal of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) », Genève, *Bulletin Officiel*, vol. XLV, n° 2, Supplément II, avril 1962, p. 1.

² « Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents (art. 26 al. 1) » : *Ibid.*, p. 2.

³ *Ibid.*, p. 1.

⁴ ABIT, Z-1/51/1/1 (J.1), Lettre strictement privée et confidentielle d'Alberto Franco Nogueira à David A. Morse, 29 août 1961.

⁵ International Labour Office, « Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organisation to Examine the Complaint Filed by the Government of Portugal concerning the

du BIT « de prendre les mesures nécessaires pour faire face à un problème qui implique une violation grave et un déni flagrant des droits humains »⁶. Le Gouvernement portugais invoque comme exemple la mise sur pied d'une Commission d'enquête pour établir toute la lumière sur la non-application libérienne de la convention n° 29.

L'historiographie a souvent réduit les deux plaintes à une dispute diplomatique et politique sans intérêt particulier. Une telle lecture des événements s'est traduite par une attention évidente sur le verdict de l'OIT quant aux dénonciations ghanéennes et portugaises, plutôt que sur une analyse de fond sur l'entier du processus d'enquête⁷. Par ailleurs, la majorité des historiens spécialistes du colonialisme portugais évoquent uniquement la plainte du Ghana, de surcroît de manière succincte⁸. Seuls les travaux récents des historiens Miguel Bandeira Jerónimo et José Pedro Monteiro font exception dans la mesure où ils explorent en profondeur le contour et les dynamiques des deux plaintes⁹. L'absence d'intérêt pour les deux « incidents » est déjà perceptible dans les écrits des acteurs gouvernementaux contemporains. Adriano Moreira, ministre des Territoires de l'Outre-mer en 1961 et théoricien influent du colonialisme tardif portugais, cite la publication du Code du Travail rural du 27 avril 1962 en omettant la plainte ghanéenne qui est pourtant l'une des causes de la réforme¹⁰. Dans les mémoires sur António de

Observance by the Government of Liberia of the Abolition of Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)», *Bulletin Officiel*, vol. XLVI, n° 2, Supplément II, Genève, ILO, avril 1963, p. 2.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ MAUL, Daniel, *Human Rights, Development and Decolonization: the International Labour Organization, 1940-1970*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 264-267 ; BALL, Jeremy, *Angola's Colossal Lie: Forced Labor on a Sugar Plantation, 1913-1977*, Leyde, Brill, 2015, p. 125.

⁸ ALLINA, Eric, *Slavery by Any Other Name: African Life under Company Rule in Colonial Mozambique*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2012, p. 9 ; CLEVELAND, Todd, *Diamonds in the Rough. Corporate Paternalism and African Professionalism on the Mines of Colonial Angola, 1917-1975*, Athens (Ohio), Ohio University Press [etc.], 2015, pp. 45-46 ; SANTOS, Aurora Almada e, « The United Nations and Portuguese colonies, 1961-1962: Information gathering and the evolving interpretation of article 73 (e) » in EGGERS, Nicole, PEARSON, Jessica Lynne et and SANTOS, Aurora Almada (éd.), *The United Nations and Decolonization*, Oxon, Routledge, 2020, p. 177.

⁹ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Internationalism and Empire: The Question of 'Native Labor' in the Portuguese Empire (1919-1962) » in JACKSON, Simon et O'MALLEY, Alanna (éd.), *The Institution of International Order*, Londres, Routledge, 2018, pp. 222-249 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, Lisbonne, Edições 70, 2018 ; BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Colonial Labor Internationalized: Portugal and the Decolonization Momentum », *International History Review*, vol. 42, n° 3, 2020, pp. 485-504.

¹⁰ MOREIRA, Adriano, *A Espuma do Tempo: Memória do Tempo de Vésperas*, Coïmbre, Almedina, 2009.

Oliveira Salazar, Franco Nogueira, ministre des Affaires étrangères de 1961 à 1969, réserve une mince note de bas de pages aux deux plaintes dans un passage sur la visite à Lisbonne du président ghanéen Kwame Nkrumah en mars 1961¹¹. Quant à la presse portugaise des années soixante, elle relaie abondamment le verdict des plaintes. Toutefois, elle reprend le narratif du régime autoritaire et simplifie le résultat des investigations pour prouver la victoire diplomatique obtenue par le Portugal à l'OIT¹². En somme, les « incidents » de 1961 sont relégués au second plan dans l'histoire du colonialisme tardif portugais. Pourtant, plusieurs détails indiquent que les plaintes dépassent le cadre d'une simple dispute diplomatique et politique. Tout d'abord, comme justement relevé par José Pedro Monteiro¹³, le Portugal est le protagoniste des deux « incidents », qui plus est en jouant des rôles différents – accusé face au Ghana et plaignant face au Libéria. Ensuite, nous notons que les plaintes portent sur la même thématique, à savoir le travail forcé. Elles sont respectivement déposées en février et en août 1961, soit la même année et à intervalle de six mois. La succession quasi simultanée de dénonciations des pratiques de travail du Portugal et du Libéria suggèrent que le travail contraint occupe possiblement les délégués de OIT au début des années soixante. Troisièmement, si les allégations de travail forcé sont monnaie courante contre le Portugal et le Libéria, les deux plaintes sont cependant sans précédent dans l'histoire de l'organisation. Avant le Ghana, aucun État membre n'avait déposé une plainte formelle contre un autre État membre pour une violation des dispositions d'une convention de l'OIT. Par conséquent, l'organisation se voit dans l'obligation d'engager des procédures extraordinaires qu'elle n'a jamais employées par le passé. Toutefois, il est important d'élargir la focale pour mieux saisir les enjeux des plaintes. En effet, elles s'insèrent dans une série de circonstances historiques plus larges en lien avec la graduelle internationalisation des affaires impériales et d'une plus grande régulation des politiques de travail « indigène ».

¹¹ NOGUEIRA, Franco, *Salazar, Vol. 5, A resistência (1958–1964)*, Porto, Livraria Civilização, 1984, pp. 211-212, note 1.

¹² ABIT, ACD-14-1-2-51, Lettre d'Antonio Gomes d'Almendra à Monsieur C.W Jenks, 26 mars 1962 ; ABIT, ACD-14-2-5-2-01, Lettre d'Antonio Gomes d'Almendra, Correspondant du B.I.T à Lisbonne au Directeur Général, 29 mars 1963.

¹³ MONTEIRO, José Pedro, « “One of Those Too-Rare Examples” : The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », in BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro (éd.), *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World: The Pasts of the Present*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 221-222.

1.1 Le Portugal et la reconfiguration des normes impériales de travail d'après-guerre :

La Seconde Guerre mondiale marque un tournant dans l'approche globale sur les réglementations du travail contraint et la vie politique et sociale dans les empires coloniaux européens. L'expérience nazie a démontré que les critères internationaux sur le niveau de liberté et de coercition au travail sont insuffisants, étant donné l'utilisation à grande échelle du travail forcé à des fins de répression politique et raciale. En conséquence, la vigilance internationale sur le travail contraint s'accroît ostensiblement. Pour cette raison, les pratiques coercitives de travail de l'Union soviétique et de ses satellites en Europe de l'Est sont scrutées à la fin des années quarante du fait de l'existence de camps de travail¹⁴. Dans le même temps, les efforts de guerre économiques et sociaux exigés à plusieurs reprises de manière forcée aux populations des territoires coloniaux égratignent les relations entre les Métropoles et leurs sujets. Des réformes sont donc entreprises par les empires britanniques et français pour éliminer la persistance de modalités coercitives dans l'outre-mer afin de légitimer la solution coloniale et prouver une forme de préoccupation pour les populations dites « indigènes »¹⁵. Le nœud du problème, déjà empoigné par l'OIT durant l'entre-deux-guerres¹⁶, réside dans la liberté au travail, notamment en ce qui concerne le processus et les méthodes de recrutement de la main-d'œuvre africaine, le contrat de travail des « indigènes » et les sanctions pénales en cas de rupture de contrat par les travailleurs. Ces transformations de la politique de travail dans les colonies englobent également l'introduction d'un discours développementaliste pour améliorer le bien-être des populations « autochtones »¹⁷. L'OIT promeut ces initiatives et remodèlent entre 1944 et 1947 le cadre international par des recommandations en tentant de rapprocher les normes coloniales du travail à celles des Métropoles. Il s'agit, entre autres, d'accroître la participation et la légitimation des syndicats africains et de leur permettre la possibilité d'être

¹⁴ KOTT, Sandrine, « The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947–1957 », *Humanity. An international Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 3, 2012, pp. 321-335 ; MAUL, Daniel, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter, 2019, p. 200-201.

¹⁵ COOPER, Frederick, *Decolonization and African Society: The Labor Question in British and French Africa*, New York, Cambridge University Press, 1996, pp. 57-170 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, pp. 22-24.

¹⁶ MAUL, Daniel, « The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present », *Labor History*, vol. 48, n° 4, 2007, pp. 477-500.

¹⁷ COOPER, Frederick, *op. cit.*, 1996, pp. 271-387.

associés à la résolution des conflits du travail. La création de service d'inspection dans les territoires « non-métropolitains » est également encouragée¹⁸.

Contrairement à la France et à la Grande-Bretagne, les transformations socio-politiques sont inexistantes sur la même période dans l'Empire portugais. Le Statut de l'Indigène, un système légal, politique, civil et pénal promulgué pour la première fois en 1926 pour les territoires d'Angola et du Mozambique avant une extension ultérieure à la Guinée, ne subit aucune modification à la fin des années quarante¹⁹. Or, ce statut instaure la distinction rigide entre les « civilisés » de la Métropole et les « indigènes » d'Afrique. Couplé au Code du Travail indigène (CTI) de 1928 qui autorise plusieurs modalités pour le travail contraint²⁰, le régime de l'Indigénat représente le principal outil juridique de la politique coloniale du Portugal pour maintenir la population africaine sous sa tutelle²¹. Une révision constitutionnelle est effectuée en juin 1951. Cependant, elle est restreinte à une réforme sémantique qui ne vise pas une modification des pratiques de travail indigène. La nouveauté principale réside dans les expressions « Empire colonial portugais » et « colonies » qui sont bannies du Statut de l'Indigénat²². Elles sont remplacées par les « provinces d'outre-mer » qui, selon Miguel Bandeira Jerónimo et António Costa Pinto, suggèrent une nation pluricontinentale et sans territoires non-autonomes²³. En d'autres termes, le but est d'affirmer l'unité territoriale du Portugal malgré l'étendu du pays et l'absence de frontières communes entre les provinces. La révision majeure du Statut de l'Indigène intervient en 1954 avec la suppression de la catégorie des « assimilés », c'est-à-dire des Africains qui attestent leur intégration dans le mode de vie et dans les valeurs civilisationnelles européennes²⁴.

¹⁸ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, pp. 86-120.

¹⁹ Decreto No. 12,533, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1926-10-23, n° 237, 1926, pp. 1667-1670.

²⁰ Decreto No. 16,199, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1928-12-06, n° 281, 1928, pp. 2443-2484.

²¹ ISAACMAN, Allen et ISAACMAN, Barbara, *Mozambique: From Colonialism to Revolution, 1900-82*, Boulder, Westview Press, 1983, p. 31 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 212.

²² Lei No. 2048, *s.n.*, in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1951-06-11, n° 117, 1951, pp. 407-412 ; CASTELO, Cláudia, *Passagens para Africa Portuguesa : o povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metropole, 1920-1974*, Porto, Afrontamento, 2007, p. 107-108.

²³ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel, *The "Civilizing Mission" of Portuguese Colonialism (c.1870-1930)*, Cambridge, Palgrave Macmillan, 2015, p. 56.

²⁴ Decreto-Lei No. 39,666, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1954-05-20, n° 110, 1954, pp. 560-565.

1.2 Les dynamiques de la Guerre froide et des décolonisations et leur conséquence à l'OIT :

L'émergence de la rivalité entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) conditionne la suite des débats sur le travail forcé. Il favorise même l'internationalisation de la thématique et provoquera une transformation des normes internationales aux dépens du régime portugais. Les premières manifestations de la Guerre froide dans la promotion du travail libre commence en novembre 1947 quand la Fédération américaine du Travail (AFL) demande, dans une pétition, une étude complète des systèmes de travail forcé dans les États membres de l'ONU. La manœuvre ouvertement soutenue par le gouvernement étatsunien vise l'Union soviétique et ses pratiques de travail. En 1951, il en résulte la fondation d'une commission ad-hoc coparrainée par le Conseil économique et social des Nations unies (CESNU)²⁵ et par l'OIT. Elle est présidée par le diplomate et avocat indien Sir Ascott Ramaswami Mudaliar, ancien membre de la commission en charge de la rédaction de la convention n° 29 de 1930 sur la réglementation du travail forcé. La commission est mandatée pour examiner l'existence de « systèmes de travail forcé ou "correctif", qui sont utilisés comme moyen de coercition politique ou punitif pour avoir exprimé des opinions politiques, et qui sont d'une ampleur telle qu'ils constituent un élément important de l'économie d'un pays donné »²⁶. À l'issue de l'enquête, la commission publie un rapport critique à l'égard des régimes de travail dans le bloc de l'Est, en Afrique du Sud, mais également dans les colonies africaines du Portugal et de la Belgique²⁷. Après la publication du rapport, le régime portugais réfute toutes les accusations et pointe des conclusions erronées²⁸. Le travail de la commission ad-hoc entraîne une répercussion considérable dans l'écosystème de l'OIT, puisqu'il instigue un débat sur la révision des normes internationales sur le travail contraint. En 1955, le comité suivant, présidé par Paul Ruegger, président suisse de la Croix-Rouge, délivre les mêmes conclusions. Les territoires portugais d'outre-mer sont de nouveau épinglés²⁹. Sur la base du rapport de Ruegger, l'OIT engage la révision de la convention n° 29 avec le soutien de Moscou qui est favorable à la création de nouvelles normes universelles sur le travail forcé. Selon Daniel

²⁵ Abrégé ECOSOC en anglais pour *Economic and Social Council*.

²⁶ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2007, pp. 485-486.

²⁷ International Labour Office et United Nations Economic and Social Council, « Report of the Ad Hoc Committee on Forced Labour », Genève, *News Series of the International Labor Office*, Supplément n° 36, 1953.

²⁸ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Colonial Labor Internationalized: Portugal and the Decolonization Momentum », *op. cit.*, p. 491 ; MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, p. 209.

²⁹ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2007, pp. 486-487 ; MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, pp. 208-209.

Maul, il s'agit d'une façon de détourner l'attention sur les conditions de travail en Union soviétique, de condamner le colonialisme et de s'attirer, avec un succès mitigé, la sympathie des nations récemment indépendantes en Afrique et en Asie³⁰. De l'autre côté, les gouvernements occidentaux se concentrent sur la dénonciation du travail contraint utilisé à large échelle dans les états « socialistes ». En fin de compte, la convention sur le travail forcé obtient les faveurs de la majorité des membres en 1957 à la 40^e Conférence internationale du Travail (CIT). Grâce à ce texte, l'OIT vise l'abolition totale du travail forcé à des fins de coercition politique et d'éducation politique, de développement économique, de punition et de discrimination raciale, sociale ou religieuse.

En plus des dynamiques internationales bipolaires, les années cinquante sont marquées par deux autres phénomènes qui affectent directement l'Empire portugais. Le premier réside dans l'inclusion des organisations non gouvernementales et de personnalités anticolonialistes en tant qu'acteurs des débats sur le travail forcé à l'OIT. L'un d'entre eux est l'*Anti-Slavery Society* (ASS), une association critique envers les politiques raciales du Portugal. L'ASS est d'abord active dans la lutte pour l'abolition de l'esclavage. Après la Seconde Guerre mondiale, elle est principale connue pour fournir « aux différents comités [sur le travail contraint dont le CESNU] des preuves de la survivance du travail forcé dans les territoires coloniaux, ainsi que des preuves de la domination d'un groupe ethnique par un autre »³¹. Le 22 février 1952, l'*Anti-Slavery Society* envoie à la commission ad-hoc sur le travail forcé un mémorandum en relation aux abus constatés en Angola, notamment sur la présence d'un système de travail contraint imposé aux Africains par les Européens³². Le 30 août 1955, elle adresse un autre mémorandum dans lequel l'association note l'ampleur de l'exploitation des « indigènes » par le régime portugais. Elle estime que l'opération ne diffère que subtilement de l'esclavage comme à São Tomé où la situation des travailleurs est comparable à un système de travail forcé à des fins économiques³³. Le journaliste et auteur britannique Basil Davidson représente un autre exemple de la « visibilisation » internationale des politiques et des pratiques de travail indigène du régime portugais. Il publie notamment un ouvrage, *African Awakening* (1955), dans lequel l'auteur

³⁰ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, pp. 209-211.

³¹ KOTT, Sandrine, *op. cit.*, 2012, p. 328.

³² International Labour Office et United Nations Economic and Social Council, « Report of the Ad Hoc Committee on Forced Labour », *op. cit.*, pp. 317-334.

³³ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « The Inventors of Human Rights in Africa », in MOSES A. Dirk, DURANTI, Marco et BURKE, Roland (éd.), *Decolonization, Self-Determination, and the Rise of Global Human Rights Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 295-296.

dénonce la routinisation du travail forcé, la participation évidente des autorités coloniales dans le processus de recrutement et les largesses généralisées des officiels³⁴. Le second phénomène survient en simultané. Il s'agit de l'indépendance d'un nombre toujours plus important de pays afro-asiatiques qui rejoignent par voie de conséquence les organisations internationales³⁵. Cette « coalition » globale est officiellement formée en avril 1955 lors de la Conférence de Bandung en Indonésie. Elle promeut le respect des droits humains, l'autodétermination des peuples et la paix dans le monde. Les membres s'engagent également à condamner le colonialisme et à inciter les nouvelles nations à l'éradiquer³⁶.

Dans ce contexte, le Portugal concentre les tensions pour son refus d'entrer en matière sur l'autodétermination de ses colonies, considérées comme des provinces d'outre-mer depuis 1951, alors que les autres empires coloniaux suivent la tendance inverse en amorçant des processus de décolonisation en Afrique et en Asie. De plus, le Portugal possède la caractéristique d'adhérer tardivement aux instruments de lutte contre les abus au travail dont les conventions n° 29 et n° 105 sur le travail forcé. Selon l'administration portugaise, leur ratification amplifierait la surveillance internationale et projetterait davantage de lumière sur les conditions critiques dans les colonies, signe que le régime est conscient jusqu'à un certain point des exactions commises en outre-mer³⁷. Or, la logique du régime produit l'effet inverse dans le sens où la poursuite du colonialisme et la volonté de limiter l'internationalisation des affaires impériales mènent à un décalage de plus en plus évident entre les politiques portugaises sur les « indigènes » et les développements internationaux sur le travail « libre ».

1.3 L'intégration portugaise des normes internationales de travail dans un monde décolonisé :

Le Portugal finit par adapter sa stratégie pour défendre la réputation du pays passablement endommagée par les critiques continues à son encontre. En conséquence, le régime salazariste

³⁴ DAVIDSON, Basil, *African Awakening*, Londres, Cape, 1955.

³⁵ COOPER, Frederick, *African since 1940: The Past of the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 66-90.

³⁶ LEE, Christopher J., *Making a World after Empire: The Bandung Moment and Its Political Afterlives*, Ohio, Ohio University Press, 2010, pp. 1-42 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 277.

³⁷ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Colonial Labor Internationalized: Portugal and the Decolonization Momentum », *op. cit.*, p. 492.

décide d'une intégration de l'Empire dans le processus normatif de l'OIT en ratifiant à la fin des années cinquante des conventions susceptibles de légitimer l'entreprise coloniale, tout en évitant de modifier les politiques sociales et du travail dans les colonies³⁸. Dans cette perspective, le Portugal effectue une étape cruciale le 25 juin 1956 en adressant par courrier à David Morse, directeur-général de l'OIT, une demande de ratification de la convention n° 29 sur la réglementation du travail forcé. Elle arrive trois mois après la reddition des conclusions de la commission ad-hoc sur le travail contraint et quelques jours après l'acceptation à la CIT de la résolution pour réviser la convention sur le travail forcé³⁹. Le 22 novembre 1959, le Portugal renforce davantage son intégration normative par la ratification en série de conventions supplémentaires dont la n° 105 de 1957 sur l'abolition du travail forcé qui entre en vigueur le 23 novembre 1960. L'Empire poursuit son objectif en ratifiant en 1960 la convention n° 104 sur l'abolition des sanctions pénales et la convention n° 107 de 1957 sur la protection des populations aborigènes et tribales⁴⁰. Toutefois, l'intégration des normes internationales du travail est opérée sans aucune altération de la législation impériale et des pratiques sur le terrain. Par voie de conséquence, l'élargissement des normes internationales du travail applicables aux colonies portugaises ne calme aucunement la situation. Au contraire, le processus normatif expose davantage l'Empire portugais à une surveillance internationale élargie. Par exemple, la ratification de la convention n° 29 induit un rapport annuel quant à son application effective dans les territoires d'outre-mer, ce qui engendre de l'anxiété de la part de la Direction générale de l'Administration politique et civile du ministère de l'Outre-mer. En 1958, celui-ci prie les Gouverneurs-généraux d'élaborer avec le plus grand soin la rédaction du rapport⁴¹. Par ailleurs, les dynamiques de la Guerre froide et des décolonisations rattrapent le Portugal. Le 14 décembre 1960, l'Assemblée générale de l'ONU approuve la résolution 1514 (XV) déposée par

³⁸ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., pp. 186-188 ; BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « “Colonialism on trial”: International and Transnational Organizations and the “Global South” Challenges to the Portuguese Empire (1949–1962) », *Humanity*, vol. 13, n° 1, 2022, p. 113.

³⁹ International Labour Office, *International Labour Conference, 36th Session, Geneva, 1956 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1957 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., pp. 191-193.

⁴⁰ Approbation de la ratification de la convention 104 sur l'abolition des sanctions pénales : Decreto-Lei No. 42,691, s.n., in *Diário do Governo*, Série I de 1959-11-30, n° 276, 1959, pp. 1841-1843 ; Approbation de la convention 107 sur la protection des populations aborigènes et tribales : Decreto-Lei No. 43,281, s.n., in *Diário do Governo*, Série I de 1960-10-29, n° 252, 1960, pp. 2353-2362.

⁴¹ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Internationalism and the Labour of the Portuguese Colonial Empire (1945–1974) », *Portuguese Studies*, vol. 29, n° 2, 2013, pp. 154-155.

Nikita Khrouchtchev, Président du Conseil des ministres de l'URSS. Elle vise à condamner le colonialisme et soutient, entre autres, le droit inaliénable à l'autodétermination des territoires non-autonomes⁴². Le texte est doublement dirigé contre l'Empire portugais dans la mesure où les gouvernements anglais, belges et français se sont séparés de leurs colonies contrairement au Portugal qui conservent les siennes sous l'appellation de « provinces d'outre-mer »⁴³. De plus, le gouvernement portugais refuse de fournir des renseignements à leur sujet conformément aux termes de l'article 73 (e) de la Charte des Nations unies et de la résolution 1542 (XV)⁴⁴. La participation politique et civique restreinte des Africains est également une des autres critiques adressées aux autorités portugaises dans l'écosystème onusien⁴⁵.

En outre, le régime salazariste est rattrapé par une détérioration de la situation en Angola. Plusieurs crises éclatent successivement pour des motifs hétéroclites. Sur fond de culture obligatoire de coton, la Baixa de Cassange dans le district de Malange est confrontée à une révolte des travailleurs ruraux de la *Companhia Geral dos Algodões de Angola* (COTONANG) de janvier à mars 1961. Le soulèvement isolé est durement réprimé par les autorités coloniales qui tentent délibérément de cacher l'événement pour qu'il ne s'ébruite pas à l'extérieur du district. Dans la nuit du 22 au 23 janvier 1961, un commando antisalazariste et antifranquiste mené par Henrique Galvão, ancien inspecteur-supérieur des Affaires indigènes, détourne le paquebot de croisière de luxe *Santa maria* dans les Caraïbes. Le plan initial consiste à instiguer un mouvement populaire révolutionnaire pour renverser Salazar. Pour cela, le bateau est dévié pour l'Angola où un gouvernement d'opposition serait mis en place. Cependant, le coup d'État se solde par un échec avec la fuite des responsables à Recife au Brésil. Le 4 février 1961, sous la houlette du Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA), plusieurs centaines d'Africains armés de couteaux organisent un assaut contre la principale prison politique de Luanda pour libérer des prisonniers en transfère pour le Portugal. Sept policiers portugais et quarante Africains périssent, tandis qu'aucun prisonnier n'est libéré. Enfin, le 15 mars 1961, le

⁴² United Nations, A/4684, *Resolutions adopted by the General Assembly during its 15th session, 20 September-20 December 1960*, New York, s.n., Suppl. n° 16, 1961, pp. 66-67.

⁴³ Lei No. 2048, s.n., in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1951-06-11, n° 117, 1951, pp. 407-412 ; BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel, *The "Civilizing Mission" of Portuguese Colonialism (c.1870-1930)*, op. cit., p. 56.

⁴⁴ ABIT, C-51-2-1 (J.8), Rapport mensuel du correspondant du Portugal à l'OIT, n° 43, août-novembre 1960 ; SANTOS, Aurora Almada e, op. cit., pp. 176-177.

⁴⁵ MONTEIRO, José Pedro, « From 'Natives' to 'Aborigines': Late Colonialism, Indigenous Rights and the Global Politics of Sovereignty », *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 48, n° 5, 2020, p. 935.

nationaliste angolais Holden Robert et l'Union des Populations de l'Angola (UPA) lancent une vague de massacres contre des colons et des travailleurs africains dans une région caféière à la frontière avec le Congo-Léopoldville. La réponse portugaise est virulente avec des arrestations arbitraires causant un exode des populations. Hasard du calendrier, l'attaque de l'UPA a lieu le même jour que le débat demandé en février par le Libéria au Conseil de Sécurité de l'ONU pour discuter de la situation critique des droits humains en Angola⁴⁶. La République arabe unie, le Ceylan, le Ghana et le Congo-Brazzaville appuient le Libéria pour créer un sous-comité mandaté pour recueillir des informations sur la situation en Angola, puis soumettre un rapport au Conseil de Sécurité. Le Portugal rétorque en reconnaissant comme illégitime l'interférence de l'ONU sur des affaires internes. Malgré l'influence diplomatique portugaise au Conseil de Sécurité, le *Sous-comité pour l'Angola* est accepté le 20 avril 1961 à l'Assemblée générale de l'ONU via l'approbation de la résolution 1603 (XV) qui demande également l'introduction urgente de mesures et de réformes en Angola⁴⁷. Le 22 juin 1961, la question se retrouve une deuxième fois sur la table du Conseil de Sécurité qui adopte la résolution S/4835 dans laquelle il déplore les tueries de masse et la répression courante en Angola⁴⁸. Autrement dit, la souveraineté impériale portugaise est désavouée et contestée tant dans ses propres provinces d'outre-mer que sur la scène internationale. Les soulèvements à répétition dans le nord de l'Angola accroissent une attention accrue de la politique impériale du Portugal, plaçant le régime salazariste dans une condition diplomatique inconfortable. En définitive, l'escalade des dénonciations formelles contre le Portugal est rendue possible par l'intégration progressive de l'Empire dans l'écosystème onusien et dans l'univers normatif de l'OIT. Cependant, l'entrée du Portugal dans les nouvelles normes internationales s'est opérée sans aucune altération de la

⁴⁶ Sur les révoltes cotonnières dans la Baixa de Cassange : FREUDENTHAL, Aida, « A Baixa de Cassanje: algodão et revolta », *Revista Internacional de Estudos Africanos*, vol. 18-22, 1995-1999, pp. 245-283, KEESE, Alexander, « Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, reformas portuguesas, política 'tradicional' e religião na Baixa de Cassange e no Distrito do Congo (Angola) », 1957-1961 », *Africana Studia*, n° 7, 2004, pp. 247-276 et MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, 2009, p. 175 ; Sur la prise du paquebot *Santa Maria* : MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 281 ; Sur les événements du 4 février 1961 : MARCUM, John, *The Angolan Revolution, Vol. 1 (1950-1962)*, Baltimore, MIT Press, 1969, pp. 126-130 ; Sur l'attaque des plantations caféière dans le nord-est de l'Angola et ses répercussions au Congo-Brazzaville : MACQUEEN, Nonie, *The Decolonization of Portuguese Africa. Metropolitan Revolution and the Dissolution of Empire*, Londres - New York, Longman, 1997, p. 24 et MARCUM, *op. cit.*, pp. 130-135.

⁴⁷ United Nations, A/4684, *Resolutions adopted by the General Assembly during its 15th session, 20 September-20 December 1960*, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁴⁸ United Nations, S/RES/163, *Resolution adopted by the Security Council at its 956th meeting on 9 June 1961 [on the mandate of the Subcommittee on the situation in Angola]*, 1961.

législation impériale et des pratiques sur le terrain. En conséquence, cette stratégie laisse un champ relativement large aux acteurs post-coloniaux pour attaquer diplomatiquement et politiquement le Portugal sur le décalage entre les normes internationales et les politiques coloniales de son Empire. Cette occasion est saisie par le Ghana le 25 février 1961 en déposant une plainte pour non-respect des obligations de la convention n° 105 sur le travail forcé.

1.4 Délimitations de la recherche, sources utilisées et méthode adoptée :

Notre travail vise à démontrer que la plainte du Ghana et la démarche portugaise contre le Libéria ne constituent pas des événements isolés de l'histoire coloniale du Portugal. Au contraire, nous estimons qu'elles s'imbriquent dans la série de circonstances détaillées ci-dessus. Elles témoignent de l'internationalisation croissante de la question du travail contraint à l'OIT et de la délégitimation globale de la solution coloniale dans les organisations internationales. Traités sous cet angle, les deux « incidents internationaux » impliquant le Portugal représentent un objet d'étude non négligeable. Nous verrons qu'ils permettent d'observer et de comprendre l'impact des dynamiques internationales de la Guerre froide et des décolonisations sur un Empire portugais qui manifeste des réticences quant aux transformations normatives d'après-guerre dans le domaine des politiques sociales et de travail « indigène ». L'exploration des deux plaintes permettra en outre la mise en lumière des stratégies diplomatique et politique que le Gouvernement portugais, ses diplomates et ses idéologues mobilisent pour défendre, légitimer et normaliser la solution coloniale qui se trouve considérablement contestée dans les provinces d'outre-mer et sur la scène mondiale. Lors de notre étude, nous observerons un abandon progressif d'une justification du colonialisme fondée sur les différences raciales, largement critiquées à l'internationale, car l'argument est interprété comme la preuve d'une discrimination raciale systémique. Nous soutiendrons que l'Empire portugais développe en lieu et place un discours officiel valorisant et laudatif de ses politiques sociales qui sont menées conjointement avec l'OIT. C'est le cas du Code du Travail rural, successeur du Code du Travail indigène, qui suit l'abolition du Statut de l'Indigène, décrétée le 6 septembre 1961. Autrement dit, nous démontrerons que le Portugal veut se forger l'image d'un empire réformable qui dispose d'un avenir compatible avec les conventions ratifiées à l'OIT et, dans une moindre mesure, un Empire compatible avec la Charte des Nations-Unies et son article 73 (e). Dans le même temps, nous prouverons également que le régime portugais construit un narratif autour de l'avant-gardisme de l'Empire dans l'action et la justice sociales en matière de droits humains et de protection des populations « autochtones ». Mieux, selon

cette rhétorique, l'Empire est un excellent élève en comparaison aux pays africains post-coloniaux qui, selon le Gouvernement portugais, accusent un retard important dans leur politique de développement socio-économique. Nous verrons que ce raisonnement explique en grande partie la plainte portugaise contre le Libéria, un pays déjà suspecté en 1929 d'autoriser des formes graves de coercition au travail. Ainsi, la plainte permet d'engager des accusations politiques et diplomatiques sur les États post-coloniaux afin de pointer leurs incohérences dans le champ de la justice sociale, notamment sur la question de la protection des populations « autochtones ». Cette stratégie n'a rien d'inédit, puisque le Portugal s'inspire de la « thèse belge », pensée en 1952 par le délégué belge Fernand van Langenhove à l'ONU pour critiquer les concepts onusiens flous de « territoire non-autonomes » et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁴⁹. D'après Luis Rodriguez-Piñero, la thèse belge sert en sous-main à contrer la condamnation du colonialisme à l'ONU avec une emphase sur la situation critique des populations « indigènes » dans les États indépendants⁵⁰. L'Empire portugais se réapproprie la « thèse belge » une décennie plus tard à l'OIT en déposant une plainte contre le Libéria pour violation de la convention n° 29 sur la réglementation du travail forcé.

En conséquence, il convient de souligner que notre thèse ne répondra directement pas aux débats historiographiques sur les relations de travail dans les colonies. En effet, nous ne visons pas à étudier les dynamiques d'une colonie portugaise, le quotidien d'une administration coloniale locale, le fonctionnement d'une société publique ou privée qui emploie de la main d'œuvre « indigène » ou encore l'impact du colonialisme portugais dans une localité ou une région spécifique⁵¹. Ces champs historiques seront sommairement touchés, car plusieurs

⁴⁹ Belgian Government, *La Mission sacrée de Civilisation: à quelles populations faut-il en étendre le bénéfice? La Thèse Belge*, New York, Belgian Government Information Center, 1953.

⁵⁰ RODRIGUEZ-PIÑERO, Luis, *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO regime, 1919-1989*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 139-145.

⁵¹ KEESE, Alexander, « Proteger o Preto. Havia uma mentalidade reformista na Administração portuguesa na Africa Tropical (1926–1961)? », *Africana Studia*, n° 6, 2003, pp. 97–125 ; KEESE, Alexander, « Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, reformas portuguesas, política 'tradicional' e religião na Baixa de Cassange e no Distrito do Congo (Angola), 1957-1961 », *Africana Studia*, n° 7, 2004, pp. 247-276 ; KEESE, Alexander, « The Constraints of Late Colonial Reform Policy: Forced Labour Scandals in the Portuguese Congo (Angola) and the Limits of Reform under Authoritarian Colonial Rule, 1955–61 », *Portuguese Studies*, vol. 28, n° 2, 2012, pp. 186-200 ; ALLINA, Eric, *op. cit.* ; HAVIK, Philip J., KEESE, Alexander et SANTOS, Maciel, *Administration and Taxation in Former Portuguese Africa: 1900-1945*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2015 ; BALL, Jeremy, *op. cit.* ; CLEVELAND, Todd, *op. cit.* ; KAGAN GUTHRIE, Zackary, *Labor, Mobility, and Colonial Rule in Central Mozambique, 1940-1965*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2018 ; CERDEIRA DE

entreprises privées comme COTONANG, Diamang et la Société Agricole de Cassequeel sont soupçonnées par le Ghana d'employer de la main d'œuvre contrainte avec la collaboration des administrations régionales. Néanmoins, notre étude interroge avant tout la relation entre le Portugal et l'Organisation internationale du Travail. La sociologue Cristina Rodrigues a rédigé en ce sens un travail pionnier sur la manière dont le régime autoritaire a géré tout au long de son existence le patrimoine normatif de l'OIT, c'est-à-dire de la création de l'État nouveau en 1933 à sa disparation en 1974⁵². Toutefois, Rodrigues considère la relation entre le Portugal et l'organisation à travers les conventions ratifiées sans y intégrer les dynamiques internationales et leurs conséquences sur la trajectoire politico-sociale de l'Empire portugais. Ainsi, notre démarche se rapproche davantage des recherches inédites entamées par l'historien José Pedro Monteiro qui est l'un des premiers chercheurs à historiciser les relations entre l'Empire portugais et l'OIT « autour du problème du "travail indigène" dans le contexte historique de la transformation de l'argument éthique qui commande la politique internationale »⁵³. Il s'intéresse également à la manière dont les conventions et les programmes sociaux de l'OIT ont conditionné l'action internationale de l'Empire portugais, entre autres, sur la légitimité de sa souveraineté sur les « provinces d'outre-mer »⁵⁴. Enfin, José Pedro Monteiro est le seul historien du colonialisme tardif portugais à proposer une analyse plus substantielle des « incidents » de 1961. Il estime qu'elles occupent une importance considérable dans l'histoire de l'Empire colonial, car elles reflètent l'internationalisation et la politisation graduelle des débats sur l'impérialisme et le travail forcé après la Seconde Guerre mondiale. L'historien soutient aussi que ces processus dynamiques interviennent dans les organisations internationales, car elles deviennent des espaces privilégiés pour réguler les politiques de travail

JESUS, Pedro Manuel, *The administrator, the chief, and the officer. Making and remaking the local administration in late colonial Guinea-Bissau (1961-1974)*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine, Genève, Université de Genève, 2022.

⁵² RODRIGUES, Cristina, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Thèse de doctorat en Sociologie, Coïmbre, Université de Coïmbre, 2012.

⁵³ MONTEIRO, José Pedro, *A internacionalização das políticas laborais "indígenas" no império colonial português (1944-1962)*, Thèse de doctorat en Histoire, Lisbonne, Université de Lisbonne avec la participation de l'Institut Universitaire de Lisbonne, l'Université Catholique Portugaise et l'Université d'Évora, [2016], 2017, p. 5.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 6-8.

indigène, ainsi que pour contester la solution coloniale via les réseaux locaux, nationaux et transnationaux des gouvernements post-coloniaux et des acteurs de la société civile⁵⁵.

Dans notre optique, il s'agira de prolonger les réflexions de José Pedro Monteiro en enrichissant son raisonnement et ses conclusions. En effet, notre analyse des plaintes du Ghana et du Portugal consiste à apporter des interprétations supplémentaires quant aux actions diplomatiques et politiques de l'Empire portugais à l'OIT dans un contexte relativement trouble pour ce dernier. Nous mobiliserons de manière extensive les sources provenant de l'OIT, à commencer par les rapports de plaintes respectivement publiés le 5 mars 1962 et le 4 mars 1963. Néanmoins, ils ne suffisent pas à cerner la portée des stratégies portugaises qui servent à légitimer et de normaliser la solution coloniale à l'OIT. Ainsi, contrairement à Monteiro, nous utiliserons de manière plus extensive les procès-verbaux des séances du Conseil d'administration et des Conférences internationales du Travail entre 1960 et 1963. Ils permettent d'obtenir avec facilité la rhétorique employée par l'Empire portugais face aux États membres de l'OIT, ainsi que l'avis de ces derniers sur la politique coloniale du Portugal et le verdict des plaintes. Les conclusions des Commissions d'enquête seront débattues avec véhémence lors des Conférences internationales du Travail, car les États post-coloniaux estimeront que les experts font preuve de cynisme et appliquent un double standard peu appréciable. Les rapports et les procès-verbaux des assemblées sont complétés par les correspondances internes entre les fonctionnaires de l'OIT, son Bureau et les correspondances privées entre le personnel du ministère des Affaires étrangères portugais. Bien que ces documents soient disponibles en nombre restreint, ils livrent des informations intéressantes sur les échanges entre le Portugal, l'OIT et ses fonctionnaires quant aux deux plaintes déposées dans le courant de l'année 1961. Certes, ces missives ne compensent pas l'absence de sources archivistiques émanant de fonds portugais que Monteiro a pu consulter pour ses recherches. Ils contiennent des échanges internes entre les idéologues du régime et des procès-verbaux de réunions parfois informelles et confidentielles avec des cadres du BIT comme Wilfried Jenks qui est en contact permanent avec le régime salazariste. L'accès à de telles sources est avantageuse dans la mesure où elles éclairent sur les discussions en coulisse dans le but d'influencer le processus et le résultat des enquêtes. Néanmoins, nous serons restreints aux sources disponibles dans les archives du BIT à Genève, ainsi que les textes programmatiques

⁵⁵ MONTEIRO, José Pedro, « “One of Those Too-Rare Examples” : The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », *op. cit.*, p. 222 ; BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Colonial Labor Internationalized: Portugal and the Decolonization Momentum », *op. cit.*, pp. 484-488.

contemporains de personnes comme Adriano Moreira et Franco Nogueira qui exposent par écrit la doctrine coloniale du Portugal des années soixante. Cette limite méthodologique ne fragilise pas l'apport considérable de notre thèse à l'historiographie des relations entre l'Empire portugais et l'OIT. Jusqu'ici, José Pedro Monteiro s'est principalement concentré sur la plainte du Ghana par des recherches empiriques, conceptuelles et analytiques. Il a récemment élargi ses réflexions au cas du Libéria en l'étudiant sous le prisme de la thèse belge⁵⁶. Cependant, le traitement de la plainte portugaise contre cet État de l'Afrique de l'Ouest reste encore modeste, bien que les points soulevés par l'historien soient convaincants. Par voie de conséquence, nous approfondirons la plainte du Portugal contre le Libéria pour approfondir les commentaires de Monteiro et dégager de nouvelles pistes d'analyse.

À cette fin, notre travail est divisé en trois sections. Elles sont organisées de manière chronothématique de sorte à étudier les plaintes séparément selon un schéma analytique, comparatif, méthodique et systématique. Premièrement, une telle structuration du mémoire répond au besoin de révéler en détail les procédures de chaque plainte dont les étapes sont longues et nombreuses entre le dépôt de l'acte d'accusation et la publication des verdicts. Par exemple, le Portugal doit attendre vingt mois pour que des conclusions soient rendues quant aux soupçons de travail forcé au Libéria. Deuxièmement, nous devons connaître la motivation des initiants qui diffère entre les deux « incidents », car les plaignants et les accusés ne disposent pas du même profil. Le Ghana est un État post-colonial, tandis que le Portugal est un Empire colonial dirigé par un régime autoritaire. Troisièmement, la nature des acteurs impliqués dans les plaintes varie avec un profil davantage anticolonial et nationaliste dans le cas ghanéen. Quatrièmement, il convient d'exposer les outils mobilisés par chaque partie – notamment le Portugal – pour se défendre et influencer le verdict des Commissions d'enquête. Nous verrons que l'Empire portugais a tendance à se fonder sur des sources officielles émanant de l'OIT et de l'ONU pour contrer ses détracteurs ou affaiblir ses adversaires. Cinquièmement, les résultats des Commissions d'enquête méritent d'être analysés dans la mesure où ils livrent des enseignements sur l'effort constant du Portugal pour influencer en sa faveur les deux verdicts. Ces derniers permettent également d'entrevoir et de questionner la position et les objectifs de l'OIT face à deux plaintes inédites à l'encontre respectivement d'un empire colonial et d'un État africain indépendant depuis 1847. Enfin, nous évaluerons l'interprétation des verdicts par

⁵⁶ MONTEIRO, José Pedro, « “One of Those Too-Rare Examples”: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », *op. cit.*, pp. 221-249.

l'appareil politique et diplomatique portugais et par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux engagés dans les plaintes.

2. L'Empire portugais face à l'épreuve de la plainte inédite de la République du Ghana à l'Organisation internationale du Travail en 1961 :

La fin des années cinquante est marquée par une intégration plus marquée du Portugal dans l'espace normatif de l'OIT. Comme expliqué dans l'introduction, le régime salazariste décide de ratifier plusieurs conventions susceptibles de légitimer la solution coloniale portugaise, sans pour autant altérer la législation du travail dans les provinces d'outre-mer. Cette tentative de trouver un point d'équilibre entre la préservation de la structure juridique de l'Empire et l'élargissement des engagements portugais dans le domaine de la justice sociale ouvrent la voie à de nouvelles formes de contestations du colonialisme au sein de l'OIT. Dans ce contexte, le Ghana dépose en février 1961 une plainte contre le Portugal pour l'exécution non satisfaisante de la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, entrée en vigueur le 23 novembre 1960 sur tout le territoire portugais. Contrairement au récit historiographique traditionnel, l'initiative ghanéenne ne relève pas d'une « conspiration » contre le Portugal, ni d'un épisode anecdotique dans l'histoire du colonialisme tardif portugais⁵⁷. Au contraire, la plainte s'insère dans une longue succession d'attaques diplomatiques contre les politiques impériales du Portugal, à la différence que l'action du Ghana est inédite. En effet, aucun État membre n'avait présenté de plainte à l'OIT contre un gouvernement pour le non-respect d'une convention de l'organisation. Par conséquent, les autorités ghanéennes provoquent un précédent que le Gouvernement portugais qualifie de « dangereux » dans la mesure où il induit une politisation de l'OIT, et plus particulièrement de la question du travail forcé⁵⁸.

Le deuxième chapitre du présent mémoire aura pour objectif d'étudier la procédure extraordinaire que le Gouvernement ghanéen a enclenchée à l'OIT en déposant une plainte

⁵⁷ EVANGELISTA, Júlio, *Ghana's Complaint and the Plot Against Portugal*, Lisbonne, Agência Geral do Ultramar, 1963 ; MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, 2009, pp. 245-247 ; NOGUEIRA, Franco, *op. cit.*, 1984, pp. 211-212, note 1.

⁵⁸ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, pp. 285-286.

contre le Portugal. Loin d'être une simple dispute diplomatique, nous verrons que l'action ghanéenne vise à dénoncer le colonialisme portugais par un outil juridique de l'OIT qui expose l'Empire portugais à une surveillance internationale sans précédent de ses pratiques de travail indigène. En effet, la plainte aboutit à la constitution de la première Commission d'enquête de l'histoire de l'OIT. Il s'agit d'un comité ad-hoc impartial qui est chargé d'établir la vérité sur les accusations du Ghana sous un angle strictement juridique. Pour cela, les commissaires établissent un processus laborieux axé autour d'une récolte intensive d'informations sur les pratiques de travail indigène dans les territoires d'outre-mer. Elle prend trois formes. Premièrement, les renseignements écrits sont exigés à chaque partie. Puis, la Commission organise une session d'audition de témoins dans les locaux du BIT à Genève. Enfin, dernière étape de l'enquête, la Commission décide de se rendre dans les provinces d'Angola et du Mozambique pour investiguer sur le terrain les accusations du Ghana. La particularité du processus dans le fait que les demandes de renseignements ne sont pas restreintes qu'au plaignant et à l'accusé. Nous noterons qu'un ensemble hétérogène d'acteurs gouvernementaux et de la société civile sont engagés dans l'enquête, puisque la Commission invite tout État ou organisation non gouvernementale à partager des informations sur les allégations de la plainte. En outre, la Commission permet à ces acteurs de participer aux auditions de témoins. En fin de compte, le régime salazariste se voit donc confronter à une procédure d'enquête qui risque de fragiliser la position de l'Empire sur la scène internationale dans le cas où la Commission condamne le Portugal.

En conséquence, nous tâcherons de montrer comment les autorités portugaises gèrent cette procédure d'enquête inédite. Tout d'abord, nous noterons que le régime opte pour coopérer systématique avec l'OIT. La collaboration débute peu après le dépôt de la plainte quand le Portugal cherche à tout prix que l'enquête ne soit pas traitée par le Conseil d'administration de l'OIT où siège de nombreux représentants d'États afro-asiatiques et socialistes qui sont réfractaires à l'Empire. Les hautes sphères du régime militent à la place pour un renvoi de la plainte à une Commission d'enquête davantage objective. Dans le même temps, nous remarquerons que la délégation portugaise de l'OIT récuse l'ensemble des allégations ghanéennes qualifiées de « vagues » et d'« imprécises », de sorte à décrédibiliser les sources du Ghana. Le Portugal tente également de renvoyer les critiques sur la situation des droits humains dans les colonies portugaises en exposant les contradictions du Gouvernement ghanéen en matière de conditions sanitaires et humaines dans le pays, toujours dans le but de délégitimer les accusations du plaignant. Enfin, une autre caractéristique de la stratégie portugaise réside dans le contrôle des auditions des témoins et de la visite de la Commission en Angola et au

Mozambique. En effet, nous constaterons que l'appareil diplomatique et colonial du Portugal prépare minutieusement ses témoins pour obscurcir les aspects les plus problématiques de la politique de travail indigène sur lesquels les représentants portugais se verraient questionner. Il en est de même pour la visite de la Commission dont le tracé est connu à l'avance par le régime. Tous ces agissements attestent de l'effort portugais pour minimiser la potentialité d'obtenir un verdict défavorable de la Commission de l'enquête. Pour conclure, il convient de signaler que la plainte du Ghana n'affecte pas uniquement le Portugal. Le Bureau international du Travail est aussi placé dans des circonstances particulières dans le sens où il doit se positionner quant à la procédure à suivre pour traiter la plainte du Ghana. Nous observerons que le BIT, par la voix de Wilfried Jenks, sous-directeur général de l'OIT, s'efforce de maintenir la plainte hors de portée du Conseil d'administration de l'organisation par crainte d'une politisation de l'objet. Le Bureau privilégie également des contacts directs avec le régime pour parvenir à une coopération qui profite à l'OIT. En effet, nous soutenons que la collaboration de l'administration Morse avec le régime salazariste ne signifie pas une forme de naïveté ou de complaisance. Le BIT, ses fonctionnaires et la Commission profitent de la plainte pour faire avancer le programme social de l'organisation au Portugal. Ce trait particulier de la collaboration sera notamment visible lors de l'analyse du verdict dans le troisième chapitre du mémoire.

2.1 Du dépôt de la plainte à la constitution inévitable d'une Commission d'enquête :

2.1.1 Les intentions du Ghana derrière le « dangereux précédent » à l'OIT :

Le 25 février 1961, Seth Kobla Anthony, représentant permanent du Ghana à l'Office européen de l'Organisation des Nations Unies (ONU) envoie un courrier à l'Américain David A. Morse, Directeur général du Bureau international du Travail (BIT). Dans cette lettre, le Gouvernement ghanéen accuse le Portugal de ne pas assurer « de manière satisfaisante, dans ses territoires africains du Mozambique, d'Angola et de Guinée, l'exécution de la convention n° 105 [de 1957 sur l'abolition du travail forcé] [...] »⁵⁹. Les dénonciations contre les pratiques de travail « indigène » de l'Empire portugais sont relativement fréquentes à l'OIT après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Néanmoins, les allégations de violation des normes internationales sont jusqu'ici effectuées par des individus, des mouvements sociaux ou des organisations non

⁵⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 1.

gouvernementales telle l'*Anti-Slavery Society* (ASS). L'action ghanéenne constitue donc la première plainte d'un représentant étatique à l'OIT.

À première vue, le contexte politique et diplomatique délicat du Portugal a conditionné la décision ghanéenne de déposer la plainte. L'Empire portugais subit une pression accrue dans les organisations internationales et dans l'outre-mer. Elle est causée par un refus d'accorder l'autodétermination de ses colonies dans un continent africain en pleine décolonisation et par la détérioration récente de la situation humanitaire en Angola. Selon Daniel Maul, historien spécialisé dans l'histoire de l'OIT, la longue liste des transgressions antérieures du régime salazariste sur la question du travail indigène a également pesé dans la balance du Ghana⁶⁰. Il est possible d'adjoindre la résistance des autorités portugaises à une quelconque réforme du travail dans les provinces d'outre-mer, ce qui alimente les tensions avec les États du bloc afro-asiatique à l'OIT. Toutefois, José Pedro Monteiro émet plusieurs doutes quant aux motivations réelles du Ghana, tout comme sur les acteurs qui ont participé à l'élaboration de la plainte. Il met principalement en garde contre la reproduction simpliste du discours portugais, à savoir que l'Empire est victime d'une sorte de « conjuration » concertée au niveau international⁶¹. Si l'aspect conspirationniste est mis de côté, l'argument portugais de l'acharnement diplomatique n'est pas dénué de sens dans la mesure où le 20 février 1961, le Libéria demande que le Conseil de Sécurité de l'ONU débâte sur l'état des droits humains en Angola⁶². Lors du débat qui se déroule le 15 mars 1961, le Ghana manifeste son soutien à l'initiative du Libéria pour créer un sous-comité spécial mandaté pour recueillir des informations sur la situation en Angola. Le sous-comité doit soumettre par la suite un rapport au Conseil de Sécurité. Une telle lecture des événements est renforcée par la politique extérieure du président ghanéen Kwame Nkrumah construite autour du panafricanisme et de la lutte anticoloniale et les relations de proximité avec le Libéria⁶³. Par exemple, les deux états participent en décembre 1958 au congrès panafricain d'Accra, organisée par la Conférence des peuples africains⁶⁴. Dans le même ordre d'idée, des liens existent aussi entre Nkrumah et le nationaliste angolais Holden Roberto, présent à Accra

⁶⁰ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, p. 266.

⁶¹ EVANGELISTA, Júlio, *op.cit.* ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 283.

⁶² United Nations, A/4667, *Report of the Security Council to the General Assembly, 16 July 1960 – 15 July 1961*, New York, *s.n.*, Suppl. n° 2, 1961, pp. 68-72.

⁶³ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 228.

⁶⁴ HOUSER, George M., *No One Can Stop the Rain: Glimpses of Africa's Liberation Struggle*, New York: Pilgrim Press, 1989, pp. 69-71.

en 1958. Toutefois, il est compliqué de discerner le degré de proximité entre les deux personnages, ni le degré d'implication du Ghana dans les heurts survenus entre janvier et avril 1961 en Angola⁶⁵. En somme, les remarques de Monteiro sur les acteurs de la plainte sont pertinentes et méritent d'être davantage creusées par l'historiographie sur les relations extérieures du Ghana, bien qu'une certaine coopération entre le Ghana et le Libéria ne semble pas exclue.

Les intentions du gouvernement de Nkrumah sont en revanche bien précisées dans la plainte. Selon le Ghana, le Portugal ne respecte pas les obligations de la convention n° 105 sur le travail forcé. L'accusation porte explicitement et uniquement sur les territoires du Mozambique, d'Angola et de Guinée. Le Gouvernement du Ghana exige aussi la mise sur pied d'une Commission d'enquête⁶⁶. En conséquence, la manœuvre ghanéenne vise à braquer pendant un temps relativement long les regards internationaux sur l'Empire portugais. De manière collatérale, la plainte ghanéenne affecte l'OIT, puisque cette dernière est contrainte d'engager des procédures extraordinaires qui n'ont jamais été actionnées dans toute l'histoire de l'organisation, encore moins pour étudier les politiques et les pratiques d'un État colonial. En ce sens, une discussion sur les contours de la plainte est placée à l'ordre du jour de la 148^e session du Conseil d'administration (CA) du BIT. Le 10 mars 1961, les représentants des pays membres de l'organisation ont discuté et défini le calendrier de la plainte. Il est décidé qu'aucune discussion sur le fond de la plainte n'est admissible à ce stade de la procédure⁶⁷. Il est probable que ce choix soit induit par l'absence d'éléments plus concrets pour évaluer la véracité des allégations du Ghana. Il est alors annoncé que le sujet sera débattu plus amplement lors de la 149^e session du CA. Le point est agendé pour le 2 juin 1961. Des renseignements supplémentaires du Ghana et de potentielles informations du Portugal sont attendus d'ici à cette session. Une fois ces éclaircissements en main du CA, celui-ci pourra, s'il l'estime adéquat, renvoyer la question à une Commission d'enquête, comme prévu dans l'article 26, alinéa 3 de la constitution de l'OIT⁶⁸.

Le 11 avril 1961, le ministre du Travail et de la Coopération du Ghana adresse au Bureau de l'OIT le compte rendu détaillé pour justifier les propos de son État sur la non-observation de la convention n° 105 par le gouvernement du Portugal. L'auteur dénonce la brutalité du

⁶⁵ MARCUM, *op. cit.*, pp. 42-46.

⁶⁶ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 1-2.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 2, 5.

colonialisme portugais et le discours de façade de l'Empire. Pour le Ghana et « d'autres pays » que le ministre ne mentionne pas, le Portugal a ratifié la convention pour occulter la poursuite de ses politiques de travail contraint. En réalité, l'Empire portugais continue de pratiquer dans ses territoires d'outre-mer des atrocités comme l'esclavage et le travail forcé. Ces faits sont rapportés par des témoignages anonymes dont l'identité est préservée de « l'impitoyabilité de la police et des services secrets portugais ». Ils sont nommés « défenseurs de la liberté », par opposition aux oppresseurs portugais. Néanmoins, les allégations ne proviennent pas intégralement de sources orales. Le ministre cite des journaux des pays de l'OTAN, l'existence de discours proférés sur la question coloniale portugaise au Conseil de Sécurité de l'ONU et à l'Assemblée générale de ladite organisation. Dans le détail, le Ghana signale le rôle des autorités locales dans le recrutement des travailleurs forcés à des fins privées. Il leur est reproché de menacer les Africains à la conscription militaire obligatoire. Les recruteurs ignorent en outre volontairement la limite légale de travail fixée à six mois par an sous contrat, tout comme l'utilisation d'invalides, de femmes et d'enfants. Par ailleurs, les travailleurs effectuent quatorze heures de labeur quotidien sans aucun congé. D'après les estimations obtenues auprès de l'Union de la Population de l'Angola (UPA), un demi-million d'Africains des colonies portugaises serait concerné par ces mauvais traitements. Ces cas sont existants dans les Chemins de fer de Benguela et dans les flux migratoires légaux entre le Mozambique et les mines du Rand en Afrique du Sud. Enfin, le Ghana mentionne brièvement que le travail forcé est généralement utilisé « sur les plantations de sucre, de café, d'agave et autres plantations appartenant à des Européens »⁶⁹.

En somme, la lettre du ministre du Travail et de la Coopération du Ghana n'apporte aucun nouvel élément pour le traitement de la plainte. Les allégations de travail forcé dans les territoires africains du Portugal sont récurrentes à l'OIT et connues de tous les membres. En réalité, la stratégie ghanéenne ne consiste pas à soumettre des preuves inédites sur les pratiques de travail « indigène » de l'Empire portugais. L'intérêt réel du courrier est de signifier l'avis du Ghana sur le besoin d'instituer une Commission d'enquête temporaire pour vérifier la véracité des allégations⁷⁰. Dans le même temps, la réponse du ministre révèle l'étendue transnationale et diversifiée du réseau d'informations de son pays. Les contacts avec des États voisins, pour le moment anonymes, et des organisations anticolonialistes comme l'UPA sont confirmés. Cependant, il convient de noter que les indications obtenues par le Ghana présentent beaucoup

⁶⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 117-119.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 117-119.

d'accusations générales, de nombreuses erreurs factuelles et des interprétations maladroites de la législation portugaise. Par exemple, le représentant ghanéen affirme que le Portugal a ratifié en 1958 la nouvelle convention sur l'abolition du travail forcé, alors qu'elle a eu lieu le 23 novembre 1959. Tous les domaines économiques de l'outre-mer sont mentionnés sans qu'il y ait une différenciation entre les secteurs public et privé, et sans que l'on sache quelles irrégularités se manifestent dans quels types d'entreprises.

2.1.2 Le Portugal en quête d'une non-politisation de la plainte ghanéenne :

Les autorités portugaises montrent publiquement un visage horrifié et scandalisé quant à l'initiative du Ghana. Dans une lettre envoyée en mars 1961 au délégué uruguayen Victor Gómez, Alexandre Ribeiro da Cunha, représentant portugais au CA du BIT, qualifie l'action ghanéenne de « dangereux précédent » qui tend à politiser l'OIT, et donc les affaires coloniales⁷¹. Selon José Pedro Monteiro, « le risque de politisation, ainsi que les assurances constantes que la plainte serait contenue dans une sphère technique et juridique, ont [...] été une constante dans les discussions [sur la plainte] entre les responsables portugais et l'OIT »⁷². L'aspiration à éviter une politisation du colonialisme et des pratiques de travail « indigène » n'est pas une nouveauté. La critique est déjà émise par Ribeiro da Cunha en 1959 au moment du processus de ratification de la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé. Dans un document où il justifie la ratification d'une série de « conventions de base », il explique « [qu'] une grande partie du mal qui s'est produit en Afrique est le résultat de la "politisation" des questions sociales et du travail »⁷³. Or, il convient, selon lui, « de délier les problèmes politiques des problèmes de travail »⁷⁴.

À l'interne, les hautes sphères de l'Empire portugais rangent leur semblant de stupéfaction et s'agitent pour répliquer aux accusations du Ghana. Bien que les allégations soient exemptes de preuves incriminantes, le fond de la plainte dispose de risques suffisamment élevés pour qu'elles soient prises au sérieux à l'OIT. Outre le contexte diplomatique et politique vacillant, le Portugal est confronté début février 1961 à un rapport peu flatteur de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT. Les membres de la commission exposent des doutes sur l'application de la convention n° 29 par le

⁷¹ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, pp. 285-286.

⁷² *Ibid.*, pp. 286.

⁷³ RODRIGUES, Cristina, *op. cit.*, pp. 188.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 188.

Portugal. Ils remarquent que la législation portugaise autorise le travail forcé pour les cultures obligatoires, pour les travaux publics, pour le paiement de l'impôt et pour les services personnels rendus aux chefs. Ils demandent aussi des précisions quant à l'obligation morale et légale des populations de l'outre-mer « de se procurer des moyens d'existence par le travail »⁷⁵, ce qui ressemble au « devoir moral » de travailler. En conséquence, une réaction portugaise s'impose afin de contenir l'envergure de la plainte et le dégât d'image bien entachée.

La collaboration avec l'OIT et la non-politisation de la plainte deviennent rapidement les pistes prioritaires du régime portugais pour préparer la défense. En ce sens, il est impératif que l'enquête ne soit pas attribuée au CA où siège de nombreux représentants d'États afro-asiatiques et socialistes qui sont ouvertement hostiles au colonialisme et à la politique de travail « indigène » du Portugal. L'Empire peut compter sur un allié de taille, à savoir la Direction générale de l'OIT qui partage ses préoccupations. En effet, Wilfred Jenks, sous-directeur général de l'OIT s'est rendu secrètement à Lisbonne le 28 avril 1961 pour s'entretenir avec Salazar et Adriano Moreira. D'après les archives diplomatiques que José Pedro Monteiro a consultées, « Jenks a assuré, en accord avec ses interlocuteurs, qu'il ne voulait pas de politisation de la plainte »⁷⁶. Deux hypothèses sont plausibles quant à ce positionnement et cette curieuse proximité avec l'Empire portugais. Premièrement, l'administration Morse remarque au début des années soixante que l'augmentation croissante des membres issus du « Sud Global » affecte la structure et l'agenda de l'organisation dans la mesure où ces États apportent une vision davantage politique de son fonctionnement⁷⁷. Par ailleurs, le Bureau de l'OIT craint que le bloc afro-asiatique, solidaire quand il est question de lutte anticoloniale et antiraciste, compromette l'impartialité et l'efficacité de l'OIT, à l'instar de l'ONU dont le fonctionnement est, selon la perspective du BIT, grippé par l'affrontement entre le « monde libre » et les « communistes »⁷⁸. Autrement dit, il s'agit de préserver l'OIT des dynamiques post-coloniales et soviétiques constatées à l'ONU. Deuxièmement, le Bureau est sûrement conscient que les accusations du Ghana ne sont pas infondées, preuve en est le rapport actualisé et officiel de la

⁷⁵ International Labour Office, « Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations – Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – Report III (part III) », Genève, ILO, 1961, p. 161.

⁷⁶ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., p. 288.

⁷⁷ MAUL, Daniel, « The Morse Years 1948-1970 » in VAN DEALE, Jasmien, VAN DER LINDEN, Marcel, RODRIGUEZ GARCIA, Magaly (éd.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berne, Peter Lang, 2010, p. 380.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 380-381.

CEACR sur l'application de la convention n° 29. L'OIT possède donc de récentes observations compromettantes sur l'Empire portugais quant à ses pratiques de travail « indigène ». La plainte du Ghana peut donc se transformer en une occasion unique pour l'OIT. Elle permet d'inspecter en profondeur la législation portugaise et les pratiques sur le terrain pour vérifier de manière objectivée les modalités réelles de travail dans l'outre-mer. Par la même occasion, il s'agit aussi d'une occasion pour inciter le Portugal à concrètement modifier ses pratiques de travail « indigène » de sorte à réduire l'écart constaté entre la législation portugaise et les normes internationales, malgré la ratification de plusieurs conventions dans les années cinquante. Néanmoins, il faut que le Portugal soit réceptif aux messages du BIT et enclin à la discussion pour espérer obtenir la collaboration de l'Empire. Dans les faits, l'administration Morse n'a pas besoin de fournir autant d'efforts, puisque la bonne entente avec l'OIT fait partie intégrante de la stratégie globale du régime salazariste pour légitimer le colonialisme à l'internationale. Selon Monteiro, Ribeiro da Cunha estime déjà en 1957 que l'OIT est l'agence onusienne la plus apte à faire avancer les revendications portugaises de légitimité impériale⁷⁹. La politisation du colonialisme, l'ingérence dans les « affaires intérieures » de l'Empire portugais et les critiques sur les conséquences de l'Indigénat y sont moins perceptibles, bien qu'ils ne soient pas absents comme le démontre le dépôt de la plainte du Ghana. Une telle relation est quasiment impossible à l'ONU où la délégation portugaise se trouve en conflit permanent avec les membres de l'Assemblée générale. Le climat de confiance avec l'OIT reste manifeste en 1961 dans le sens où Salazar accepte, lors de la réunion secrète avec Jenks, l'institution d'une commission d'enquête, « car "connaissant la tradition de sérieux de l'OIT, il était certain que ces personnalités [les membres de la commission d'enquête] offraient une garantie totale" »⁸⁰. Par conséquent, les intérêts croisés du BIT et de l'Empire portugais aboutissent à une entente qui, nous le verrons, ne sera pas éphémère.

2.1.3 Le balayement portugais des accusations « vagues » et « imprécises » du Ghana :

La réponse publique du Portugal est synthétisée dans la demande d'éclaircissements décidée lors de la 148^e session du CA du BIT. La lettre est reçue par le CA le 27 mai 1961, soit une semaine avant le début de sa 149^e session qui débute le 2 juin 1961. En résumé, les autorités portugaises prennent le contre-pied du Ghana. Ils estiment que les accusations sont vagues et

⁷⁹ MONTEIRO, José Pedro, « The "Least Irresponsible Organizazion": The Portuguese Colonial Question and the International Labour Organization (1945-1962) », *Histoire Politique*, n° 41, 2020, p. 7.

⁸⁰ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., p. 288.

de « nature générale », sans fondements concrets et évidents. Selon l'Empire portugais, le Ghana, dépositaire de la plainte, souhaite inverser la charge de la preuve en restant sur des allégations superficielles. Il revient à l'accusateur d'apporter les évidences d'une violation de la convention sur le travail forcé. Outre la forme, le régime portugais critique le fond de la missive dont les références sont « vagues », « imprécises » et exemptes d'objectivité⁸¹. Elles manquent également de pertinence et de poids. Pour le Portugal, il est impossible d'utiliser uniquement des articles de journaux et des discours prononcés à l'ONU pour présenter une plainte fondée au CA du BIT. De telles conditions provoqueraient un « précédent extrêmement sérieux » au sein de l'agence spécialisée onusienne, car n'importe quel document peut servir de justificatif acceptable pour ouvrir une plainte, ce qui mènerait à des dérives dont la multiplication de plaintes infondées⁸². Le Gouvernement portugais met aussi en lumière les erreurs factuelles et les imprécisions juridiques. Par exemple, il affirme que le Ghana omet le caractère exceptionnel de certaines mesures de travail comme le travail obligatoire. Il accuse aussi la partie adverse de tronquer à son avantage des passages de la constitution politique portugaise, dont l'article 146 sur les modalités du travail obligatoire. Toujours sur la qualité des sources, le Portugal regrette que le Ghana cite les données de l'UPA, « l'organisation responsable des actes de terrorisme pratiqués dans la province [angolaise] contre des populations pacifiques et sans défense »⁸³. Concernant les Chemins de fer de Benguela incriminés par le Ghana, le régime portugais mobilise l'appareil colonial étatique pour exposer des statistiques actualisées afin de prouver que l'activité de l'entreprise est exempte de travail contraint, de toute forme de brutalité et d'oppression et qu'elle assure des conditions de travail décentes à ces salariés, ainsi que des garanties sociales et d'assistances médicale et pharmaceutique⁸⁴. Toutefois, nous sommes confrontées aux données officielles de la Métropole portugaise. Une étude de plusieurs rapports de fonctionnaires et d'inspecteurs locaux permettrait de comparer les chiffres gouvernementaux avec la réalité du terrain. Dans tous les cas, la compilation, puis la présentation des données des Chemins de fer de Benguela démontre la détermination du Portugal de défaire l'argumentaire ghanéen et de prouver l'exemplarité de l'Empire dans l'application de la convention n° 105.

La position portugaise quant à la suite de la procédure est contenue dans les derniers paragraphes de la missive. L'exemplarité du Portugal est rappelée tout comme son excellente

⁸¹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 119.

⁸² *Ibid.*, pp. 119-120.

⁸³ *Ibid.*, p. 121.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 121-122.

collaboration avec l'OIT dans l'application « des obligations découlant de la Constitution et des conventions internationales qu'il a ratifiées »⁸⁵. De surcroît, le Gouvernement portugais est favorable à la constitution d'une Commission d'enquête pour évaluer la véracité des allégations du Ghana. Le Portugal ne redoute pas une telle procédure, car il est convaincu que l'OIT cherchera toujours la vérité. En d'autres termes, le régime portugais renvoie l'image d'un gouvernement sûr de lui en dépit des accusations relativement graves rapportées par le Ghana et de la pression internationale qui ne cesse de s'accroître. Il s'agit évidemment d'une posture pour donner l'impression que l'Empire portugais n'est pas décontenancé par la multiplication des attaques politiques et diplomatiques à son encontre. De plus, le lien de confiance et de proximité qu'il dispose avec l'OIT permet de s'assurer une meilleure maîtrise du déroulement de la plainte, ce qui retire une certaine tension. Néanmoins, la mise sur pied d'une Commission d'enquête comporte des risques considérables. Si le CA accepte une telle proposition, le Portugal devra exposer sa législation et le fonctionnement de ses politiques de travail « indigène » aux regards des experts internationaux de l'OIT. Leurs conclusions seront scrutées à la fois par les États membres de l'OIT, mais également par tout l'écosystème onusien. À l'inverse, le scénario envisagé offre à l'OIT, par le biais de la Commission d'enquête, une sérieuse occasion pour analyser objectivement les politiques et les pratiques de travail « indigène » vis-à-vis des normes internationales ratifiées par le Portugal.

Finalement, le 3 juin 1961, le CA approuve la recommandation du Bureau pour la constitution d'une Commission d'enquête. Elle est composée de M. Paul Ruegger, ancien président de la commission ad-hoc du CESNU/OIT sur le travail forcé (1956-1959), M. Enrique Armand-Ugon, ancien juge de la Cour internationale de Justice (1952-1961) et de M. Isaac Forster, premier président de la Cour suprême de la République du Sénégal et membre de la CEACR. Ils seront assistés durant toute la durée de l'investigation par C. Wilfred Jenks, membre associé de l'Institut de droit international, sous-directeur général du BIT et surtout intermédiaire officieux entre le BIT et le régime portugais. Avant le vote final, Alexandre Ribeiro da Cunha, représentant du gouvernement du Portugal, rappelle que son pays a respecté la procédure décidée lors de la précédente session du CA, à savoir l'envoi de renseignements supplémentaires. Il affirme la volonté de son gouvernement de coopérer avec la Commission d'enquête, de se conformer à la procédure et démontrer son entrain pour « jeter toute la lumière sur le sujet de la plainte »⁸⁶. Le Ghana, représenté par Seth Kobla Anthony, ajoute que les

⁸⁵ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 122.

⁸⁶ International Labour Office, *Minutes of The 149th Session of the Governing Body*, Genève, ILO, 1961, p. 31.

membres de la Commission doivent élargir leur étude des preuves à des enquêtes dans les colonies portugaises. George C. Lodge, président du CA du BIT, confirme la possibilité d'une investigation *in situ* après une interpellation de Nouh Ladhari, représentant de la Tunisie⁸⁷. Si le CA souscrit à l'idée, l'Empire portugais devra accepter un procédé qu'il a toujours refusé à l'ONU, à savoir l'inspection de ses territoires d'outre-mer par des agents externes. Une telle éventualité est déjà soulevée le 28 février 1961 lors d'une rencontre entre Wilfred Jenks et Ribeiro da Cunha. Néanmoins, un échange sur la question ne signifie pas l'autorisation d'une inspection selon les propres mots du représentant portugais⁸⁸. Nous verrons que le principe de précaution se transformera assez rapidement en attitude conciliante pour mener à bien la stratégie portugaise de légitimation de la solution coloniale à l'OIT.

2.2 La gestion portugaise d'une procédure d'enquête considérable et exposante :

2.2.1 L'exposition des contradictions ghanéennes en matière de droits humains :

La Commission d'enquête se réunit pour la première fois les 11 et 12 juillet 1961 pour discuter de la procédure à suivre⁸⁹. Il convient de noter que la Commission est tout à fait consciente de se trouver dans une situation sans précédent. La manière procédurale dont elle s'acquittera de ses tâches entraînera donc des conséquences non négligeables sur de potentielles futures plaintes⁹⁰. À l'issue de la séance, la Commission définit un processus d'investigation structuré autour de trois axes. Elle commencera par exiger des gouvernements ghanéens et portugais des renseignements supplémentaires sur la violation de la convention n° 105 par le Portugal. Parallèlement, les enquêteurs prennent aussi contact avec une série d'acteurs internationaux variés, mais souvent africains, qui pourraient détenir des informations factuelles en rapport avec la plainte. La Commission aborde la République arabe unie, car elle a adressé son intention d'être associée à la plainte, conformément à l'article 27 de la Constitution de l'OIT⁹¹, dans un courrier daté du 1^{er} juin 1961 et envoyé au directeur-général de l'OIT. Les territoires voisins des colonies portugaises de l'Angola et du Mozambique sont également inclus dans le

⁸⁷ International Labour Office, *Minutes of The 149th Session of the Governing Body*, *op. cit.*, p. 33.

⁸⁸ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 300.

⁸⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 9.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁹¹ « Les Membres conviennent qu'en cas de renvoi d'une plainte à une Commission d'enquête en vertu de l'article 26, chacun d'eux, qu'il soit ou non directement concerné par la plainte, mettra à la disposition de la Commission tous les renseignements en sa possession qui ont trait à l'objet de la plainte » : *Ibid.*, pp. 2-3.

processus, ainsi que le Gouvernement britannique, responsable des relations internationales des Rhodésie et du Nyassaland, et du Gouvernement sud-africain⁹². Enfin, la Commission invite des organisations non gouvernementales et syndicales qui sont actives dans les droits humains et qui seraient prêtes « à examiner toute information factuelle pertinente qu'elles souhaiteraient soumettre en rapport avec la plainte »⁹³. Après les sources écrites, les commissaires se concentreront sur l'audition croisée de témoins pendant la seconde session de la Commission à Genève. Elle demande aux parties concernées de lui communiquer avant le 10 août 1961 une liste de témoins et des indications qui permettent à la Commission de décider de la pertinence des noms choisis. Néanmoins, les enquêteurs laissent une marge de manœuvre plus restreinte au Portugal, car ils ont préétabli une liste d'individus qu'ils veulent interroger. La totalité des personnalités occupe des postes à responsabilité dans des entreprises coloniales en Angola et au Mozambique et dans les départements des Affaires indigènes, des Travaux publics et des Mines et Industries des respectives colonies⁹⁴. Enfin, la Commission, par la voix de son président Paul Ruegger, informe le Portugal qu'elle envisage de compléter toutes les informations recueillies à l'automne par une visite allant du 1^{er} au 16 décembre 1961 dans les territoires visés par la plainte⁹⁵.

En somme, la procédure de la Commission d'enquête présage une exposition maximale de la législation coloniale et des pratiques du travail « indigène » de l'Empire portugais. Les commissaires ont l'intention d'engager une vaste investigation pour dégager les contours du système de travail en Angola, au Mozambique et en Guinée. Outre la documentation écrite supplémentaire demandée à chaque partie, ils comptent entendre des témoins de tout bord et se rendre sur place dans les colonies incriminées pour constater les réalités sociales et de travail. Autrement dit, la Commission d'enquête souhaite employer tous les moyens possibles pour recueillir le plus d'informations en provenance de sources différentes. Il s'agit d'un défi considérable pour l'Empire portugais dans la mesure où il devra répondre à des critiques de nature et d'acteurs divers. Le Portugal devra aussi démontrer son entière coopération avec l'OIT en acceptant l'organisation et le déroulement dans de bonnes conditions de la visite officielle des commissaires.

⁹² International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 10.

⁹³ *Ibid.*, p. 11.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 11-12.

⁹⁵ ABIT, ACD-14-1-2-51, Lettre de Paul Ruegger à Son Excellence Monsieur Alberto Franco Nogueira, 13 juillet 1961.

La seconde salve d'allégations ghanéennes est reçue le 31 juillet 1961. Elle est répartie en trois sections différentes. Le premier document consiste en la retranscription d'un discours du président ghanéen Kwame Nkrumah prononcé le 30 mai 1961 devant son Parlement. Le contenu est générique et vise principalement à condamner le Portugal et l'Afrique du Sud qui sont responsables d'atrocités comme « le trafic d'être-humains » à la frontière avec le Mozambique et l'exploitation funeste d'Africains dans les mines du sud du continent. En échange de cette main d'œuvre contrainte, le Gouvernement portugais obtient des devises et de l'or. Tous ces éléments sont régis par la « Convention du Mozambique » ratifiée et appliquée par les deux États. Nkrumah n'oublie pas les événements survenus dans le nord Angola dans la mesure où il critique en début de discours les actions répressives de l'Empire portugais qui, selon les estimations du président ghanéen, tuent entre 20'000 et 100'000 Africains⁹⁶. Le second texte permet au Ghana de répondre aux observations portugaises du mois de mai. Le Gouvernement ghanéen persiste dans le renversement de la charge de la preuve et considère que le Portugal doit prouver qu'il respecte la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé. La brutalité du régime portugais dans le nord de l'Angola est une nouvelle fois rappelée. En ce sens, si le Portugal n'a rien à cacher, « il devrait laisser la Commission d'enquête [de l'OIT] se rendre en Angola sans aucune réserve telles que celles qui ont été opposées à la Commission d'enquête des Nations unies »⁹⁷. Enfin, le Ghana réitère l'intention de consulter toute documentation pertinente sur les Chemins de fer de Benguela, soupçonnés de travail forcé, et l'accord bilatéral entre le Portugal et l'Afrique du Sud, pour les flux migratoires inhumains. Le troisième document est un discours destiné à l'origine à être prononcé devant le CA du BIT par Seth Kobla Anthony. Le choix d'une transmission par écrit est sûrement considéré comme plus opportune par le représentant ghanéen du fait de la deuxième vague de clarifications exigée par la Commission d'enquête. En effet, le discours est extensif. Il contient les nouvelles allégations du Ghana en rapport avec la plainte. D'emblée, Anthony se pose en soutien pour « le combat de millions d'indigènes africains dont les chances mêmes de vie ou de survie dépendent des décisions qui seront prises dans [la] salle [du Conseil d'administration] »⁹⁸. Plus largement, il inscrit son pays dans un mouvement international de contestation de l'impérialisme et de lutte pour la libération de tout le continent africain. Il enchaîne sur un historique de la législation coloniale portugaise sur les questions du travail à partir de la fin du XIXe siècle pour souligner la continuité et la résilience du régime dans l'utilisation du travail

⁹⁶ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 122-123.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 124.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 124.

forcé, classifié entre trois catégories : « travail obligatoire », « travail contraint » et « travail correctionnel »⁹⁹. Anthony mobilise des sources actuelles et diversifiées pour démontrer ses propos. Il utilise la législation portugaise, dont le CTI de 1928 et la Charte organique de l'Empire colonial portugais du 19 avril 1947, le rapport de 1953 la Commission ad-hoc sur le travail forcé, les travaux du journaliste britannique Basil Davidson sur l'Afrique coloniale et ceux de F. C. C. Egerton pour le compte de l'Agence-générale portugaise des Territoires d'outre-mer¹⁰⁰. Dans l'ensemble, les allégations ghanéennes rejoignent la globalité des constatations du rapport de la CEACR, bien que ces dernières portent sur l'application de la convention n° 29 sur la réglementation du travail forcé. L'existence d'un CTI exclusif aux colonies autorise des modalités de travail contraint pour les « indigènes » afin qu'ils puissent subvenir à leurs besoins. Anthony mentionne, entre autres, les cultures obligatoires de coton, la participation des agents étatiques dans le recrutement de travailleurs pour des fins privées et publiques et le décalage entre la législation impériale et les normes internationales¹⁰¹. Enfin, il relève que l'assistance médicale est défailante et que le taux de mortalité est élevé parmi les travailleurs contraints. Ils sont éloignés de leur famille, concentrés dans des camps de travail, parfois dépourvu d'outils de travail et exploités pour le seul intérêt économique du Portugal¹⁰².

Contrairement aux éclaircissements envoyés au printemps 1961, le Ghana soumet des accusations substantielles et moins vagues. Seth Kobla Anthony réussit à identifier les incohérences du discours portugais et des politiques de travail dans les « provinces d'outre-mer » en effectuant une analyse fine de la législation impériale. Selon José Pedro Monteiro, l'ouverture du processus d'enquête à d'autres États et aux organisations non gouvernementales explique également le résultat des allégations ghanéennes. En effet, les nouveaux acteurs, dont l'ASS par le biais de son secrétaire Thomas Fox-Pitt, ont aidé l'État d'Afrique de l'Ouest à mobiliser un nombre de sources variées et considérables¹⁰³. Toutefois, le Ghana n'apporte aucun fait inédit. Les accusations restent dans la lignée des abus de travail précédemment soulevés après la Seconde Guerre mondiale dans les organisations internationales. Autrement dit, le Ghana garde sa stratégie initiale, à savoir confronter l'Empire portugais avec ses

⁹⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 126-127.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 127-134.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 136-138.

¹⁰² *Ibid.*, p. 134-136.

¹⁰³ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 291 ; BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « “Colonialism on trial”: International and Transnational Organizations and the “Global South” Challenges to the Portuguese Empire (1949–1962) », *op. cit.*, p. 118.

contradictions en attendant les résultats de l'enquête. Il en va de même pour tous les autres acteurs internationaux et transnationaux qui participent à la deuxième vague d'accusations¹⁰⁴. Par exemple, la République arabe unie envoie le rapport de la Commission ad-hoc de 1953, le rapport d'Henrique Galvão de 1947, des pamphlets et des ouvrages de Alexander Campbell, *The Heart of Africa* (1954), Basil Davidson, *African Awakening* (1955), John Gunther, *Inside Africa* (1955), Marvin Harris, *Portugal's African Wards* (1958) et Amílcar Cabral, *The Facts about Portugal's African Colonies* (1960)¹⁰⁵.

Les réactions et les réfutations portugaises sont reçues par l'OIT le 1^{er} septembre 1961, soit cinq jours avant l'abrogation du Statut de l'Indigénat, décidée par Adriano Moreira, ministre des Territoires de l'Outre-mer. Malgré le fait que ces modifications juridiques soient d'envergure, elles sont éludées dans la missive. Le Portugal entame sa lettre en regrettant une énième fois le comportement du Gouvernement de la République du Ghana. Celui-ci n'a pas respecté l'obligation de fournir à l'OIT des faits précis. Au contraire, il continue de proférer des accusations vagues et infondées. Par conséquent, les autorités portugaises réitèrent le manque de preuves tangibles, alors que l'argumentaire du Ghana est pourtant solidifié par des sources officielles tel le CTI. Le régime portugais critique surtout le type de documents parvenus à la Commission d'enquête, à commencer par l'extrait du discours du président Nkrumah qui est en décalage avec la question centrale de la plainte. Le Gouvernement portugais ne perçoit aucun lien entre les propos de Nkrumah et la plainte du Ghana sur le non-respect de l'abolition du travail forcé. En conséquence, le Portugal proteste contre l'introduction de sujets externes à l'enquête, conformément au courrier du 13 juillet 1961 de Paul Ruegger dans lequel il explique que « la Commission ne sera pas en mesure d'accueillir des allégations portant sur des points qui n'entreraient pas dans son mandat, ni des allégations de caractère général »¹⁰⁶. Autrement dit, les propos de Nkrumah sont irrecevables dans le cadre de l'enquête¹⁰⁷. Le Gouvernement portugais réserve le même traitement au deuxième document ghanéen qu'il considère être rempli d'inexactitudes, sans préciser lesquelles, et de manque de courtoisie à l'encontre de son interlocuteur¹⁰⁸. Pourtant, le ton portugais est tout aussi véhément quand il s'agit d'aborder la demande ghanéenne de documentations sur les Chemins de fer de Benguela. Plutôt que de défendre l'entreprise, le Portugal défie son homologue de trouver une entreprise ghanéenne qui

¹⁰⁴ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 13-15.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 142-145.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 138.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 138-139.

dispose de conditions de travail analogue la société mise en cause, sous-entendant que les conditions sont pires au Ghana¹⁰⁹. Ce genre de rhétorique démontre la superficialité des autorités portugaises dans leur deuxième réponse aux allégations. L'Empire portugais garde sûrement des éléments plus concrets pour l'audition des témoins et la visite officielle des enquêteurs. Par conséquent, la seconde salve de déclarations écrites n'est pas une priorité dans l'agenda portugais. De plus, la riposte portugaise démontre la persistance des autorités salazaristes de refuser le renversement du fardeau de la preuve. Selon le régime, il est de la responsabilité du Ghana de venir avec des faits exacts pour que la Commission forme sa propre opinion et fasse la lumière sur l'affaire.

Le troisième document du Ghana est traité par les Portugais dans la dernière partie de la lettre. Comme précédemment, le Portugal évite une réponse frontale à la pléthore de dénonciations largement sourcées du Ghana. La délégation portugaise remet d'abord en question la pertinence du document dans la mesure où il s'agit d'un « discours non prononcé » d'Anthony au CA. Par ailleurs, elle soutient que le contenu est une répétition des allégations envoyées au printemps. Or, toujours en se fondant sur la lettre de Ruegger, le Portugal suggère que le texte n'est pas une « information ou observation complémentaire » selon la requête de la Commission¹¹⁰. Ensuite, le Portugal soulève les fausses accusations et les nombreuses erreurs présentes dans la documentation, dont la transformation de la ville de Luanda en une province portugaise et l'affirmation trompeuse qu'une compagnie minière angolaise emploie onze millions de travailleurs, alors que l'Angola a une population totale de cinq millions d'habitants. Pour conclure, le régime ne dément pas les conditions de travail évoquées par le Ghana. À la place, il privilégie de retourner la critique en comparant la situation de ses provinces avec celle du Ghana, un territoire postcolonial. Elle procède par l'utilisation de papiers officiels et relativement récents de la Commission pour la coopération technique en Afrique au Sud du Sahara (CCTA). Il s'agit d'un organisme administratif intergouvernemental qui traite de tout sujet lié à la coopération technique et de demandes d'assistance commune aux agences spécialisées¹¹¹. Dans deux documents issus de l'*Étude sur les migrations en Afrique occidentale* de février 1961, le Portugal note que les travailleurs migrants vers le Ghana sont facilement infectés par la tuberculose à cause des mauvaises conditions sanitaires sur place. Les femmes

¹⁰⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 139.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 140.

¹¹¹ VIGIER, Daniel, « LA COMMISSION DE COOPÉRATION TECHNIQUE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA », *Politique Étrangère*, vol. 19, n° 3, 1954, p. 337 ; KENT, John, *America, the UN and Decolonisation: Cold War Conflict in the Congo*, Londres, Routledge, 2010, p. 266.

sont livrées à la prostitution et au concubinage, sans parler des spoliations dont les migrants sont victimes à la frontière ghanéenne vers le nord du Dahomey. En somme, le Ghana est discrédité sur ses conditions sanitaires et humaines. Dans la logique des autorités portugaises, le Gouvernement ghanéen fait donc preuve d'hypocrisie, puisqu'il n'est pas le mieux placé pour émettre des critiques sur ce sujet. Par ailleurs, les conclusions de la CCTA sont difficilement attaquables dans la mesure où elle collabore avec des organisations internationales dont l'OIT¹¹². Néanmoins, il convient de remarquer que le Portugal sort du champ de la plainte en divergeant sur le domaine de l'assistance médicale. De plus, le régime portugais emprunte une voie de défense différente. Au lieu de réprover les critiques, les autorités portugaises s'attèlent à démontrer l'état ambivalent des droits humains au Ghana au moyen de sources officielles provenant des agences onusiennes. Ce genre de stratégie se multipliera par la suite, notamment lors du dépôt de la plainte contre le Libéria.

En définitive, la délégation portugaise poursuit sa réfutation des « vagues » allégations ghanéennes, sans pour autant fournir davantage d'informations précises, entre autres, sur les relations entre l'Empire et l'Afrique du Sud, ou encore sur les conditions de travail réelles sur les Chemins de fer de Benguela. Les remarques portugaises tournent autour de questions procédurales pour invalider les accusations ghanéennes et démontrer l'attitude plus conciliante du Portugal envers les règles établies par la Commission d'enquête. Cependant, une nouvelle stratégie semble se dessiner à la fin de la lettre lorsque le régime portugais expose le double discours du Ghana en matière de politique de travail et d'assistance médicale. Le Portugal fragilise la position ghanéenne en citant deux études récentes de la CCTA qui soulignent les mauvaises conditions sanitaires au Ghana en comparaison au Portugal. Enfin, il est important de noter l'absence de toute mention des réformes législatives et juridiques en cours dans l'Empire portugais. Le Statut de l'Indigénat, pilier légal principal de la politique coloniale portugaise depuis 1930, est sur le point d'être révoqué par Adriano Moreira. Il se pourrait que la délégation portugaise ne veuille pas donner un semblant de raison au Ghana. La mention de réformes, de surcroît en lien avec des dysfonctionnements soulevés par de nombreux acteurs internationaux, matérialise la présence d'irrégularités dans les politiques et les pratiques de travail « indigène ». Par conséquent, le régime portugais garde l'exposition des réformes pour

¹¹² Pour un aperçu de la création et du développement de la CCTA durant ses premières années : KENT, John, *op. cit.*, pp. 263-285 ; Pour l'évolution du rôle et des missions de la CCTA, notamment dans le domaine de l'assistance médicale : HAVIK, Philip J. et MONTEIRO, José Pedro, « Portugal, the World Health Organisation and the Regional Office for Africa: From Founding Member to Outcast (1948-1966) », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 49, n° 4, 2021, pp. 712-741.

la suite de l'enquête quand la Commission d'enquête consultera en privé le Portugal et visitera les territoires incriminés. Les autorités portugaises disposeront dans les deux cas d'un meilleur contrôle des discussions bilatérales avec l'OIT, puisque leur teneur sera désormais « confidentielle » jusqu'à la sortie du rapport.

2.2.2 Les tentatives de délégitimation des témoins ghanéens :

La Commission d'enquête tient sa deuxième session à Genève du 18 au 30 septembre 1961. Elle permet d'effectuer l'audition des trente-et-un témoins sélectionnés par le Ghana et le Portugal. Le compte rendu sténographique des séances est transmis à David Morse, directeur-général du BIT¹¹³. Il est important de souligner que la plupart des documents recueillis par la Commission depuis sa création sert de contextualisation générale pour mener l'enquête¹¹⁴. Les témoignages oraux qu'elle s'apprête à écouter auront un impact plus considérable sur le verdict de la plainte, au même titre que la visite des colonies portugaises visées par le Ghana. En conséquence, ces auditions sont cruciales pour le Portugal, puisqu'elles sont une voie d'accès facilité aux membres de la Commission. Quelques garde-fous méthodologiques sont instaurés par les commissaires pour éviter les interférences externes et la potentialité de biais. Par exemple, chaque témoin est entendu séparément et en privé. Il s'agit d'un avantage pour le Portugal, puisque les propos tenus face aux enquêteurs ne seront pas sujets à une réponse ghanéenne contrairement aux échanges épistolaires de la première étape de l'enquête. De plus, les autorités portugaises pourront exercer un contrôle minutieux du contenu des dépositions de ses témoins, car ceux-ci seront entendus individuellement par la Commission. Autre règle instaurée, les déclarations politiques ne sont pas tolérées, de même que les questions politiques de sorte à ne pas sortir du mandat de la Commission¹¹⁵. Ce principe procédural vise à ne pas politiser le contenu de l'investigation, ce qui explique sûrement le revirement des représentants ghanéens quant à la liste de témoins qu'ils ont initialement présenté le 10 août 1961 à l'OIT. À la base, elle est composée de Miguel Trovoada, directeur du comité de Libération de São Tomé-et-Príncipe (CLSTP), Amílcar Cabral, secrétaire-général du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC), João Gabriel Du, du Mouvement populaire pour la

¹¹³ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 16.

¹¹⁴ Outre les compléments d'informations fournis par chaque partie, la Commission a accès à des témoignages écrits, des comptes rendus de débats dans divers organes de l'OIT, des rapports d'agences onusiennes sur la question du travail forcé, la législation portugaise du travail « indigène » et les rapports annuels de la CEACR : *Ibid.*, pp. 35-115.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 17-19.

Libération de l'Angola (MPLA) et Marcelino dos Santos de l'Union démocratique nationale du Mozambique (UDENAMO)¹¹⁶. Bien que la liste soit acceptée par les commissaires, le Ghana annonce ne plus être en mesure de présenter ces témoins au début des audiences. Par conséquent, « la Commission a [...] décidé de commencer à entendre les témoins qu'elle avait demandée au gouvernement du Portugal, tout en laissant ouverte la possibilité d'entendre tout témoin du gouvernement du Ghana, dès que possible, à un stade ultérieur de [la deuxième] session [de la Commission] »¹¹⁷. Le gouvernement du Portugal rebondit sur l'occasion pour exiger que tout témoin soumis après le 10 août 1961 soit rejeté. Il s'agit de démontrer que le Ghana ne respecte pas une nouvelle fois les procédures établies par la Commission, tandis que le Portugal continue de les suivre de manière exemplaire. Malgré cet argument, les autorités portugaises sont désavouées par la Commission, car celle-ci avoue n'avoir pas informé « les parties que les documents soumis ou les déclarations faites après l'expiration de[s] délais ne seraient pas admis »¹¹⁸. Ainsi, le Ghana est autorisé à envoyer une autre liste de témoins qu'il dépose le 27 septembre 1961, trois jours avant la clôture des auditions. Le Ghana envoie un « Angolais » Dias Martins, l'historien et journaliste britannique Basil Davidson, les ministres baptistes Eric Blackeborough, Clifford Parsons et William Grenfell et Max Hancock, référend de la *Baptist Missionary Society*¹¹⁹. Autrement dit, la seconde liste se distingue par le nombre élevé de missionnaires, tandis que la première, abandonnée par le Ghana, est formée de personnalités politiquement engagées contre le colonialisme portugais. Enfin, il convient de noter que des acteurs non gouvernementaux participent aux auditions. C'est le cas de l'ASS qui transmet les déclarations écrites de deux réfugiés angolais, Kambandu et Almeida Cambo, qui témoignent de conditions déplorables dans les travaux publics¹²⁰.

Les garde-fous instaurés par la Commission n'empêchent pas les autorités portugaises de tenter à plusieurs reprises de discréditer les témoins choisis par le Ghana. Par exemple, la délégation portugaise de l'OIT affirme « qu'ils avaient une vision partielle ». Elle conteste aussi « les conditions réelles d'obtention des preuves, notamment en essayant de prouver qu'ils [les témoins] ne s'étaient pas rendus sur les lieux où ils prétendaient avoir été »¹²¹. Par exemple, dans un document interne partagé à la Commission le 30 octobre 1961, le ministère portugais

¹¹⁶ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., p. 294.

¹¹⁷ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », op. cit., 1962, p. 18.

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 18-19.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 156-157.

¹²¹ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., p. 296.

des Affaires étrangères doute du séjour de Almeida Cambo en Angola à cause de ses témoignages contradictoires qui rendent difficiles de distinguer entre l'imaginaire et le réel¹²². Dans les faits, la pertinence des témoins appelés par le Ghana est effectivement limitée. Si certains se sont vraiment rendus en Angola, aucun d'entre eux n'y est allé après le 23 novembre 1960, soit la date d'entrée en vigueur de la convention n° 105 au Portugal¹²³. Concrètement, il n'est pas interdit d'apporter des allégations sur la situation antérieure. En revanche, « ces dépositions seront considérées par la Commission avant tout comme ayant une valeur d'information générale et non comme une preuve en soi de la situation postérieure au 23 novembre 1960 »¹²⁴.

2.2.3 La préparation des officiels portugais aux auditions devant la Commission d'enquête :

Un autre moyen de contrôle des auditions réside dans le groupe de témoins choisi par le Portugal. Il se distingue par sa longueur et surtout par sa composition. Ils sont soit des employés du Cabinet des Affaires indigènes d'Angola et du Mozambique, soit des représentants économiques des secteurs agricoles, miniers et routiers. En d'autres termes, il s'agit d'acteurs pleinement investis dans le processus de recrutement et de régulation du travail « indigène ». Ce choix est imposé par la Commission, car elle souhaite écouter les personnes dont les fonctions impliquent une responsabilité dans les matières faisant l'objet des allégations du Ghana¹²⁵. Selon Monteiro, les enquêteurs cherchent à rencontrer « de potentielles contradictions entre les dispositions législatives et les pratiques quotidiennes »¹²⁶. Toutefois, la contrainte ne restreint pas le régime portugais dans la mesure où il soigne la préparation des entretiens en leur envoyant des instructions. Dans un télégramme du 9 septembre 1961 et consulté par Monteiro, un membre du régime posté au Mozambique souligne l'importance de prouver l'inexistence du travail forcé, les efforts sociaux consentis pour les travailleurs de la province et « d'obscurcir les pratiques qui peuvent être perçues comme analogues au travail

¹²² ABIT, ACD-14-1-2-51, Ministère des Affaires étrangères du Portugal à Son Excellence Paul Ruegger, président de la Commission d'enquête, 30 octobre 1961.

¹²³ MONTEIRO, José Pedro, *The Internationalisation of the 'Native Labour' Question in Portuguese Late Colonialism, 1945-1962*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 171-172.

¹²⁴ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 17-18.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 11-12.

¹²⁶ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 297.

forcé »¹²⁷. Un discours est possible, puisque la totalité des témoins sont des fonctionnaires coloniaux qui connaissent la législation de leur province et sont confrontés quotidiennement aux pratiques de travail pour les « indigènes », à l'inverse des témoins soumis par le Ghana qui sont en réalité des missionnaires éloignés de la réalité du terrain.

Malgré la préparation des témoins, les commissaires trouvent tout de même un nombre considérable de contradictions, ou du moins de réponses relativement vagues. La Commission s'est principalement focalisée sur « l'obligation morale » de travailler. Par exemple, le représentant de la Banque d'Angola affirme que l'obligation morale mentionnée dans le CTI est en réalité une obligation « naturelle » de tous les citoyens de n'importe quel pays. En effet, « chacun doit rendre service à sa société par son travail, y compris les Africains d'Angola en tant que citoyens portugais »¹²⁸. Baptista de Sousa, directeur des Affaires indigènes en Angola, dément que les indigènes en état d'oisiveté peuvent être recrutés pour des travaux publics selon un règlement législatif de 1956. Cependant, le directeur affirme que « depuis lors, en vertu de la ratification [de la convention n° 105], [ces dispositions de lutte contre l'oisiveté] ne peuvent plus être appliqués »¹²⁹. Dans l'ensemble, la stratégie concertée entre le régime portugais et les témoins consiste à nier l'existence d'une obligation morale de travailler et à démontrer la tendance vers une abolition graduelle et générale de toutes les formes de travail forcé. En d'autres termes, l'Empire portugais est en cours de réforme, un aspect qui sera exploré plus en détail dans la suite de notre mémoire.

2.2.4 Le contrôle des acteurs de la visite en Angola et au Mozambique :

La dernière étape de l'enquête consiste en la visite de la Commission dans les colonies d'Angola, du Mozambique et de Guinée-Bissau. Elle représente le mécanisme d'investigation le plus exposant pour l'Empire portugais dans le sens où il oblige le Portugal à ouvrir les portes de ses « provinces d'outre-mer » à des fonctionnaires internationaux qui scruteront attentivement les pratiques de travail « indigène ». Il faut également souligner que la venue des commissaires se déroule durant une année marquée par diverses instabilités dans le nord de l'Angola où plusieurs mouvements de contestation éclatent successivement pour des motifs hétéroclites. Enfin, rappelons que la visite *in situ* s'avère inédite dans l'histoire du colonialisme

¹²⁷ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 297.

¹²⁸ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 150.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 151.

portugais, puisque le régime salazariste a toujours refusé les tentatives d'inspection de ses territoires d'outre-mer dans d'autres instances internationales.

Cette opposition aux visites des territoires portugais d'Afrique est particulièrement marquée à l'ONU en 1961 à la suite de l'initiative du Libéria pour discuter au Conseil de Sécurité de l'évolution critique des droits humains en Angola. Dans ce contexte, la République arabe unie, le Ceylan, le Ghana et le Congo-Brazzaville appuient Monrovia pour créer un sous-comité mandaté pour recueillir des informations sur la situation en Angola, puis soumettre un rapport au Conseil de Sécurité. Malgré la désapprobation du Portugal et ses tentatives diplomatiques pour empêcher l'établissement du *Sous-comité pour l'Angola*, la fondation de ce dernier est acceptée le 20 avril 1961 à l'Assemblée générale de l'ONU via l'approbation de la résolution 1603 (XV) qui demande, en outre, l'introduction urgente de mesures et de réformes en Angola¹³⁰. Les autorités portugaises se montrent réfractaires à l'idée de collaborer avec le sous-comité de l'ONU, du moins sur certains aspects. Par exemple, le Portugal accepte l'envoi d'informations sur les colonies au sous-comité, mais, selon Aurora Almada e Santos, sous caution que la coopération portugaise « n'est pas vue comme une reconnaissance de l'obligation de respecter l'article 73 (e) de la Charte de l'ONU »¹³¹. Il s'agit par ailleurs du seul geste coopératif du Gouvernement portugais. Lors de l'enquête, il obstrue à plusieurs reprises les efforts du sous-comité dans la recherche d'informations auprès des agences onusiennes et des organisations non gouvernementales. Il refuse également l'entrée des membres du sous-comité en Angola, les obligeant à se contenter d'une visite dans le Congo-Léopoldville voisin. En août 1961, des réfugiés angolais y sont auditionnés par le sous-comité. Seulement, les audiences censées être confidentielles sont suivies et partiellement contrôlées par l'Ambassade portugaise du Congo-Léopoldville¹³². En fin de compte, le régime salazariste interfère à divers niveaux dans les travaux du sous-comité, parfois avec l'aide de Carlos Salamanca, président bolivien du *Sous-comité pour l'Angola*¹³³.

L'Empire portugais adopte un comportement divergent à l'OIT. Comme vu précédemment, la délégation portugaise ne cesse de répéter publiquement sa volonté de coopérer entièrement avec la Commission d'enquête. Le régime fournit les éclaircissements demandés par les enquêteurs.

¹³⁰ United Nations, A/4684, *Resolutions adopted by the General Assembly during its 15th session, 20 September-20 December 1960*, *op. cit.*, pp. 18-19.

¹³¹ SANTOS, Aurora Almada e, *op. cit.*, pp. 176-177.

¹³² *Ibid.*, p. 177.

¹³³ *Ibid.*, pp. 175-178.

Il n'entrave pas le Ghana, ses « alliés », les organisations non gouvernementales ou l'OIT dans l'obtention et la soumission d'informations en rapport avec la plainte. Néanmoins, le Portugal remet systématiquement en cause les allégations du Ghana et critique la pertinence des témoins. Enfin, les autorités portugaises se conforment aussi aux exigences de la Commission quant à la liste contraignante de témoins, même s'il faut concéder que le Portugal intervient indirectement dans le processus d'écoute en livrant des instructions à ses témoins dans le but de contrôler un minimum le contenu des réponses. Surtout, le Portugal autorise, avec quelques cautèles, la visite des enquêteurs de l'OIT dans les provinces d'Angola, du Mozambique et de la Guinée. L'inspection des territoires d'outre-mer par les commissaires de l'OIT est soulevée une première fois le 28 février 1961 lors d'une rencontre entre Wilfred Jenks et Ribeiro da Cunha¹³⁴. Le sujet revient à l'ordre du jour le 28 avril 1961 quand Wilfred Jenks s'entretient secrètement avec Salazar et Adriano Moreira. Le premier assure à Jenks que la Commission, encore hypothétique à ce moment-là, pourra se rendre dans les territoires incriminés par la plainte du Ghana, espérant que les commissaires soient « impartiaux et idoines » et concédant « la tradition de sérieux du BIT »¹³⁵.

La réaction portugaise étonne au premier regard dans la mesure où le Gouvernement portugais tient une position inverse à l'ONU. En toute logique, il est attendu que la visite soit perçue comme une ligne infranchissable. Toutefois, selon José Pedro Monteiro, l'Empire portugais admet que « les politiques qui ont façonné la souveraineté portugaise sur les colonies et qui en ont résulté puissent être évaluées et examinées au niveau international »¹³⁶. Il ajoute qu'un tel principe exclut, dans la vision portugaise, tout débat sur la possibilité d'une remise en question de cette souveraineté, raison pour laquelle les relations sont davantage conflictuelles à l'ONU. D'une part, l'organisation soutient que « les 'colonies' sont tous les territoires géographiquement séparés du territoire où se trouve le siège du gouvernement »¹³⁷. Or, cette définition, qualifiée de « primaire » par Franco Nogueira, contrevient à la législation portugaise qui stipule qu'il s'agit de « provinces d'outre-mer »¹³⁸. D'autre part, la domination coloniale portugaise est contestée à l'ONU par le bloc afro-asiatique qui dépose une série de résolutions en ce sens entre décembre 1960 et juin 1961¹³⁹. En conséquence, la configuration onusienne

¹³⁴ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 300.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 301.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 302.

¹³⁷ NOGUEIRA, Franco, *Terceiro Mundo*, Lisbonne, Ática, 1967, p. 146.

¹³⁸ Lei No. 2048, *s.n.*, in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1951-06-11, n° 117, 1951, pp. 407-412.

¹³⁹ SANTOS, Aurora Almada e, *op. cit.*, pp. 171-205.

défavorable à l'Empire explique pourquoi les autorités portugaises usent d'une rhétorique plus flatteuse envers l'OIT. Alors que l'OIT est une organisation « idoine et responsable » et que sa Commission vient de « bonne foi » dans les territoires d'outre-mer, celles de l'ONU arrivent de « mauvaise foi » avec « des idées préconçues »¹⁴⁰. Nous soutenons également que le discours portugais rejoint en partie les déclarations de Jenks et, plus globalement, l'agenda de l'administration Morse. Pour rappel, le Bureau veut préserver l'OIT des dynamiques post-coloniales visibles à l'ONU et qui, selon Morse, grippent son fonctionnement. Autrement dit, il faut conserver l'impartialité et l'efficacité de l'OIT¹⁴¹. Il en va de même pour le cas de la plainte du Ghana dont une quelconque politisation n'est souhaitée ni par le BIT, ni par le régime portugais¹⁴². Ce principe est appliqué par la Commission qui écarte de son champ d'étude toute question politique pour œuvrer à la recherche « des preuves factuelles »¹⁴³. Par ailleurs, les enquêteurs nommés par le CA sont uniquement chargés d'examiner la plainte du Gouvernement du Ghana concernant l'observation par le Portugal de la convention de 1957 sur l'abolition du travail forcé¹⁴⁴. En conséquence, la Commission n'abordera pas la souveraineté de l'Empire portugais, puisque le mandat est restreint à l'analyse d'une violation des normes de travail contraint. D'une certaine façon, cette limitation est accommodante pour le Portugal et l'OIT. D'un côté, le Gouvernement portugais est assuré que les risques de politisation de la question indigène et des critiques sur le colonialisme sont réduits. Bien sûr, la visite n'est pas exempte de danger pour le régime, car toute irrégularité découverte à l'issue de l'inspection sera observée avec soin par les membres de l'OIT. Cependant, un verdict clément renforcerait à l'internationale la légitimité impériale mise à mal au début des années soixante¹⁴⁵. De l'autre côté, l'OIT dispose d'une occasion unique pour confronter objectivement la législation impériale du travail indigène, les pratiques sur le terrain et les conventions du travail ratifiées par le Portugal. Aucun organe de l'OIT n'a jamais pu exercer un examen d'une telle ampleur et d'une telle complétude.

La visite de la Commission d'enquête se déroule du 3 au 16 décembre 1961 en Angola et au Mozambique. Contrairement à la volonté initiale des commissaires, une visite de la Guinée portugaise est abandonnée, car la plainte déposée par le Ghana et les informations fournies par

¹⁴⁰ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., p. 302.

¹⁴¹ MAUL, Daniel, op. cit., pp. 380-381.

¹⁴² MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., p. 288 et 301.

¹⁴³ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », op. cit., 1962, p. 17.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴⁵ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, op. cit., p. 303.

son gouvernement ne contiennent pas d'allégations spécifiques à ce territoire¹⁴⁶. Concrètement, la Commission effectue des visites dans des mines, des chemins de fer, des ports, des plantations agricoles et des usines. Sur place, elle sélectionne, puis questionne un nombre considérable de travailleurs africains, ainsi que des directeurs, des recruteurs et le personnel médical des compagnies visitées. En inspectant ces lieux, la Commission veut « se faire une idée directe de la situation dans les territoires mentionnés dans la plainte et de connaître les conditions pratiques dans lesquelles s'exerçaient les principales activités économiques mentionnées dans les allégations, tout en offrant également l'occasion de vérifier l'exactitude de ces allégations »¹⁴⁷. Les enquêteurs sont principalement attentifs aux méthodes de recrutement, aux contrats proposés par les entreprises, aux salaires des travailleurs et aux conditions d'hébergement.

Il convient de noter que la visite comporte une série de facteurs limitateurs qui avantage les autorités portugaises. D'abord, la Commission communique au Gouvernement portugais l'itinéraire qu'elle envisage d'emprunter pour confirmer au préalable la praticabilité du chemin¹⁴⁸. Par conséquent, le Portugal connaît par anticipation le programme de la visite. Les autorités portugaises peuvent donc s'y préparer et ainsi soigner la venue des commissaires et surveiller leur mouvement. Ensuite, une fois sur place, la Commission est tributaire logistiquement des officiels portugais pour les déplacements et les entretiens avec les travailleurs africains. Parmi le personnel mis à disposition par le Portugal, nous trouvons Fernão Fernandes Thomas, agent de liaison, Maria Pinto da Cunha, hôtesse, et Edgar Valles, agronome qui rapporte au régime les questions que la Commission pose aux travailleurs africains¹⁴⁹. En d'autres termes, la Commission est systématiquement accompagnée par des membres de l'appareil colonial portugais, mais pas seulement. Wilfried Jenks, dont la proximité avec le régime portugais a été exposée précédemment accompagne la Commission en Angola et au Mozambique du fait qu'il est nommé assistant de celle-ci lors sa formation en juillet 1961¹⁵⁰. Enfin, l'historien Frank Luce note que les représentants du Ghana ne sont pas autorisés à participer à la visite, parce que les commissaires ne veulent pas que toutes les parties soient

¹⁴⁶ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 22, 30-31.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 22-23.

¹⁴⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 23 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 305.

¹⁵⁰ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 6 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 306.

présentes pendant l'inspection¹⁵¹. Nous considérons que l'argument est questionnable dans le sens où le Ghana, le Portugal et d'autres acteurs ont précédemment participé à l'envoi de documentations complémentaires et aux auditions de témoins. De plus, les enquêteurs sont entourés de personnels portugais durant toute la durée de la visite pour les raisons explicitées ci-dessus. Par conséquent, la partie accusée est représentée pendant la visite tandis que le parti plaignant en est absente. En d'autres termes, les circonstances de l'inspection sont loin d'être équitables.

Malgré les risques de biais induits par la participation des autorités portugaises dans la préparation et le déroulement des visites, ces dernières s'effectuent sans incidents majeurs. La majorité des entreprises visitées applique une politique de travail libre. Cette constatation est confirmée par les témoignages des travailleurs africains et des représentants de compagnies, ainsi que par plusieurs documents officiels qui attestent même de réformes. Celles-ci concernent, entre autres, l'abandon de la participation des agents coloniaux dans les opérations de recrutement. Toutefois, la situation diffère d'une société commerciale à l'autre avec comme conséquence des situations *in situ* qui ne sont pas toujours claires aux yeux de la Commission. Par exemple, les méthodes de recrutement s'avèrent floues sur les plantations de canne à sucre de la Société agricole de Cassequel en Angola. Des travailleurs sous contrat disent à la Commission qu'ils sont venus de leur gré, mais « aucun d'entre eux ne saurait expliquer comment ils ont été engagés ». Concernant la manière dont ils ont appris que des emplois sont à pourvoir, ils répondent que l'information leur est parvenue par l'entremise du chef de poste¹⁵². Quelques travailleurs révèlent également qu'ils ont conclu des contrats verbaux avec l'entreprise. En outre, la Commission apprend que les travailleurs questionnés ont rejoint récemment la Société agricole¹⁵³. Enfin, des travailleurs non-qualifiés ont donné l'impression d'être intimidés et de vouloir entrer en contact avec la Commission¹⁵⁴. À Malange, dans la Compagnie cotonnière d'Angola (COTONANG) où une révolte fortement réprimée a éclaté en janvier 1961, la politique de travail semble plus irrégulière. Malgré l'abolition du travail forcé et du Statut de l'Indigénat en septembre 1961, « les indigènes étaient toujours tenus de choisir une forme d'activité rémunérée, comme la culture vivrière, le coton ou l'arachide, ou travailler

¹⁵¹ LUCE, Frank, *A History of Labour Law in Angola*, Thèse de Master (LL.M.), Toronto, Université de Toronto, 1990, p. 166.

¹⁵² Il s'agit du rang le plus bas de l'échelle de la bureaucratie coloniale : HAVIK, Philip J., KEESE, Alexander et SANTOS, Maciel, *op. cit.*, p. 197.

¹⁵³ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 186.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 186.

sous contrat en dehors de la zone cotonnière »¹⁵⁵. De plus, il leur est interdit de rester inactif, ce qui ressemble à de la lutte contre l'oisiveté, et par conséquent au devoir moral de travailler mentionné dans la plainte du Ghana. Toutefois, aucun des travailleurs interrogés ne fait allusion à de telles obligations. La seule occurrence avérée de travail forcé est rapportée dans les ports de Lobito et de Luanda, ainsi qu'à la gare ferroviaire de Luanda. Dans ces trois endroits, les travailleurs affirment qu'ils ont quitté leur village contre leur gré. Démissionner ou abandonner la proposition d'emploi leur est interdit, car ils ont reçu l'ordre de rester sur place pendant un certain temps, environ neuf à douze mois selon la Commission¹⁵⁶.

Des irrégularités sont aussi constatées au Mozambique comme à Umbeluzi, sur une route qui relie Ressano Garcia à Lourenço Marques. La Commission y interroge quatre ouvriers de la compagnie *Construtora do Tamega* qui réalisent des travaux de requalification de la voie. Ils affirment unanimement que leurs *chefes de posto* les ont obligé à rejoindre l'entreprise pour une durée de douze mois¹⁵⁷. Cet exemple est particulier dans la mesure où il provoque une réaction des autorités locales. En effet, le ministère de l'Outre-mer envoie le 15 février 1962 une note personnelle à Wilfred Jenks pour l'informer que le Gouverneur-général du Mozambique a ouvert une procédure judiciaire contre l'entreprise et que « si les faits sont ceux précités, une forte sanction sera imposée à l'employeur », sanction qui n'est pas davantage explicitée¹⁵⁸. Autrement dit, les autorités coloniales sont conscientes que des entreprises ne respectent pas les normes de travail de l'Empire et de l'OIT, signe également que les anciennes pratiques de travail indigène persistent sur le terrain malgré le discours officiel portugais et le processus de réforme enclenché au printemps 1961 par Lisbonne et les gouverneurs coloniaux. Enfin, il existe des cas encore plus extraordinaires remarqués par José Pedro Monteiro qui soupçonne que certaines situations sont potentiellement omises par les enquêteurs. En effet, Paul F. Canney, membre de 1958 à 1960 de l'Office des Affaires sud-américaines des États-Unis, rapporte dans une missive que la visite d'Isaac Forster, membre sénégalais de la Commission, à la Sena Sugar Estates conduit à une émeute de travailleurs réprimée violemment par les forces de l'ordre. D'après Monteiro, la véracité de l'événement reste à confirmer étant donnée l'absence de sources à ce sujet¹⁵⁹.

¹⁵⁵ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 155.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 160.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 162.

¹⁵⁸ ABIT, ACD-14-1-2-51, Lettre d'Alexandre Ribeiro da Cunha à Mr. C.W. Jenks, Bureau International du Travail, 15 février 1962.

¹⁵⁹ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 308.

Dans tous les cas, nous verrons dans le verdict de la plainte que la Commission comprend ces anomalies comme étant des exceptions, plus que la règle, dans un Empire portugais en pleine mutation législative. Par ailleurs, de manière globale, l'OIT retient surtout que les visites se sont déroulées comme prévu, sans incident majeur, et surtout avec la coopération du Portugal, ce qui constitue une prouesse dont l'OIT est consciente. Dans un courrier envoyé à Adriano Moreira, ministre des Territoires de l'Outre-mer, David Morse remercie diplomatiquement les autorités portugaises pour leur coopération précieuse à l'occasion des visites de la Commission. Le directeur-général du BIT est certain que l'aide portugaise a facilité l'accomplissement de la tâche de la Commission¹⁶⁰. Ainsi, la lettre de Morse dévoile l'efficacité du comportement conciliant du régime portugais envers l'OIT. Cette dernière y est pleinement réceptive et saisit l'occasion de cultiver le maintien de cette excellente relation avec le Portugal.

¹⁶⁰ ABIT, ACD-14-1-2-51, Lettre de David A. Morse, Directeur-général [de l'OIT] à Monsieur le ministre de l'Outre-mer, 16 janvier 1962.

3. Les effets collatéraux de la plainte sur l'intégration normative de la solution coloniale portugaise à l'OIT :

En juin 1962, Malcolm McVeigh, missionnaire américain de l'*American Committee on Africa* qui a fourni son témoignage à la Commission d'enquête¹⁶¹, publie un texte critique sur les conclusions de la plainte que nous examinerons ultérieurement. Dans son texte, McVeigh réfute le récit portugais de la « victoire diplomatique ». Il alerte également sur les limites juridiques et temporelles du processus d'investigation, puis il compile tous les témoignages portugais qu'il estime contradictoires avec la législation impériale. Surtout, il remarque de manière pertinente « le nombre de modifications apportées à la législation [impériale] du travail depuis le 25 février 1961, date à laquelle le Gouvernement du Ghana a déposé pour la première fois sa plainte concernant les pratiques de travail en Angola »¹⁶². D'après le missionnaire, « la plainte déposée par le Ghana a en fait servi à inciter le Portugal à modifier sa législation du travail » tout en considérant que « cette nouvelle législation est apparue à la suite de la révolte angolaise et peut-être en partie à la suite de cette révolte »¹⁶³. Ses observations sont loin d'être éloignées de la réalité, puisque le Portugal entreprend bien des modifications importantes de ses lois d'outre-mer à partir du printemps 1961. Elles coïncident avec l'instabilité grandissante dans le nord de l'Angola, tout comme avec la création du sous-comité onusien sur l'Angola et le dépôt de la plainte du Ghana à l'OIT contre le Gouvernement portugais pour le non-respect de la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé.

Les corrélations entre les dynamiques internes et externes et l'élan réformiste au sein de l'Empire portugais sont esquissés par José Pedro Monteiro dans son ouvrage sur le Portugal et l'internationalisation de la question du travail forcé après la Seconde Guerre mondiale¹⁶⁴. Dans le cadre de notre étude sur les stratégies de défense et de normalisation de la solution coloniale à l'OIT, nous resterons focalisés sur l'impact de la plainte ghanéenne sur la législation impériale et le discours officiel du Portugal à travers les initiatives de réformes qui se multiplient entre

¹⁶¹ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « “Colonialism on trial”: International and Transnational Organizations and the “Global South” Challenges to the Portuguese Empire (1949–1962) » *op. cit.*, p. 116.

¹⁶² MCVEIGH, Malcolm, *Some observations on the Commission Report of the International Labor Organization Concerning Labor Practices in Portuguese Africa*, New York, American Committee on Africa, 1962, p. 11.

¹⁶³ MCVEIGH, Malcolm, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶⁴ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, pp. 314-326.

mai et septembre 1961. Nous soutenons que la réaction réformiste de l'ensemble de l'appareil colonial portugais est en partie conditionnée par la pression des organisations internationales pour réformer sans délai l'Empire portugais. Dans ce contexte, la conception de nouveaux cadres juridiques et administratifs reflète la stratégie du régime salazariste de prouver que les politiques coloniales correspondent, dans notre cas, aux normes internationales émises par l'OIT. Ce vaste processus, que Monteiro nomme « auto-contrôle impérial », est à associer, selon l'historien, aux tentatives « de minimiser [l]es conséquences potentiellement plus nuisibles [de la plainte] »¹⁶⁵. Nous pensons dans le même temps que le Gouvernement portugais veut briser, par les multiples réformes dans la Métropole et dans les provinces d'outre-mer, l'idée selon laquelle le carcan législatif et juridique du colonialisme est figé dans le temps. Par conséquent, nous noterons que le régime salazariste met en exergue les actions sociales qu'il a consenti dans tout le territoire portugais. Il démontre également que le Portugal dispose d'un niveau de développement socio-économique suffisant pour appliquer de manière effective les conventions de l'OIT que le pays a ratifié. Le but de la manœuvre est de discréditer les États africains critiques à l'égard de la politique indigène de l'Empire, alors qu'ils peinent à mettre en œuvre le programme social de l'organisation. Enfin, il est important de garder à l'esprit trois remarques importantes que José Pedro Monteiro n'explicitent pas suffisamment dans sa recherche. Premièrement, les altérations législatives sur le travail indigène dans l'Empire portugais ne sont pas inexistantes avant la plainte du Ghana. Par exemple, plusieurs ordonnances sont édictées entre juin et juillet 1960 pour établir un salaire minimum et la négociation collective de travail dans tout le territoire portugais, ainsi que l'introduction des régulations internationales de l'OIT sur la sécurité et la santé dans les compagnies industrielles des provinces d'outre-mer¹⁶⁶. Néanmoins, la portée de ces réformes est davantage réduite dans la mesure où elles ne touchent pas aux décrets-lois qui régulent la politique de travail indigène dans les colonies portugaises. Par ailleurs, la Commission est plus focalisée sur la législation du travail indigène appliquée après l'entrée en vigueur de la convention n° 105 dans les territoires portugais, puisque la plainte du Ghana ne couvre pas la période antérieure au 23 novembre 1960. Deuxièmement, elle n'engendre pas des réformes au sens strict du terme. Des discussions internes, parfois contradictoires, sur l'adaptation des normes impériales existent à la fin des années cinquante¹⁶⁷.

¹⁶⁵ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 319.

¹⁶⁶ MOREIRA, Adriano, *Portugal's Stand in Africa*, New York, University Publishers, 1962, p. 196.

¹⁶⁷ Sur plusieurs exemples d'échanges impériaux conflictuels sur les réformes du travail indigène en Angola : KEESE, Alexander, *op. cit.*, 2012 ; MONTEIRO, José Pedro, « From 'Natives' to 'Aborigines': Late Colonialism, Indigenous Rights and the Global Politics of Sovereignty », *op. cit.*, pp. 946-947.

En conséquence, l'action ghanéenne accélère le phénomène et favorise l'approbation des mesures les plus « progressistes », celles qu'aucun agent colonial n'aurait imaginé possible avant 1961. Troisièmement, il faut souligner le fait que toutes les réformes entreprises par le Portugal après la ratification de la convention n° 105 sont scrutées par la Commission qui en exigent des copies pour étudier les accusations du Ghana¹⁶⁸. En outre, l'abrogation du contesté Code du Travail indigène (CTI) est particulièrement attendue par les commissaires, notamment parce que le Gouvernement portugais s'est engagé à l'abolir pour le remplacer par un Code du Travail davantage compatible avec les normes de l'OIT¹⁶⁹. De manière plus générale, nous verrons que toutes les réformes du travail promulguées par la Métropole, les Gouverneurs de province et les Gouverneurs de district après le 23 novembre 1960 sont prises en compte dans l'appréciation générale de la plainte, ce qui affecte le verdict des enquêteurs quant au respect effectif de la convention n° 105 par le Gouvernement portugais.

3.1 L'accélération des réformes impériales et leur impact sur l'appréciation de la Commission :

3.1.1 La conception ardue des nouveaux cadres juridiques pour se conformer aux normes :

Les premières transformations législatives de grande envergure sont promulguées le 2 mai 1961. Il s'agit de deux décrets-lois émis depuis la Métropole par le ministère de l'Outre-mer. L'un vise à instaurer un service autonome d'inspection du travail pour les provinces d'outre-mer¹⁷⁰. L'autre révoque purement et simplement les cultures obligatoires de coton¹⁷¹. Elles correspondent à plusieurs manquements soulevés dans les allégations du Ghana et aux thématiques abordées lors de la venue secrète de Wilfried Jenks à Lisbonne le 28 avril 1961¹⁷². Toutefois, les accusations sont systématiquement omises dans l'argumentaire des décrets-lois. Le Cabinet du ministère de l'Outre-mer explique que la création urgente d'un service d'inspection est nécessaire « pour identifier l'exécution du programme de politique sociale qui

¹⁶⁸ ABIT, ACD-14-1-2-51, Lettre d'Antonio Gomes d'Almendra à Monsieur N. Valticos, Chef de la Division des normes internationales, 14 novembre 1961.

¹⁶⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 32-33.

¹⁷⁰ Decreto No. 43,637, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-05-02, n° 102, 1961, pp. 512-515.

¹⁷¹ Decreto No. 43,639, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-05-02, n° 102, 1961, p. 515.

¹⁷² International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 130, 220-221 ; BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « The Inventors of Human Rights in Africa », *op. cit.*, p. 306.

a toujours été la préoccupation essentielle de [l']action [portugaise] dans l'outre-mer »¹⁷³. Quant à la fin des cultures obligatoires de coton, elle est causée par « l'évolution vérifiée dans la législation générale par les organes centraux, [évolution qui] implique la révision de la législation provinciale et l'altération des pratiques administratives qui contrarient les principes fondamentaux de la référente législation »¹⁷⁴. Autrement dit, cette modification résulte d'une observation interne qui n'émane pas de circonstances externes. Trois mois plus tard, devant l'Association Commerciale de Oporto, Adriano Moreira, ministre des Territoires de l'Outre-mer, réitère cette rhétorique en présentant le décret sur l'abolition des cultures obligatoires de coton comme un acte spontané pour remédier à ce que « nous [Portugais] pensons être faux, une attitude que nous devrions voir dans d'autres peuples »¹⁷⁵. Moreira admet donc à demi-mot la continuation l'exploitation forcée de la main-d'œuvre africaine. Toutefois, il effectue un revirement langagier en valorisant la lucidité du régime qui s'est rendu compte de la faute et la répare contrairement à d'autres États qu'il ne mentionne pas. Dans le contexte de son discours laudatif envers les actions portugaises en Afrique subsaharienne, il est possible de deviner une attaque impersonnelle contre les pays africains critiques à l'égard de la poursuite du colonialisme portugais. En conséquence, les modifications législatives de mai 1961 représentent la « preuve de la grande attention et de la persistance [portugaise] pour chercher des façons pour progressivement mettre en pratique la justice sociale »¹⁷⁶.

Le rythme des réformes impériales s'accélère après la constitution en juillet 1961 de la Commission d'enquête de l'OIT. Le 26 juillet 1961, le Gouverneur-général d'Angola émet la Notice N° 33 stipulant que la compagnie minière Diamang du district de Lunda ne recrute plus les travailleurs par l'intermédiaire des autorités administratives. Par conséquent, Diamang doit désormais s'adresser à des agents de recrutement privés pour obtenir de la main-d'œuvre africaine. Bien que l'entrée en vigueur de la directive soit décrétée comme « immédiate », la mesure est uniquement mise en application à partir du 28 octobre 1961 à la suite de la Décision N° 66/G du Gouverneur du district de Lunda¹⁷⁷. Cette modification législative coïncide une nouvelle fois avec une allégation ghanéenne quant à l'intervention des autorités locales pour le compte de Diamang dans le recrutement de travailleurs forcés. Selon le Ghana, une poignée

¹⁷³ Decreto No. 43,637, *op. cit.*, pp. 512.

¹⁷⁴ Decreto No. 43,639, *op. cit.*, p. 515.

¹⁷⁵ MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, 1962, p. 195.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 197.

¹⁷⁷ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 106.

d'entre eux est empêchée de retourner dans leur localité au terme de leur contrat¹⁷⁸. En d'autres termes, la décision démontre que les administrateurs coloniaux reconnaissent implicitement l'existence de pratiques de recrutement contraires aux normes internationales, constatation déjà observée dans le courrier du 15 février 1962 adressé à Jenks par le ministère de l'Outre-mer. De plus, José Pedro Monteiro a découvert dans ses recherches que le Gouverneur du district masque les raisons de la persistance de ce système. Les passages problématiques de l'ordonnance de Lunda sont tronqués de sorte à polir l'exemplaire de la décision envoyé à l'OIT. Les mentions au retard de la population de Lunda, à leur « oisiveté » et à leur « nomadisme ancestral » sont retirés¹⁷⁹. En conséquence, les autorités coloniales se chargent de rendre à la Commission une version plus correcte de la disposition pour éviter une validation de l'accusation initiale par l'OIT, le but étant de minimiser le plus possible un verdict défavorable à l'Empire et ainsi renforcer la situation du Portugal sur la scène internationale.

La profusion de décrets et d'ordonnances continue durant l'été. Le 31 août 1961, le Département des Affaires indigènes d'Angola adresse la Circulaire N° 2390/2/15-H à des services et entreprises publics déterminés. Ils sont informés « qu'à l'avenir, seul le travail volontaire pourra être utilisé. Le système de recrutement utilisé jusqu'à présent pour obtenir de la main-d'œuvre indigène sera donc supprimé »¹⁸⁰. Plus intéressant encore, l'auteur de la circulaire n'est autre que Baptista de Sousa, directeur des Affaires indigènes en Angola. Nous l'avons déjà rencontré précédemment quand il témoigne devant la Commission en septembre 1961 pour démentir que les indigènes en état d'oisiveté sont recrutés pour des travaux publics¹⁸¹. Pourtant, la circulaire qu'il émet un mois plus tôt suggère l'inverse, peu importe le secteur d'activité de l'entreprise. Il en est de même au Mozambique où le Gouverneur-général de la province abroge le 13 septembre 1961 la Circulaire N° 566/D-7 du 5 mai 1947 selon laquelle « les indigènes qui n'apportaient pas la preuve qu'ils exerçaient une activité rémunérée selon l'une des diverses modalités spécifiées étaient soumis à l'obligation de recrutement dans les services publics »¹⁸². Cette décision fait spécifiquement référence au besoin d'assurer le respect de la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé et de mettre « également en œuvre le plan de longue date du gouvernement national pour la promotion des populations des

¹⁷⁸ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 192.

¹⁷⁹ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 323.

¹⁸⁰ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 90.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 151.

¹⁸² *Ibid.*, p. 235.

provinces d'outre-mer »¹⁸³. Dans le même temps, le Gouverneur-général du Mozambique recommande dans sa décision de maintenir une forme de devoir moral de travailler, car, selon lui, le travail est source de richesse, alors que l'oisiveté entrave le progrès¹⁸⁴. Cette énième ambiguïté traduit la difficulté de rompre avec les anciennes pratiques de travail employées par les administrateurs coloniaux. Toutefois, l'objectif principal des réformes ne consiste pas fondamentalement à un changement rapide des pratiques dans les provinces d'outre-mer, changement qui semble finalement ardu avec des habitudes qui ont tendance à persister. Notons, par exemple, les anomalies constatées par la Commission lors des visites en Angola et au Mozambique et les reconnaissances de fautes graves par les différentes administrations de l'Empire. L'urgence se situe plutôt dans l'apport d'une réponse rapide aux dénonciations internationales sur les politiques de travail indigène de l'Empire portugais.

La révocation du Statut de l'Indigénat représente l'exemple le plus parlant de la contre-offensive portugaise dans le cadre du « développement naturel de [la] politique traditionnelle [du Portugal dans l'outre-mer] »¹⁸⁵. Le Statut permet une organisation des relations sociales des populations autochtones de l'Empire colonial portugais en instaurant la distinction fondamentale et rigide entre les « civilisés » de la Métropole et les « indigènes » d'Afrique. Il n'accorde que des droits politiques et civils limités aux peuples indigènes. Le droit privé est régi par leurs us et coutumes prétendument « traditionnelles » avec une application et une interprétation du texte par les administrateurs coloniaux et les chefs locaux¹⁸⁶. Couplé au CTI de 1928¹⁸⁷, le Statut représente le principal outil juridique de la politique coloniale du Portugal pour maintenir la population africaine sous sa domination¹⁸⁸. Autrement dit, le Statut de l'Indigène met en place le cadre juridique qui autorise le travail contraint, ce qui contrevient aux obligations internationales ratifiées et acceptées par le Portugal. Par conséquent, la suppression de ce texte législatif rapprocherait l'Empire des normes de l'OIT et réduirait le risque d'obtenir des commentaires critiques de la Commission.

L'abrogation du Statut de l'Indigénat est annoncée le 28 août 1961 par Adriano Moreira, ministre des Territoires de l'Outre-mer, devant l'Association Commerciale de Oporto. Dans un

¹⁸³ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 85.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 85.

¹⁸⁵ MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, 1962, p. 200.

¹⁸⁶ Decreto No. 12,533, *op. cit.*, pp. 1667-1670.

¹⁸⁷ Decreto No. 16,199, *op. cit.*, pp. 2443-2484.

¹⁸⁸ ISAACMAN, Allen et ISAACMAN, Barbara, *op. cit.*, p. 31 ; MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 212.

discours programmatique, il résume l'ensemble des mesures du Gouvernement portugais sur la politique d'outre-mer du Portugal et il promeut le projet ambitieux de colonisation blanche¹⁸⁹. Il explique que le projet portugais en Afrique est fondé sur l'intégration multiraciale des peuples, ce qui permet d'apporter le progrès et la civilisation en Afrique Noire. Il assure également que les textes légaux portugais sont inspirés du respect de la dignité de tous les êtres humains, indépendamment de leur race, de leur culture et de leur religion, et cela depuis la Charte de 1526 d'Afonso Mexia, soit bien avant la Déclaration universelle des droits de l'homme. Par conséquent, Moreira sous-entend que le Portugal suit depuis des siècles la même ligne de conduite avec les peuples indigènes. Il relève donc l'approche cohérente et avant-gardiste de la politique coloniale de l'Empire en matière de respect des populations indigènes. Enfin, le Statut de l'Indigénat, bien que critiqué à l'internationale, symbolise d'après Adriano Moreira le sens le plus élevé de la responsabilité missionnaire et de « l'effort de civilisation ». L'abolition du Statut constitue avant tout le franchissement d'une étape de l'évolution du Portugal¹⁹⁰. Cette vision œcuménique de l'engagement portugais pour les droits humains en Afrique est reproduite dans le préambule du Décret-Loi N° 43,893 du 6 septembre 1961 qui révoque le Statut de l'Indigénat¹⁹¹. La tradition humaniste du Portugal y est évoquée. Elle remonte à la période des « Grandes Découvertes ». Les valeurs morales de la mission portugaise sont supérieures et exemptes de discriminations et de violence, et elles « précèdent de plusieurs siècles les proclamations des organisations internationales de nos jours »¹⁹².

En résumé, le discours officiel du régime omet la distinction de statut politique et civil entre les « civilisés » et les « indigènes » et le fait que le Statut de l'Indigénat contient le cadre juridique pour réglementer le travail contraint. Pour masquer cette inconsistance, le régime développe un narratif fondé sur la multiracialité, l'égalité entre les races et le respect ancestral des droits humains dans une nation impériale unie malgré les frontières distantes et les différences socioculturelles. Cette rhétorique devient une constante dans la stratégie diplomatique du Portugal pour défendre le colonialisme sur la scène internationale et pour contenir les velléités indépendantistes¹⁹³. Toutefois, l'instrumentalisation de l'abolition du Statut de l'Indigénat ne doit pas occulter l'impact législatif et juridique engendré par la réforme. Les habitants des

¹⁸⁹ MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, pp. 181-201.

¹⁹⁰ *Ibid.*, pp. 200-201.

¹⁹¹ Decreto-Lei No. 43,893, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-09-06, n° 207, 1961, pp. 1101-1103.

¹⁹² *Ibid.*, pp. 1101.

¹⁹³ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « The Inventors of Human Rights in Africa », *op. cit.*, pp. 301-309.

provinces d'Angola, du Mozambique et de Guinée sont désormais considérés comme des citoyens portugais, ce qui met théoriquement fin à toute discrimination envers les « indigènes ». Parallèlement, le ministère des Affaires étrangères du Portugal promulgue le même jour le Décret N° 43,896 qui permet d'organiser les provinces d'outre-mer en *regedorias*. Il s'agit de communautés exclusivement africaines délimitées spatialement, administrées selon le droit coutumier et dont les chefs sont élus selon la tradition locale des habitants. Le décret reconnaît également l'usage du droit coutumier par les administrés¹⁹⁴. Selon Adriano Moreira, le but est d'assurer la participation des habitants sur le plan régional¹⁹⁵. Cependant, les historiens Diogo Ramada Curto et Bernardo Pinto da Cruz estiment que la mesure constitue en réalité un dispositif légal qui renforce la dichotomie juridique entre droit commun et coutumier et spatiale entre les urbains et les ruraux¹⁹⁶. Autrement dit, elle introduit une contradiction considérable dans la rhétorique portugaise qui tend à préserver l'idée d'une unité impériale. Enfin, la fin du Statut de l'Indigène crée un vide juridique quant à la validité du CTI et donc aux politiques de travail forcé contenues notamment à l'article 296 du Code¹⁹⁷. En effet, la fin de la distinction entre les « civilisés » et les « indigènes » rend la légitimité du CTI difficilement justifiable d'un point de vue juridico-légal, mais aussi diplomatique dans un contexte où la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (CEACR) a émis des doutes sur certains articles du Code. En conséquence, il est évident que la Commission d'enquête, et dans une moindre mesure plusieurs membres de l'OIT, appréciera négativement la poursuite du CTI. Ainsi, le 19 septembre 1961, les autorités portugaises annoncent et garantissent fermement aux enquêteurs la révocation prochaine du CTI et son remplacement par un nouveau code du travail qui est applicable aux populations d'Angola et du Mozambique¹⁹⁸. Le Code du Travail rural est promulgué le 27 avril 1962. Il révoque automatiquement le CTI, son prédécesseur. Par conséquent, il met juridiquement fin au travail contraint, aux sanctions pénales et à l'intervention étatique dans le recrutement de la main-d'œuvre africaine¹⁹⁹. Cependant, nous

¹⁹⁴ Decreto No. 43,896, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-09-06, n° 207, 1961, pp. 1134-1134.

¹⁹⁵ MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, p. 189.

¹⁹⁶ CURTO, Diogo Ramada et PINTO CRUZ, Bernardo, « Destribalização, regedorias e desenvolvimento comunitário: notas acerca do pensamento colonial português (1910–1965) », *Práticas da História*, vol. 1, n° 1, 2015, pp. 113-172.

¹⁹⁷ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 87.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 33.

¹⁹⁹ Decreto-Lei No. 44,309, *s.n.*, in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1962-04-27, n° 95, 1962, pp. 579-613.

verrons qu'il reste spécifiquement dirigé aux « travailleurs indigènes » et qu'il n'empêche pas certaines formes de travail forcé.

En somme, la liste de réformes impériales démontre comment la plainte du Ghana à l'OIT conduit l'appareil colonial à instruire une surveillance accrue de sa politique sociale de travail indigène et à précipiter le rythme des réformes. Les initiatives de modification législative s'enchaînent à partir de l'action ghanéenne et elles s'étalent jusqu'à la visite de la Commission d'enquête. De manière pragmatique, les mesures visent à corriger les aspects les plus graves et les plus critiqués de la politique de travail de l'outre-mer. Dans le même temps, l'élan réformiste de l'Empire sert à réfuter les contestations internationales, dont les allégations du Ghana, et à promouvoir le dynamisme portugais en matière de respect des droits humains. Autrement dit, le Portugal mobilise des outils juridiques pour minimiser la probabilité d'obtenir un verdict sévère et défavorable de la Commission. Néanmoins, un bref parcours des témoignages et des comptes rendus des visites dénotent le décalage entre la narration impériale, la nouvelle politique de travail et les pratiques des fonctionnaires coloniaux dans les provinces d'outre-mer. Les acteurs portugais interrogés par les commissaires livrent des discours parfois contradictoires sur l'application des décisions. Par ailleurs, de nombreux textes législatifs provinciaux restent incompatibles avec les transformations législatives de 1961, ainsi qu'avec les normes internationales de l'OIT. En conséquence, l'effet des mesures est amoindri suivant les districts. Enfin, nous avons vu que plusieurs entreprises, publiques ou privées, en Angola et au Mozambique, continuent d'employer des travailleurs forcés à des échelles difficiles à estimer sur la base des observations de la Commission. Toutefois, il est clair que les autorités portugaises reconnaissent la survivance d'un système théoriquement révolu, puisqu'elles annoncent la révocation prochaine du Code du Travail et qu'elles procèdent à des sanctions, de dimension et de fréquences inconnues, pour les entreprises qui violent les nouveaux cadres juridico-légaux. Il convient de souligner que ces efforts consentis par le régime seront considérés par la Commission d'enquête dans l'appréciation générale de la plainte. Pour rappel, les enquêteurs disposent de toute la législation portugaise, récente comme ancienne, sur le travail indigène. Ils peuvent donc procéder à une analyse diachronique de celle-ci et la confronter au programme social de l'OIT.

3.1.2 La réceptivité modérée de la Commission à la « bonne foi » réformiste de l'Empire portugais :

Le rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner la plainte du Ghana est envoyé par

avion à toutes les parties le 23 février 1962²⁰⁰. Il s'agit d'un document relativement long et dense qui contient le processus complet, y compris les trois séances de la Commission. Ses conclusions et ses recommandations se trouvent dans les vingt dernières pages du rapport²⁰¹. Les enquêteurs entament le verdict de la plainte en prenant soin de rappeler le champ de leur mandat. La Commission est mise sur pied par le CA qui l'instruit d'étudier la plainte du Ghana sous l'angle éminemment juridique. La Commission n'est donc pas habilitée à traiter de la situation politique des territoires incriminés, ni d'interroger la légitimité des colonies portugaises. Enfin, la procédure « porte essentiellement sur la question de savoir si le Portugal a, depuis le 23 novembre 1960, assuré le respect effectif en Angola, au Mozambique et en Guinée des obligations qu'il a assumées à partir de cette date en ratifiant la convention [n° 105] sur l'abolition du travail forcé, 1957 »²⁰². En conséquence, le verdict de plainte dépend des infractions commises et constatées après l'entrée en vigueur de la convention. Toutefois, la Commission se permet de réaliser un historique plus large des politiques de travail indigène dans l'Empire portugais en signalant « l'obligation morale et légale » de travail, instaurée en 1899, modifiée en 1928 par la promulgation du CTI et encore légale au moment du dépôt de la plainte²⁰³. De plus, plusieurs éléments analysés par la Commission suggèrent la persistance de ce devoir moral dans les instruments légaux des colonies²⁰⁴, dans les témoignages contradictoires d'agents coloniaux et dans les visites d'entreprises en Angola et au Mozambique. Par conséquent, la Commission constate que « les dispositions de la Convention [n° 105] n'ont pas été pleinement appliquées immédiatement après son entrée en vigueur par le Portugal »²⁰⁵.

Néanmoins, la Commission acquitte l'État membre, car elle comprend ces irrégularités comme des exceptions, plus que la norme, dans un Empire portugais en pleine mutation législative. En effet, les commissaires remarquent que des modifications substantielles sont apportées à la législation portugaise, « certaines d'entre elles semblent avoir été conçues directement pour donner effet aux dispositions de la Convention »²⁰⁶. Parmi elles, la Commission cite la création d'un service d'inspection du travail dans les provinces d'outre-mer, la fin des cultures

²⁰⁰ ABIT, ACD-14-1-2-51, Télégramme du BIT à Paula Coelho, 23 février 1962.

²⁰¹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, pp. 227-247.

²⁰² *Ibid.*, pp. 227-228.

²⁰³ *Ibid.*, p. 234.

²⁰⁴ *Ibid.*, pp. 71-84.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 234.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 234.

obligatoires de coton en Angola, l'arrêt du recrutement des travailleurs de Diamang par l'entremise des autorités administratives locales et la révocation de la Circulaire N° 566/D-7 par le Gouverneur-Général du Mozambique²⁰⁷. Les enquêteurs énumèrent également les diverses conventions que le Portugal a ratifiées à la fin des années cinquante et qui démontrent l'intégration de l'Empire dans l'espace normatif de l'OIT²⁰⁸. Toutefois, la Commission ne mentionne pas le fait que l'intégration normative s'intensifie le 6 janvier 1962 avec l'obtention de la ratification de la convention n° 81 sur les inspections au travail après plusieurs années de pressions insistantes de l'OIT sur le Portugal²⁰⁹. L'occasion de ratifier la convention est déjà évoquée en janvier 1959 par Alexandre Ribeiro da Cunha, sans qu'une action concrète ne soit effectuée, puisque « le manque d'un service propre d'inspection du travail dans les provinces d'outre-mer empêche la ratification sans réserve »²¹⁰. Cependant, la réforme de mai 1961 débloque la situation à un tel point que Ribeiro da Cunha presse en octobre 1961 le ministère de l'Outre-mer de ratifier la convention n° 81 avant que la Commission initie sa visite de l'Angola et du Mozambique²¹¹. En tous les cas, les changements normatifs dans l'Empire portugais satisfont la Commission, car elles prouvent la « bonne foi » des autorités portugaises quant au rapprochement des normes internationales avec les politiques et les législations portugaises des colonies²¹².

L'appréciation relativement positive des enquêteurs ne doit pas occulter les nombreux éléments qu'ils identifient comme problématiques et que le Portugal doit modifier dans les plus brefs délais. Par exemple, la Commission demeure sceptique concernant le Code du Travail indigène, bien que les commissaires aient reçu des garanties de l'État portugais quant à l'abolition de ce texte. Ils estiment que plusieurs sections du CTI permettent l'utilisation du travail contraint. L'article 296 impose les cultures obligatoires et autorise l'exaction du travail pour certains domaines d'activités, tandis que l'article 299 autorise la coercion dans le recrutement de la main-d'œuvre à des fins publiques²¹³. Or, ces obligations contreviennent explicitement à la convention n° 105, raison pour laquelle la Commission espère une mise en vigueur le plus vite

²⁰⁷ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 235.

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 64-66, 233.

²⁰⁹ Decreto-Lei No. 44,148, *s.n.*, in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1962-01-06, n° 5, 1962, pp. 579-613.

²¹⁰ RODRIGUES, Cristina, *op. cit.*, p. 457.

²¹¹ *Ibid.*, p. 458.

²¹² International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 234.

²¹³ *Ibid.*, pp. 71-73, 77, 236-237.

possible du nouveau Code du Travail promis par le Gouvernement portugais²¹⁴. La Commission émet aussi des doutes sur la conformité des normes de travail de quelques entreprises. Si la plupart est disculpée par les enquêteurs, d'autres n'échappent pas à des critiques frontales²¹⁵. C'est notamment le cas de la Société agricole de Cassequel où « [ils] ont eu l'impression que la direction était plus soucieuse d'exposer ses procédés techniques et de s'attribuer le mérite de ses services sociaux que de permettre à la Commission de juger valablement si leurs opérations de recrutement comportaient ou non un élément de contrainte »²¹⁶. Cela dit, la Commission ne préconise pas de sanctionner l'entreprise pour ses manquements, mais d'inciter le Gouvernement portugais à effectuer un contrôle des lieux dans le but d'éclaircir la situation. En d'autres termes, l'exemple de Cassequel révèle une autre limite du mandat de la Commission. Elle ne peut émettre que des recommandations non contraignantes que le Portugal est libre d'appliquer ou de rejeter. Cette réalité est encore plus flagrante quand la Commission affirme qu'une partie des anomalies constatées pendant l'enquête découle selon elle de la non-ratification de conventions n° 50 de 1936 sur le recrutement de travailleurs indigènes et n° 64 de 1939 sur les contrats des travailleurs indigènes²¹⁷. Malgré cette observation, la Commission, comme l'OIT dans son ensemble, ne parviendra jamais à obliger le Portugal à ratifier les conventions concernées. En effet, le régime salazariste indique dans un courrier daté du 18 avril 1963 que sa législation « est déjà entièrement conforme à ces conventions, les autorités compétentes considèrent que leur ratification par le Portugal n'est plus nécessaire ». Tant la décision que l'argumentaire irritent K.T Samson, chef du Service de l'application des normes du BIT, qui verbalise son exaspération à Wilfried Jenks en écrivant qu'il s'agit d'une « position intenable » pour le Portugal²¹⁸. Il pense que l'hésitation portugaise provient du fait que les deux conventions sont spécifiquement dirigées vers les indigènes, alors que ce statut n'existe plus depuis l'abolition de l'Indigénat. Il préconise donc une révision des deux conventions pour les redéfinir sous des termes différents. Ainsi, José Pedro Monteiro suggère que les commentaires de la Commission, et des fonctionnaires de l'OIT, prouvent que l'organisation profite du processus d'investigation pour promouvoir son programme social au Portugal en incitant une réforme des normes juridiques relatives au travaillant et en essayant d'étendre le nombre de

²¹⁴ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1962, p. 236.

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 237-241.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 240.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 234.

²¹⁸ ABIT, ACD-14-1-2-51, Note de K.T Samson à Mr. Jenks, 23 avril 1963.

conventions ratifiées par l'État membre²¹⁹. En complément à la réflexion de Monteiro, nous pensons que le refus portugais d'entrer en matière sur les conventions n° 50 et n° 64 démontre que la question du recrutement de la main-d'œuvre demeure délicate après les réformes législatives de 1961 et le rapport de la Commission d'enquête. Par exemple, Zackary Kagan Guthrie révèle dans ses recherches que l'abolition du Code du Travail indigène ne signifie pas l'abandon immédiat du travail forcé au Mozambique dans la mesure où les officiels coloniaux font de la résistance en maintenant une conscription du travail fondé sur les critères flous d'oisiveté et de vagabondage. Il en va de même pour les conditions de travail abusives. Guthrie rapporte des cas de violence physique d'employés blancs contre les travailleurs migrants à Chimoio et à Cheringoma dans la province de Manica et Sofola²²⁰. La fébrilité portugaise sur la ratification de certaines conventions permet aussi de dresser les contours de la « bonne foi » des autorités portugaises concernant l'intégration du Portugal dans l'espace normatif de l'OIT. En réalité, le Gouvernement portugais opère une sélection parmi les conventions qu'il estime compatible avec la solution coloniale en se les appropriant à sa manière pour défendre et légitimer l'Empire portugais.

3.2 La réverbération du verdict de la Commission d'enquête dans les instances de l'OIT :

3.2.1 La volonté ghanéenne de maintenir de la pression sur les pratiques de travail indigène :

La publication du rapport de la Commission d'enquête suscite des débats publics à l'OIT sur les conclusions et les recommandations des commissaires. Ces discussions sont souvent reléguées au second plan par l'historiographie, à l'exception de Daniel Maul qui les survole brièvement²²¹. Or, les échanges publics entre les membres de l'OIT constituent des épisodes cruciaux de la plainte, puisqu'ils viennent clore un long processus entamé en février 1961 par le Gouvernement du Ghana. Surtout, ces échanges dévoilent les opinions divergentes des acteurs impliqués dans l'investigation. Autrement dit, les discussions permettent d'identifier l'avis officiel des différentes parties.

Les premières positions publiques apparaissent lors de la 151^e session du Conseil

²¹⁹ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, pp. 330, 334.

²²⁰ KAGAN GUTHRIE, Zackary, « “This Was Being Done Only to Help”: Development and Forced Labor in Barue, Mozambique, 1959–1965 », *International Labor and Working-Class History*, n° 92, 2017, pp. 142-143.

²²¹ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, pp. 266-267.

d'administration (CA). Elle commence le 6 mars 1962, soit moins de vingt-quatre heures après la publication du communiqué de presse sur les conclusions et les recommandations de la Commission d'enquête²²². Armando de Paula Coelho, représentant invité du Portugal, est le premier à prendre la parole sur le verdict. L'officiel portugais signale que le rapport contient plusieurs erreurs factuelles et quelques interprétations erronées, sans spécifier lesquelles. Cependant, il estime qu'elles ne compromettent pas l'entièreté du travail réalisé par la Commission d'enquête. Ainsi, il déclare que le Gouvernement portugais accepte les conclusions du rapport et que les recommandations émises par la Commission d'enquête sont en phase avec la politique portugaise en matière d'amélioration des conditions de travail²²³. Autrement dit, le Portugal livre une réponse diplomatique et entend poursuivre son attitude coopérative et conciliante avec l'OIT. Il faut toutefois noter que Paula Coelho se garde de signifier que plusieurs recommandations des enquêteurs ne seront pas suivies par son gouvernement pour les raisons évoquées en amont de notre recherche. La prise de parole de Samuel T. Nettey, représentant suppléant du Ghana, est plus exhaustive et davantage nuancée. Il débute par un commentaire général et diplomatique pour saluer le travail consistant de la Commission d'enquête qui a œuvré pour rendre un rapport minutieux en procédant rapidement et de manière inédite, étant donné l'absence de précédent. Ensuite, Nettey émet plusieurs regrets sur le déroulement de l'enquête. Il cite la visite sur le terrain qui s'est limitée à l'Angola et au Mozambique, alors que le Ghana a demandé un voyage dans tous les territoires d'outre-mer du Portugal. Il mentionne aussi l'absence de témoins qui ont fui au Tanganyika et au Congo-Léopoldville, alors que leur parole est libre de toute contrainte des autorités portugaises. Malgré ces quelques limites, le Gouvernement du Ghana note des aspects réjouissants. Il est satisfait des réformes entreprises par le Portugal pendant l'enquête. Dans le même temps, Nettey spécifie que le Ghana demande désormais que le CA établisse un suivi des actions promises par le Portugal, par exemple en effectuant des rapports à intervalles réguliers²²⁴. Outre le Ghana, d'autres États africains et membres de l'OIT se sont exprimés sur le contenu du rapport. C'est le cas d'Abdelraouf Abualam, représentant de la République arabe unie dont le pays a participé à l'obtention de documentations sur la politique de travail indigène du Portugal. Abualam se

²²² Le rapport d'enquête circule d'abord en interne à partir du 28 février 1962, date prévue de réception par courrier postal. Il faut attendre le 5 mars 1962 pour que les conclusions soient rendues publiques lors d'une conférence de presse tenue à dix-sept heures au siège du BIT à Genève : ABIT, ACD-14-1-2-51, Télégramme du BIT à Paula Coelho, 23 février 1962.

²²³ International Labour Office, *Minutes of The 151st Session of the Governing Body*, Genève, ILO, 1962, p. 13.

²²⁴ *Ibid.*, pp. 13-14.

positionne en opposition à la satisfaction portugaise. Il affirme que le rapport montre clairement « que le Gouvernement portugais a manqué aux obligations de la convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 »²²⁵. La Commission révèle également plusieurs cas de violation de la convention, raison pour laquelle Abualam estime que la CEACR « doit régulièrement réaliser un rapport sur la question au Conseil d'administration »²²⁶.

En résumé, même si Abualam utilise des propos davantage percutants que Nettey, les deux délégués parviennent à la même conclusion. Ils exigent un suivi des pratiques de travail dans les provinces d'outre-mer. Leur discours démontre donc que le verdict des enquêteurs ne représente pas la fin de la surveillance internationale des politiques de travail indigène de l'Empire portugais. Sa législation impériale continuera d'être scrutée périodiquement à l'OIT, d'autant plus que le régime salazariste s'est engagé à poursuivre une voie réformatrice valorisée par la Commission d'enquête et le Ghana. En conséquence, le Portugal ne réussit pas à freiner les tentatives d'inspections de sa politique de travail d'outre-mer. Le nouveau Code du Travail Rural constitue l'exemple le plus criant. Il met juridiquement fin au travail forcé, aux sanctions pénales, et à l'intervention étatique dans le recrutement de la main-d'œuvre indigène²²⁷. Autrement dit, il inclut toutes les recommandations de la Commission d'enquête, de sorte à respecter les normes internationales des conventions que le Gouvernement portugais a ratifiées. Surtout, le projet de réforme du Code et son contenu sont supervisés et adoués par la CEACR, ce qui relève d'une forme d'intrusion directe de l'OIT dans la politique coloniale de l'Empire²²⁸. Néanmoins, cela ne signifie pas que la décision de l'organisation contrevient aux plans du régime salazariste. Au contraire, José Pedro Monteiro démontre dans les préparatifs du rapport annuel à envoyer à la CEACR que l'État colonial portugais est enorgueilli de « la loi du travail la plus avancée de toute l'Afrique »²²⁹. En d'autres termes, le Code du Travail rural devient un nouvel instrument de promotion des politiques de travail d'outre-mer sur la scène internationale. De plus, la certification du Code légitime davantage son contenu et son adéquation avec les normes sociales de l'OIT, ce qui ajoute un argument supplémentaire à déployer contre les détracteurs du colonialisme portugais.

²²⁵ International Labour Office, *Minutes of The 151st Session [...]*, *op. cit.*, p. 14.

²²⁶ *Ibid.*, p. 14.

²²⁷ Decreto-Lei No. 44,309, *op. cit.*, pp. 579-613.

²²⁸ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 336 ; MOREIRA, Adriano, *op. cit.*, 2009, pp. 246-247.

²²⁹ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, p. 336.

3.2.2 La solution coloniale et son avant-gardisme social en voie de normalisation :

La teneur des échanges portugais sur le verdict de la Commission d'enquête prend exactement ce chemin à la 46^e Conférence internationale du Travail (CIT) qui se déroule en juin 1962 à Genève. Se référant au dernier rapport annuel de la CEACR sur les services d'emploi des jeunes en Afrique, José João Gonçalves de Proença, ministre portugais des Entreprises et de la Protection sociale, attaque les États africains pour leur politique de travail. Il remarque que « de nombreux pays s'empressent de ratifier un plus grand nombre de conventions internationales du travail sans se préoccuper de savoir si le niveau de développement de leur pays leur permettra de donner effet à ces conventions »²³⁰. Par conséquent, le Portugal condamne ces agissements déplorables et se montre exemplaire, car « il les ratifie seulement quand le développement socio-économique de son pays le permet »²³¹. Pour cela, Gonçalves de Proença se fonde sur le rapport officiel de la Commission d'enquête qui a traité la plainte du Ghana. Elle reconnaît la « bonne foi » des réformes législatives portugaises et les pratiques de travail dans les provinces d'outre-mer, preuve que la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé est respectée. Gonçalves de Proença ne s'arrête pas là, puisqu'il annonce que le Portugal étudie la possibilité de ratifier d'autres conventions, et donc d'étendre l'intégration normative de l'Empire dans l'OIT. Il cite entre autres la convention n° 82 sur la politique sociale des territoires non métropolitains de 1947, la convention n° 89 révisée sur le travail de nuit des femmes de 1948 et la convention n° 102 sur la sécurité sociale de 1952. Il convient de souligner qu'il s'agit d'envisager une potentielle ratification de ces conventions. En réalité, il s'avère qu'une seule des trois conventions sera finalement ratifiée, celle sur le travail nocturne des femmes en 1964. Les autres ne seront pas traitées avant la fin de la dictature portugaise²³². Dans tous les cas, le but ne consiste pas à concrétiser toutes les ratifications, mais à montrer que le Portugal est actif dans le domaine de la justice sociale, puisque le régime réfléchit à poursuivre son intégration dans l'espace normatif de l'OIT. Gonçalves de Proença signale également la situation sociale et économique du pays qui s'améliore à tel point que le produit national brut augmentera considérablement jusqu'en 1964 selon les prévisions portugaises²³³. Autrement dit, le représentant portugais expose la politique coloniale développementaliste de l'Empire. Elle s'articule autour de la colonisation ethnique, l'élévation spirituelle des communautés indigènes

²³⁰ International Labour Office, *International Labour Conference, 46th Session, Geneva, 1962 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1963, p. 287.

²³¹ *Ibid.*, p. 287.

²³² RODRIGUES, Cristina, *op. cit.*, pp. 207, 364-365, 416-417.

²³³ International Labour Office, *International Labour Conference, 46th Session [...]*, *op. cit.*, p. 287.

et l'exploitation rationnelle des ressources des provinces d'outre-mer, ce qui induit une modernisation des infrastructures²³⁴. Parallèlement à l'intensification du développement économique des provinces d'outre-mer, Gonçalves de Proença évoque les récentes réformes sociales, dont le Code du Travail rural, « l'instrument juridique le plus avancé promulgué jusqu'à présent dans ce domaine dans un pays ou un territoire du continent africain »²³⁵. La comparaison entre la législation et les pratiques de travail de l'Empire et celles des États africains constitue un argument diplomatique régulièrement employé par l'appareil colonial portugais tout au long des années soixante. L'idée fondamentale est que les provinces d'outre-mer sont les plus développées, peu importe le domaine, à l'inverse des territoires post-coloniaux d'Afrique au Sud du Sahara²³⁶. En d'autres termes, les États post-coloniaux, pourfendeurs de la solution coloniale dans les agences onusiennes, accusent un retard considérable sur le plan socio-économique, ce qui complique l'application des normes internationales du travail. Nous verrons prochainement que ce débat gagne en importance dans les instances de l'OIT à la suite de la plainte portugaise contre le Libéria. Il devient même la stratégie diplomatique de premier choix du Portugal pour retourner contre les États post-coloniaux leur discours sur les droits humains et la liberté au travail.

António Calheiros Lopes, député à l'Assemblée nationale portugaise et représentant des employeurs, est le second membre de la délégation portugaise lors de la 46^e CIT. Dans son intervention, il reprend le fond narratif de Gonçalves de Proença sur un ton davantage agressif et axé sur les avantages sociaux récemment promulgués dans les territoires d'outre-mer. Calheiros Lopes commence par condamner les « accusations mensongères » qui sont portées à l'encontre du Portugal. D'après lui, elles « émanent presque toujours d'états-majors internationaux dont la propagande est destinée à exciter les masses en forgeant un mythe politique »²³⁷. Du fait de sa fonction officielle, il rappelle que la Commission d'enquête n'a considéré aucune des accusations menées contre les employeurs privés. Autrement dit, les pratiques de travail des compagnies privées sont jugées conformes aux normes sociales de l'OIT, bien qu'il soit nécessaire de rappeler que de nombreuses irrégularités sont constatées par

²³⁴ BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et COSTA PINTO, António, « A Modernizing Empire? Politics, Culture and Economy in Portuguese Late Colonialism », in BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et COSTA PINTO, António, *The Ends of European Colonial Empires. Cases and Comparisons*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 59-69.

²³⁵ International Labour Office, *International Labour Conference, 46th Session [...]*, op. cit., p. 288.

²³⁶ NOGUEIRA, Franco, op. cit., 1967, p. 198.

²³⁷ International Labour Office, *International Labour Conference, 46th Session [...]*, op. cit., p. 318.

les enquêteurs. Ensuite, Calheiros Lopes légitime et justifie la présence portugaise en Afrique subsaharienne. Il considère que les territoires d'outre-mer sont la meilleure preuve sociale de l'établissement et de la consolidation de la multiracialité et de la non-discrimination dans une société hétérogène. Dans ces conditions, chaque individu dispose de toutes les chances pour réussir. Comme Gonçalves de Proença, le représentant des employeurs portugais prend pour exemple le récent Code du Travail rural qui « ne fixe pas de normes moins élevées en ce qui concerne la dignité du travailleur et les avantages sociaux qu'il reçoit que les lois similaires de tout autre pays ou territoire d'outre-mer, y compris ceux qui ont accédé récemment à l'indépendance politique »²³⁸. Par conséquent, la nouvelle législation est bénéfique socialement aux citoyens des provinces d'outre-mer et comparable à celle des autres pays africains. Il conclut par un volet politique sur la participation concrète des citoyens de l'outre-mer aux affaires publiques en citant de récentes élections pour les administrations locales et les municipalités²³⁹.

En définitive, l'intervention des représentants portugais traduit l'effort diplomatique pour brosser le portrait d'un Empire colonial à la bonne gouvernance, exempt de discrimination raciale et avant-gardiste dans le domaine de la justice sociale. Contrairement aux reproches qui lui sont adressées par les membres africains de l'OIT, le Portugal se préoccupe du bien-être de la population de tous ses territoires. Celle-ci jouit de conditions sociaux-économiques meilleures que dans le reste du continent africain. Par conséquent, une telle situation permet la ratification de plusieurs conventions de l'OIT, signe que le pays dispose d'un excellent niveau de développement. Pour soutenir leurs propos, Gonçalves de Proença et Calheiros Lopes mobilisent les récentes documentations de la CEACR, le rapport de la Commission d'enquête et le Code du Travail rural promulgué le 27 avril 1962 et avalisé par l'OIT. Ces sources officielles, légitimes et à première vue difficilement attaquables, font état d'une amélioration de l'action sociale de Lisbonne dans les provinces d'outre-mer. En conséquence, elles permettent de prouver l'évolution concrète de l'intégration portugaise dans l'espace normatif de l'organisation et le respect de ses conventions dont celle sur l'abolition du travail forcé. En outre, la documentation officielle atteste de la coopération entre le régime autoritaire de l'Empire et les instances de l'OIT. Elle suggère que le Portugal ne rechigne pas à échanger avec la Commission d'enquête et les experts de la CEACR qui ont accès à toute la législation actualisée du travail d'outre-mer.

²³⁸ International Labour Office, *International Labour Conference, 46th Session [...]*, op. cit., p. 319.

²³⁹ *Ibid.*, p. 319.

Néanmoins, il convient de noter que les représentants portugais diffusent à l'OIT le discours officiel du régime salazariste. Or, il ne reflète pas forcément la réalité des pratiques dans les provinces d'outre-mer. Il ne rend également pas compte des discussions internes, parfois contradictoires, sur les façons d'adapter les normes impériales aux circonstances du début des années soixante. En effet, le discours officiel est principalement fondé sur le développement économique des colonies, l'assimilation raciale, l'intégration politique progressive des populations africaines et l'avant-gardisme social de l'Empire portugais. Les critiques internationales et les inconsistances remarquées par la Commission sont éludées ou minorisées. Il en est de même pour les nombreuses réformes entreprises après le dépôt de la plainte du Ghana. La délégation portugaise de l'OIT ne mentionne pas qu'elles sont effectuées pour répondre à une partie des allégations ghanéennes, ainsi que pour minimiser le risque d'obtenir un verdict incriminant de la Commission d'enquête. Le régime salazariste préfère transmettre un autre visage pour montrer que les altérations juridiques sont en réalité une suite logique de la présence portugaise en Afrique. Par exemple, le Code du Travail rural, certifié par l'OIT, assure au Portugal « de maintenir la position avant-gardiste que [le pays a toujours eu] dans le domaine de la législation du travail »²⁴⁰. Une fois cette évidence posée, les représentants du Portugal à l'OIT tournent à l'avantage de l'Empire portugais les changements législatifs. Cette stratégie permet une mise en valeur de la politique de travail indigène qui, selon la rhétorique du régime, est en adéquation avec les normes les plus avancées de l'OIT. La seconde étape consiste à comparer l'action sociale portugaise avec celles des États africains. Il s'agit d'insister sur leur impossibilité à appliquer le programme de l'organisation, alors qu'ils contestent continuellement la situation des droits humains au Portugal. La publication du rapport annuel de la CEACR, cité par Gonçalves de Proença, n'arrange pas la position des pays africains dans la mesure où les experts concluent que les précédentes condamnations du travail contraint n'ont pas résulté sur une baisse de son utilisation. Au contraire, de nouvelles formes sont même apparues, notamment en Afrique de l'Ouest où des institutions comme les « services civiques » sont créées pour employer de manière forcée la jeunesse²⁴¹. Autrement dit, les commentaires de la CEACR renforcent indirectement le discours officiel portugais sur l'état des droits des humains et la liberté au travail dans les pays d'Afrique subsaharienne, ce qui cristallise des remontrances de plusieurs délégués. Par exemple, Camille Gris, délégué du Gouvernement de la Côte d'Ivoire, suspecte que la CEACR « espère, à travers notre pays, réparer les torts que ces

²⁴⁰ Decreto-Lei No. 44,309, *op. cit.*, pp. 579-580.

²⁴¹ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2007, p. 489 ; MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, pp. 267-268.

pays [les puissances coloniales] n'ont pas voulu reconnaître »²⁴². Ousmane Ba, délégué du Gouvernement du Mali, est surpris et indigné par les conclusions de la CEACR qui démontrent qu'il y a « deux justices » à l'OIT²⁴³. De telles remarques ressurgiront douze mois plus tard lors de la 47^e CIT où les conclusions de la plainte du Portugal contre le Libéria seront âprement discutées, puisqu'elles incriminent l'état indépendant africain.

²⁴² International Labour Office, *International Labour Conference, 46th Session [...]*, *op. cit.*, pp. 36-37.

²⁴³ *Ibid.*, p. 360.

4. La « contre-offensive » de l'Empire portugais sur la République du Libéria, représentante de l'Afrique indépendante et post-coloniale :

Les précédents chapitres ont montré un régime salazariste le plus souvent dans la réaction pour défendre, légitimer et normaliser l'Empire portugais à l'OIT. Nous avons vu que les premières réponses portugaises débutent immédiatement à la suite de la plainte du Gouvernement ghanéen qui engendre une procédure inédite. Cette dernière place le Portugal, sa politique et ses pratiques de travail sous une exposition maximale. Afin de réduire considérablement les dégâts politiques et diplomatiques de l'initiative du Ghana, les autorités portugaises prennent note de la plainte et optent pour une coopération élargie avec la Commission d'enquête. Pour rappel, elle est instituée par le Conseil d'administration de l'OIT pour établir toute la lumière sur le respect de la convention n° 105 de 1957 sur l'abolition du travail forcé. Durant l'enquête, le Portugal envoie tous les éclaircissements et les renseignements exigés par les commissaires. Les acteurs importants des territoires d'outre-mer participent en grand nombre à l'audition des témoins qui est organisée à Genève. Enfin, les autorités portugaises acceptent, après l'établissement de plusieurs garanties par la Commission, une visite *in situ* de l'Angola et du Mozambique. Dans le même temps, le régime salazariste entreprend des réformes substantielles et largement débattues de la législation du travail indigène de l'Empire portugais. Les modifications notables se situent dans l'abolition du Statut de l'Indigène le 6 septembre 1961 et la promulgation le 27 avril 1962 du Code du Travail rural, élaboré en collaboration avec l'OIT et dont le contenu est certifié par celle-ci.

Cependant, le Portugal ne se trouve pas uniquement dans une position défensive face aux dynamiques d'internationalisation de la question indigène et de la problématique du travail forcé à l'OIT. Nous soutenons qu'en soumettant une plainte contre un état africain indépendant depuis 1847, le régime autoritaire manifeste sa capacité à « contre-attaquer » pour renforcer la légitimité de l'Empire portugais à l'OIT. Dans ce contexte, la stratégie principale du Portugal consiste à employer les mêmes outils juridiques que ses détracteurs, à savoir le dépôt d'une plainte pour l'inexécution répétée et avérée d'une convention. Dans le cas présent, le Portugal vise la République du Libéria, un État protagoniste en 1961 des discussions hostiles au colonialisme portugais. Il est probable que le Portugal agisse par représailles aux vitupérations libériennes à l'ONU. Toutefois, nous verrons que le régime salazariste cherche en premier lieu à légitimer et à normaliser la solution coloniale plutôt que se venger. Pour cela, nous

démontrerons qu'il tentera d'obtenir la condamnation du Libéria pour déconstruire l'idée selon laquelle l'usage du travail contraint est intimement lié à un système politique guidé par l'impérialisme et le colonialisme. Par conséquent, la plainte contre le Libéria pour non-respect de la convention n° 29 de 1930 sur la réglementation du travail forcé suit la même logique que les actions portugaises menées dans le cadre de la plainte ghanéenne. Le régime salazariste envisage de retourner contre les États africains et post-coloniaux leur discours démagogique sur les droits humains et la liberté au travail.

L'étude de la plainte du Portugal contre le Libéria pour la non-observation de la convention n° 29 suivra un plan similaire à l'action ghanéenne. Tous les détails du processus entre le dépôt de l'acte d'accusation et la publication du verdict seront analysés en profondeur. Il s'agit d'un apport considérable à l'historiographie dans la mesure où l'historien José Pedro Monteiro n'a exposé que les éléments marquants de la plainte sans procéder à une étude fouillée du processus. Nous commencerons l'étude en présentant les motivations du Portugal, un Empire colonial contesté et dirigé par un régime autoritaire, et la réaction du Libéria, un État africain indépendant depuis le milieu du XIX^e siècle et engagé à l'ONU dans la lutte contre le colonialisme. En conséquence, le rôle du Portugal est inversé par rapport à sa position lors de la plainte du Ghana. Il passe de l'accusé au plaignant. Ensuite, nous verrons que le CA du BIT désigne une seconde Commission d'enquête temporaire qui dispose des mêmes prérogatives que celle instituée en juin 1961 pour vérifier les allégations ghanéennes. Néanmoins, la procédure et les acteurs diffèrent sur plusieurs aspects. D'abord, aucune visite n'est organisée au Libéria contrairement au cas portugais. Ensuite, la nature et le profil des acteurs impliqués sont également moins variés. Par exemple, les organisations non gouvernementales jouent un rôle moins prééminent. Enfin, les autorités portugaises sont moins engagées dans l'enquête, car ils renoncent à envoyer des témoins lors des auditions, ce qui tranche avec la cohorte de représentants coloniaux mobilisée lors de la plainte du Ghana. Par conséquent, la durée de l'investigation – juin 1962 à février 1963 – tout comme la longueur du rapport – cent quatre-vingt-une pages – sont raccourcies, ce qui explique pourquoi une seule partie de notre mémoire est dédiée à la plainte du Portugal. Nous terminerons l'analyse par le verdict de la Commission d'enquête et son interprétation par l'appareil politique et diplomatique portugais, ainsi que par plusieurs délégués africains de l'OIT. En effet, le cas libérien s'avère intéressant, car Monrovia est incriminée, ce qui provoque des remontrances de la part des représentants des États d'Afrique subsaharienne qui estiment que l'OIT applique un double discours en condamnant un pays africain indépendant et en acquittant un empire colonial. À l'inverse, le Portugal se

félicite du résultat et développe une narration construite autour de la « victoire diplomatique » obtenue successivement dans deux plaintes.

Pour conclure, il est également nécessaire de rappeler que la plainte contre le Libéria est peu traitée par l'historiographie. José Pedro Monteiro est le seul historien du colonialisme tardif portugais à entamer une analyse fouillée de l'initiative portugaise qu'il étudie sous le prisme de la « thèse belge », pensée en 1952 par le délégué belge Fernand van Langenhove à l'ONU pour critiquer les concepts onusiens flous de « territoire non-autonomes » et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes²⁴⁴. Daniel Maul, historien spécialiste de l'OIT, mentionne brièvement la plainte contre le Libéria dans le cadre des discussions internationales sur le rapport annuel de 1961 de la CEACR. Cette dernière épingle plusieurs pays africains pour les modalités coercitives du service de travail des jeunes²⁴⁵. L'état de la recherche est semblable chez les historiens du Libéria spécialisés dans la question du travail. Il existe de nombreux ouvrages et articles de revue sur le travail contraint des « aborigènes », la lutte contre l'oisiveté et le vagabondage au Libéria²⁴⁶. Toutefois, les chercheurs ne consacrent pas d'attention particulière à la plainte du Portugal, bien que les allégations de l'Empire portent justement sur ces pratiques de coercition. Ce vide historiographique, couplé à l'impossibilité personnelle de se rendre dans les archives portugaises et libériennes, n'empêche pas la réalisation d'une étude en profondeur des stratégies du régime portugais pour légitimer et normaliser l'Empire à l'OIT. Comme dans l'exemple de la plainte ghanéenne, les manœuvres politiques et diplomatiques sont perceptibles dans les discours officiels du Portugal. Ils sont proclamés devant la Commission d'enquête et le Conseil d'administration de l'OIT. Par ailleurs, il ne faut pas négliger les mémoires, les

²⁴⁴ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, pp. 343-352 ; MONTEIRO, José Pedro, « “One of Those Too-Rare Examples”: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », *op. cit.*, p. 221-249 ; BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « The Inventors of Human Rights in Africa », *op. cit.*, p. 305 ; MONTEIRO, José Pedro, « From ‘Natives’ to ‘Aborigines’: Late Colonialism, Indigenous Rights and the Global Politics of Sovereignty », *op. cit.*, pp. 939, 951.

²⁴⁵ MAUL, Daniel, *op. cit.*, 2012, pp. 265-267.

²⁴⁶ GARDNER, Leigh A., *Sovereignty without Power: Liberia in the Age of Empires, 1822–1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 163-188 ; MARK-THIESEN, Cassandra, « Of Vagrants and Volunteers During Liberia's Operation Production, 1963-1969 », *African Economic History*, vol. 46, n° 2, 2018, pp. 147-172 ; MITMAN, Gregg, *Empire of Rubber: Firestone's Scramble for Land and Power in Liberia*, New York, New York Press, 2021 ; NEVIN, Timothy D., « Liberia's Belle Yella Prison Camp (1910–1990): Repression, Stigma, and Forced Labor in the Heart of the Rainforest », *Journal of West African History*, vol. 6, n° 1, pp. 29–61 ; WHYTE, Christine, « A State of Underdevelopment Sovereignty, Nation-Building and Labor in Liberia 1898-1961 », *International Labor and Working-Class History*, vol. 92, 2017, pp. 24-46.

biographies ou les correspondances privées de penseurs coloniaux d'envergure comme Adriano Moreira, ministre des Territoires de l'Outre-mer, Alberto Franco Nogueira, ministre portugais des Affaires étrangères, et Alexandre Ribeiro da Cunha, représentant portugais au CA du BIT. Ces textes révèlent l'envers du décor et surtout le noyau de l'idéologie coloniale sur laquelle l'appareil diplomatique de l'Empire est fondé.

4.1 Le Portugal en défenseur des droits humains dans le monde post-colonial :

4.1.1 Les motivations diplomatiques et idéologiques de la plainte du Portugal contre le Libéria :

Dans un courrier « strictement privé et confidentiel » rédigé le 29 août 1961, Alberto Franco Nogueira, ministre portugais des Affaires étrangères, prévient David Morse, le directeur-général du Bureau international du Travail, qu'Armando de Paula Coelho, assistant-général du ministère, est en route pour Genève. La visite inattendue de la délégation portugaise consiste à « déposer à l'OIT une plainte que le Gouvernement du Portugal dépose contre le Gouvernement du Libéria » sans préciser les griefs exacts²⁴⁷. Le 31 août 1961, le BIT apprend que le Portugal accuse les autorités libériennes de maintenir « en vigueur une législation qui permet l'utilisation du travail forcé ». Autrement dit, le Gouvernement du Libéria ne respecte pas ses engagements, alors qu'il a ratifié la convention n° 29 de 1930 sur la réglementation du travail contraint. De plus, elle est en vigueur dans le pays depuis maintenant vingt-neuf ans, ce qui signifie que Libéria a eu le temps nécessaire pour conformer sa législation du travail avec ladite convention²⁴⁸. Par conséquent, le Portugal demande au Conseil d'administration du BIT « de prendre les mesures nécessaires pour faire face à un problème qui implique une violation grave et un déni flagrant des droits humains »²⁴⁹. Le Gouvernement portugais propose, entre autres, la mise sur pied d'une Commission d'enquête pour établir toute la lumière sur l'inexécution libérienne de la convention n° 29 sur le travail forcé. Les autorités portugaises se portent également disponibles pour soumettre des allégations et des preuves qui soutiennent sa plainte²⁵⁰.

²⁴⁷ ABIT, Z-1/51/1/1 (J.1), Lettre strictement privée et confidentielle d'Alberto Franco Nogueira à David A. Morse, 29 août 1961.

²⁴⁸ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 2.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 2.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 2.

En résumé, le Gouvernement du Portugal formule une plainte fondée sur les mêmes bases juridiques celle du Ghana à l'OIT. Il reprend aussi un motif similaire, à savoir la manière non satisfaisante dont le Libéria exécute la convention n° 29 sur le travail forcé. Les autorités portugaises justifient l'accusation en spécifiant les manquements répétés du Libéria dans la transmission des rapports sur l'application de la convention n° 29. Le Gouvernement portugais ajoute également que l'état africain maintient le travail forcé malgré les nombreux avertissements effectués par l'OIT. Par conséquent, le Portugal souligne d'emblée les irrégularités périodiques dont le Libéria fait preuve depuis plusieurs années, raison pour laquelle le Portugal demande la constitution d'une Commission d'enquête²⁵¹.

Le Gouvernement du Libéria réagit avec véhémence à la manœuvre portugaise. Selon lui, la plainte du Portugal constitue une tentative de représailles à la suite des initiatives libériennes pour la création du *Sous-comité pour l'Angola* à l'ONU et l'adoption par le Conseil de Sécurité de l'ONU en juin 1961 de la résolution S/4835 sur la condamnation de la répression courante en Angola. Dans ce contexte, le Libéria constate que le Portugal dépose une plainte à son encontre deux mois après ces événements. Par conséquent, pour Monrovia, l'action du Portugal n'est pas due au hasard. Elle est explicitement motivée par des raisons politiques. L'État africain considère également qu'elle revêt du « pur cynisme » et d'un « mépris » apparent dans la mesure où elle sert de défense à l'Empire portugais pour détourner les regards internationaux de la plainte déposée à l'OIT par le Gouvernement du Ghana en février 1961²⁵². En conséquence, Edward M. Moore, représentant invité du Libéria à l'OIT, exige lors de la 151^e session du Conseil d'administration de mars 1962 que l'organisation rejette sommairement la plainte qui, d'après son Gouvernement, est de toute façon infondée²⁵³.

Les arguments libériens disposent d'une certaine validité dans la mesure où l'historien José Pedro Monteiro a démontré, dans ses recherches sur la question indigène, que le Portugal a évoqué en mars 1961 de potentiellement déposer des plaintes contre le Ghana, la Guinée et le Libéria, au risque de politiser l'OIT, et donc d'aller à l'encontre de la volonté de l'administration Morse. Après l'examen de plusieurs possibilités par Joaquim da Silva Cunha, fonctionnaire portugais spécialiste de la politique et de l'économie de l'outre-mer, le choix s'est restreint au Ghana et au Libéria, car ils présentent des évidences de modalités de travail

²⁵¹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, pp. 1-2.

²⁵² *Ibid.*, pp. 5, 19.

²⁵³ International Labour Office, *Minutes of The 151st Session [...]*, *op. cit.*, p. 18 ; International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 18.

contraint sur leur territoire²⁵⁴. Il convient de remarquer que les autorités portugaises s'intéressent à des pays africains qui contribuent en 1961 à de nombreuses discussions contre le colonialisme portugais dans les agences onusiennes, ce qui laisse penser que l'Empire portugais cherche effectivement à « se venger » des affronts des deux États en retournant contre eux leurs stratagèmes. Le fait que le Portugal dépose une plainte contre le Libéria alors que celle du Ghana est encore en pleine instruction renforce une telle hypothèse.

Néanmoins, il est nécessaire de nuancer la narration du Gouvernement du Libéria. En 1961, le Portugal est confronté à une série de contestations internes et externes de sa légitimité impériale. Les agissements du Libéria à l'ONU et du Ghana à l'OIT fragilisent davantage la position du régime salazariste sur la scène internationale, tandis que les autorités portugaises doivent gérer l'instabilité croissante dans le nord de l'Angola. En conséquence, la résilience de l'Empire est mise à l'épreuve de l'internationalisation du travail forcé et de la surveillance étendue de sa politique et de ses pratiques du travail indigène. Par conséquent, le discours officiel libérien n'est pas dénué de sens. En soumettant une plainte contre le Libéria, le régime autoritaire manifeste son intention de jeter les regards internationaux sur un État africain indépendant. Toutefois, en août 1961, l'enquête à l'encontre du Portugal a démarré depuis presque deux mois. À cette date, l'audition des témoins et l'organisation de la visite dans les territoires d'outre-mer sont agendées et acceptées par chaque partie. Les autorités portugaises sont donc pleinement conscientes que l'Empire portugais n'échappera pas à une succession de procédures exposantes que le régime tente de contrôler au maximum pour réduire les risques d'une condamnation par la Commission d'enquête. En d'autres termes, le dépôt de la plainte contre le Libéria ne dévie pas l'attention de l'OIT, de ses instances et de ses membres sur l'initiative du Ghana. La manœuvre portugaise vise avant tout à jeter la lumière sur un pays africain et indépendant qui possède plusieurs particularités sur la question du travail. Premièrement, le Libéria a déjà un passif important à l'ONU et à l'OIT sur la coercition au travail. Par exemple, le Libéria a fait l'objet d'une investigation de la Société des Nations pour la pratique de l'esclavage et du travail forcé durant l'entre-deux-guerres²⁵⁵. Deuxièmement, le Gouvernement libérien entretient des relations compliquées avec la CEACR, l'organe qui contrôle l'application effective des conventions par les états-membres de l'OIT. Il s'avère que le Libéria ne transmet plus depuis 1958 les rapports annuels à ce comité d'experts. Monrovia se contente d'envoyer

²⁵⁴ MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, *op. cit.*, pp. 289, 343-344.

²⁵⁵ AKINGBADE, Harrison Ola, « The Liberian problem of forced labor 1926-1940 », *Africa: rivista trimestrale di studi e documentazione*, vol. 52, n° 2, 1997, pp. 261-273 ; GARDNER, Leigh A., *op. cit.*, pp. 163-188, 217-245 ; MITMAN, Gregg, *op. cit.*, pp. 112-138 ; WHYTE, Christine, *op. cit.*, pp. 24-46.

des notes informatives qui n'ont aucune valeur juridique pour être prise en compte dans l'appréciation de la CEACR²⁵⁶. Troisièmement, en 1959, le Département Américain du Travail soupçonne l'entreprise états-unienne Firestone de recruter des travailleurs par des palabres informelles à des chefs de tribu. Il s'agit d'une entreprise privée, fondée par l'américain Harvey S. Firestone. Elle est spécialisée dans l'extraction de caoutchouc et la fabrication de pneus. Elle est également connue pour des soupçons de travail en contrainte lors de l'enquête en 1930 de la Société des Nations en 1930²⁵⁷. Quatrièmement, la législation libérienne contient des passages suspicieux. Par exemple, des sections de la Loi des Aborigènes autorisent des modalités de travail contraint pour le secteur agricole dans les zones rurales de l'arrière-pays. Or, ces territoires sont habités par des peuples « autochtones », ce qui sous-entend que tous les citoyens du pays ne sont pas soumis aux mêmes législations et aux mêmes pratiques du travail²⁵⁸. Dit autrement, de nombreux indicateurs indiquent la survivance du travail forcé au Libéria, notamment pour la population qui vit dans l'intérieur du pays. Un verdict défavorable à Monrovia constituerait donc un scénario envisageable selon le point de vue portugais. S'il se concrétise, l'Empire portugais pourra instrumentaliser les résultats de l'enquête pour insister sur le manque de probité d'un État africain indépendant qui est engagé dans des pratiques de coercion contre des peuples « aborigènes ». Dans le même temps, le Gouvernement libérien critique régulièrement et ouvertement la politique de travail de l'Empire portugais à l'OIT et la violation des droits humains par ce dernier à l'ONU. Autrement dit, le Libéria présente un discours incohérent que les autorités portugaises souhaitent mettre à nu. De plus, indépendamment du résultat de l'investigation, le Portugal pourra se servir de la plainte comme d'un instrument comparatif entre les normes et les pratiques de travail dans ses provinces d'outre-mer et celles en vigueur au Libéria. L'objectif est de promouvoir l'avant-gardisme social de l'Empire par opposition aux inconsistances du Libéria, et par extension des pays africains, dans l'application du programme social de l'OIT et dans le respect des droits humains.

Pour conclure, il est utile de discuter de la position du BIT, puisqu'il se trouve confronté en l'espace de quatre mois à deux plaintes inédites sur le travail contraint en Afrique subsaharienne. Bien que l'état de la recherche ne permette pas encore de saisir précisément la réaction de l'organe suprême de l'OIT à la suite de l'action portugaise, il est possible d'émettre quelques hypothèses en se fondant sur les discussions internes et bilatérales que la plainte du

²⁵⁶ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 57.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 8.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 13.

Ghana a déclenché dans l'administration Morse. Pour rappel, durant le printemps 1961, Wilfried Jenks, sous-directeur général de l'OIT, œuvre en coulisse pour éviter une politisation de l'initiative ghanéenne. L'enjeu consiste à conserver la structure et l'agenda de l'organisation de sorte à éviter une intrusion des débats politiques dans ses instances. Le Bureau veut également conserver l'impartialité et l'efficacité de l'OIT dans un contexte d'affrontement diplomatique entre différents blocs de pays dont les États post-coloniaux afro-asiatiques. Le cas portugais ne déroge pas à la règle dans le sens où il s'agit d'une plainte sur une thématique au passif éminemment politique dans l'histoire de l'OIT. De plus, le Portugal vise un pays africain, indépendant et fervent opposant au colonialisme du régime salazariste. À cause d'une telle configuration, le BIT peut avoir une lecture officielle des événements qui est comparable au Libéria, c'est-à-dire que le Portugal réagit par représailles, ce qui constitue un acte politique. D'autre part, l'affront portugais risque de déclencher l'ire du continent africain qui sentirait son indépendance attaquée par un Empire colonial sous enquête. Autrement dit, le BIT doit donc anticiper l'émergence d'une vague de mécontentement d'une partie des membres de l'OIT, puis la contenir pour préserver le bon fonctionnement de l'organisation. Enfin, d'un point de vue plus pragmatique et moins hypothétique, le BIT doit s'assurer du traitement équitable entre les deux plaintes, surtout si une Commission d'enquête est instituée, ce qui sera l'option retenue. En conséquence, le cadre procédural, la méthodologie adoptée et l'implication de l'OIT ne doivent pas différer entre les deux investigations. Cette crainte est explicitement émise par l'*Anti-Slavery Society* (ASS) après le lancement de l'enquête. En août 1962, Guildhaume Myrddin-Evans, directeur de l'Office londonien du BIT, rapporte que Thomas Fox-Pitt, secrétaire de l'ASS, s'attend à ce que l'étude de la plainte du Portugal soit autant approfondie que l'enquête sur la plainte du Ghana. Il n'est souhaitable pour aucun acteur de donner « l'impression d'être moins enthousiastes dans l'instruction d'une plainte contre un pays noir que dans l'instruction d'une plainte contre un pays blanc »²⁵⁹. Il est difficile de connaître l'avis de Jenks sur la question, tout simplement parce qu'il élude le point dans sa missive, préférant se concentrer sur la demande de l'ASS pour l'obtention des allégations du Portugal²⁶⁰. Néanmoins, la procédure établie par le BIT, puis acceptée par le CA de l'OIT, livre implicitement une ébauche de réponse qui témoigne d'un souci de ne préjudicier aucune des parties prenantes.

²⁵⁹ ABIT, ACD 14-2-3, Lettre de Guildhaume Myrddin-Evans à C.W Jenks, Esq., Bureau international du Travail, 7 août 1962.

²⁶⁰ ABIT, ACD 14-2-3, Lettre de C. Wilfred Jenks à Sir Guildhaume Myrddin-Evans, directeur de l'office londonien du BIT, 10 août 1962.

En effet, suivant les mêmes bases juridiques qu'en mars 1961, les délégués de l'OIT ont discuté et défini le calendrier de la plainte le 23 novembre 1961 lors de la 150^e session du CA²⁶¹. Comme pour l'affaire en cours d'instruction, il est décidé qu'aucune discussion sur le fond de la plainte du Portugal n'est pas admissible à ce stade de la procédure. Il est alors annoncé que le sujet sera débattu plus amplement lors de la 151^e session du CA. Un mémoire contenant des indications détaillées sur le fond de la plainte est exigé du Gouvernement du Portugal d'ici au 15 décembre 1961, tandis que des observations du Gouvernement du Libéria sur les allégations portugaises sont attendus d'ici au 10 février 1962. Une fois tous ces éclaircissements en main du CA, celui-ci pourra, s'il l'estime adéquat, renvoyer la question à une Commission d'enquête. Enfin, « dans le cas où une Commission d'enquête serait nommée, les membres de la Commission seraient désignés selon les mêmes critères et serviraient dans les mêmes conditions que les membres de la Commission nommée pour examiner la plainte déposée par le Ghana contre le Portugal »²⁶².

4.1.2 La lutte combinée du travail contraint et de la juridiction spéciale qui régit les « aborigènes » :

Conformément à la décision adoptée par le CA lors de sa 150^e session, le Portugal transmet le 12 décembre 1961 son argumentaire dans une lettre rédigée par Alberto Franco Nogueira, ministre portugais des Affaires étrangères. Nogueira divise sa missive en deux sections qui prouvent de différentes façons la persistance du travail forcé sur le territoire libérien. Le ministre entame l'exposition des preuves en alléguant que « presque tous les auteurs qui sont familiers avec le Libéria et ont écrit sur ce sujet sont obligés de dénoncer le caractère coercitif du travail dans ce pays et le maintien d'une législation en contradiction avec les principes énoncés dans la convention en question »²⁶³. Il procède ensuite à l'énonciation d'une importante bibliographie d'auteurs qui ont exploré la question du travail au Libéria²⁶⁴. Ils ont la particularité de partager un intérêt sur l'activité de la société américaine Firestone, spécialisée dans l'extraction de caoutchouc et la fabrication de pneus. Dans *Le poids de l'Afrique* (1958), premier ouvrage mobilisé par Nogueira, le journaliste et photographe suisse Charles-Henri Favrod affirme que le travail forcé et l'esclavage n'ont pas disparu au Libéria. Il mentionne la concession de nonante-neuf ans que le Gouvernement libérien octroie à l'entreprise Firestone.

²⁶¹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, pp. 4-5.

²⁶² *Ibid.*, p. 5.

²⁶³ *Ibid.*, p. 8.

²⁶⁴ *Ibid.*, pp. 8-9.

L'accord concède à la compagnie américaine quatre-cent mille hectares. Il garantit aussi le privilège d'extra-territorialité et engage l'État à fournir trois-cent mille travailleurs²⁶⁵ pour le déblaiement des terres afin de planter des hévéas. Le rétablissement du servage et une maigre paie de trente-cinq cents par jour sont nécessaires pour permettre la réalisation de ce vaste projet²⁶⁶. Dans *Le travail en Afrique noire* (1952) de la revue panafricaniste *Présence africaine*, la rédaction publie quelques pages de l'ouvrage *The Economic History of Liberia* (1941) de George Brown dans lequel l'historien canadien résume les dix premières années d'activité de Firestone au Libéria. Comme Favrod, Brown mentionne l'accord de 1926 entre le Gouvernement libérien et la société américaine pour la monoculture du caoutchouc sur des terres tribales, ce qui signifie que les peuples « autochtones » sont mis sous pression à cause du développement intensif de Firestone dans le périmètre concessionné²⁶⁷. Le Portugal retient surtout que Brown démontre que la société américaine utilise de la main-d'œuvre indigène, de manière contrainte et non rémunérée pour la construction des routes et pour divers projets de travaux publics²⁶⁸. Il en est de même pour l'administrateur de l'Inde britannique Malcolm Hailey qui suggère en 1956 que « la majeure partie de la main-d'œuvre requise par le récent programme de construction de routes au Libéria a été obtenue sous une forme de contrainte et n'a pas été rémunérée »²⁶⁹. Nogueira cite aussi un article écrit par le journaliste Harold H. Martin et paru le 26 novembre 1960 dans l'hebdomadaire américain *Saturday Evening Post*. Le passage choisi par Nogueira fait référence au recrutement de la main-d'œuvre par l'entremise des chefs de tribus et aux compensations monétaires versés par tête à ces chefs pour le service rendu par le travailleur²⁷⁰. Enfin, le ministre portugais des Affaires étrangères rapporte deux publications du Département du Travail des États-Unis, à savoir le *Résumé de la situation du travail au Libéria* (1959) et les *Informations sur la main-d'œuvre étrangère – La main-d'œuvre au Libéria* (1960)²⁷¹. L'extrait cité par Nogueira discute de la procédure de recrutement utilisée par

²⁶⁵ Ce chiffre semble surréaliste dans la mesure où même au plus fort de son activité dans les années cinquante, la force de travail de Firestone ne dépasse pas les trente-mille hommes : MITMAN, Gregg, *op. cit.*, pp. 188-189.

²⁶⁶ FAVROD, Charles-Henri, *Le poids de l'Afrique*, Paris, Le Seuil, 1958, p. 87.

²⁶⁷ AAVV, *Le Travail en Afrique noire*, Paris, Editions du Seuil, 1952, pp. 343-347 ; Sur la revue *Présence africaine* : COOPER, Frederick, « Development, Modernization, and the Social Sciences in the Era of Decolonization : the Examples of British and French Africa », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, vol. 10, n° 1, 2004, pp. 9-38.

²⁶⁸ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 9.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 9.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 9.

²⁷¹ *Ibid.*, pp. 8-9

Firestone dans l'arrière-pays. L'entreprise négocie avec les chefs de tribus un nombre préétabli d'hommes par le biais d'un processus informel supervisé par un commissaire de district qui représente le Gouvernement libérien. La plupart des membres de la communauté désignés pour travailler finisse souvent sur des plantations de caoutchouc de Firestone. Selon le Département américain du Travail, « cette méthode de recrutement aboutit évidemment à une certaine quantité de travail involontaire »²⁷². Néanmoins, il concède que la situation est meilleure qu'en 1929 lors de l'enquête indépendante de la Société des Nations.

Franco Nogueira consacre le second volet des allégations portugaises « aux diverses publications officielles, tant de l'OIT que du Libéria lui-même, [qui] font fréquemment référence à l'existence du travail forcé ou obligatoire pendant de nombreuses années et jusqu'à aujourd'hui »²⁷³. Il note en premier lieu que le Gouvernement du Libéria enfreint la Constitution de l'OIT. En effet, selon l'article 22 de la charte fondamentale de l'organisation, les états-membres ont l'obligation de rédiger un rapport annuel sur l'application des conventions ratifiées et le respect des recommandations émises par la CEACR. Or, celle-ci fait savoir pendant la 43^e CIT de 1959 que le Libéria « n'a jusqu'à présent fourni aucun des rapports demandés depuis l'instauration de la procédure d'examen des rapports sur les conventions non ratifiées et sur les recommandations »²⁷⁴. Par conséquent, le Portugal estime que le Libéria ne respecte aucune des dispositions précitées. Nogueira souligne que la situation se répète en 1960 et en 1961 avec l'absence de communication officielle du Libéria sur la conformité de la législation et des pratiques de travail vis-à-vis de la convention n° 29 sur la réglementation du travail forcé²⁷⁵. Les manquements répétés du Libéria n'empêchent pas la CEACR de stipuler dans ses rapports d'applications et de recommandations de 1959, 1960 et 1961 qu'il subsiste des divergences importantes et sérieuses entre la législation existante au Libéria et les dispositions de la convention n° 29. La CEACR étaye ses propos en déclarant que le Libéria viole six articles de la convention, dont l'article 4 sur le travail contraint au profit de particuliers, l'article 10 sur le travail contraint pour la réalisation de travaux publics et l'article 18 sur le portage des fonctionnaires et des voyageurs privés. La Commission regrette aussi que le Gouvernement libérien se soit engagé à abolir le travail contraint sous toutes ses formes depuis trois décennies, mais que la législation ne soit toujours pas mise en conformité²⁷⁶. Enfin, le

²⁷² International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 9.

²⁷³ *Ibid.*, p. 9.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 10.

²⁷⁵ *Ibid.*, pp. 11-12.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 11-12.

point de crispation se situe dans le Code libérien des Lois, adopté en 1956, et qui instaure la base légale pour l'établissement de plusieurs modalités de travail contraint. Les sections problématiques sont contenues dans la Loi des Aborigènes. Elles autorisent le travail forcé pour la construction et l'entretien d'ouvrages publics, pour le portage obligatoire et pour la prospection, l'exploitation minière et l'agriculture. Les femmes sont également contraintes de travailler pour l'exaction de certains services. La Loi des Aborigènes prévoit enfin la culture obligatoire pour les mâles aborigènes valides de l'arrière-pays²⁷⁷. En conclusion, la CEACR exhorte le Gouvernement du Libéria à prendre des mesures indispensables et sans délai pour réviser sa législation nationale de sorte qu'elle soit en conformité avec la convention n° 29, notamment sur les points susmentionnés²⁷⁸. Franco Nogueira conclut la présentation des motifs portugais en signifiant que les preuves qu'il a exposées, « dont une grande partie est d'ailleurs connue de l'OIT », démontrent l'attitude « étrange » et « persistante » du Gouvernement du Libéria à l'égard de la convention n° 29 et des nombreuses recommandations émises par la CEACR. Il considère que la situation est inappropriée et viole les droits humains fondamentaux des travailleurs²⁷⁹.

En somme, les éclaircissements de Franco Nogueira traduisent l'effort du Gouvernement portugais pour rassembler des preuves concrètes et incriminantes contre le Libéria au moyen d'une documentation solide et variée. Elle est composée de documents officiels provenant de l'OIT et du Département du Travail des États-Unis. Par conséquent, la légitimité de ces sources est difficilement contestable étant donné leur provenance. Les autorités portugaises mobilisent aussi des coupures de presse étrangères et quelques ouvrages, tels que le livre collectif *Le Travail en Afrique Noire* de la revue panafricaniste *Présence Africaine*, dont les contributeurs sont des personnalités qui partagent une certaine aversion du colonialisme européen. Leur instrumentalisation par le Gouvernement portugais démontre la volonté du régime salazariste d'indiquer que les pratiques de travail du Libéria s'apparentent depuis des décennies à celle d'un système colonial, alors qu'il s'agit d'un État indépendant africain. L'emphase initiale sur la compagnie Firestone suit cette logique. L'entreprise est soupçonnée en 1929 de pratiquer du travail contraint sur ses plantations de caoutchouc. De plus, le Portugal présente une bibliographie critique qui atteste que l'entreprise américaine recourt, même après la Seconde Guerre mondiale, à des travailleurs contraints qui sont recrutés par l'intermédiaire des chefs de

²⁷⁷ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 13.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 13.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 13.

tribus et d'agents étatiques. Autrement dit, les suspicions et les allégations de pratiques de travail contraires aux normes internationales se succèdent sur la longue durée au sein de la compagnie Firestone.

4.1.3 L'appropriation portugaise de la « thèse belge » de Fernand van Langenhove :

Toutefois, le tour de force majeur de l'appareil diplomatique portugais réside dans la sélection d'une documentation qui suggère que le Gouvernement libérien a établi une législation séparant la population en deux catégories selon des critères « civilisationnels ». En effet, les habitants de l'intérieur du pays, ceux concernés par l'activité de Firestone depuis 1926, sont gouvernés selon une juridiction spéciale. La Loi des Aborigènes en constitue le meilleur exemple. D'une part, elle vise explicitement les peuples « autochtones » qui vivent sous l'autorité d'un chef de tribu. D'autre part, la loi autorise la réquisition de leur force de travail pour les travaux publics, les mines et les cultures obligatoires. Par conséquent, le Portugal prouve de manière diplomatique et objective que le respect des droits humains et la liberté au travail ne dépendent pas de la nature d'un État, la preuve avec le Libéria, ce qui signifie que ces phénomènes ne sont pas restreints au carcan colonial.

En ce sens, l'historien José Pedro Monteiro estime que l'Empire portugais emploie la « thèse belge ». Il s'agit d'une doctrine pensée en 1952 et encouragée par le délégué belge Fernand van Langenhove à l'ONU pour critiquer, dans le contexte des décolonisations, les concepts onusiens flous de « territoire non-autonomes » et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes²⁸⁰. D'après l'historien Luis Rodriguez-Piñero, « la thèse [belge] préconise une interprétation large de la Charte des Nations unies qui appliquerait [la doctrine internationale de] la tutelle à tous les types de populations autochtones, y compris celles qui vivent dans des pays indépendants »²⁸¹. En réalité, la délégation belge s'intéresse particulièrement aux « populations indigènes arriérées »²⁸² d'Amérique latine, des États-Unis, du Canada, d'Asie centrale et du Libéria. Selon Fernand van Langenhove, elles sont laissées sans protection dans l'écosystème

²⁸⁰ Belgian Government, *La Mission sacrée de Civilisation: à quelles populations faut-il en étendre le bénéfice? La Thèse Belge*, New York, Belgian Government Information Center, 1953 ; MONTEIRO, José Pedro, « “One of Those Too-Rare Examples”: The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », *op. cit.*, p. 235 ; PEARSON, Jessica Lynne, « Defending Empire at the United Nations: The Politics of International Colonial Oversight in the Era of Decolonisation », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 45, n° 3, 2017, pp. 538-539.

²⁸¹ RODRIGUEZ-PIÑERO, Luis, *op. cit.*, p. 141.

²⁸² Belgian Government, *op. cit.*, p. 10.

onusien, ce qui amène de nombreux gouvernements « à appliquer des mesures discriminatoires en vue de donner une protection suffisante à des populations considérées comme mineures et incapables de se défendre contre les dangers que peuvent entraîner pour elles des contacts non réglementés avec des peuples plus civilisés »²⁸³. Autrement dit, van Langenhove avance que leur retard civilisationnel permet la justification d'une législation spéciale par des gouvernements qui, dans la vision de Fernand van Langenhove, sont le plus souvent de traditions démocratiques, alors qu'ils utilisent des pratiques liberticides envers les indigènes.

La thèse belge n'est pas uniquement circonscrite à l'ONU, puisqu'elle s'invite à la Conférence internationale du Travail de l'OIT en 1956 lors des débats sur l'élaboration de la convention n° 107 relatives aux populations aborigènes et tribales. L'appareil diplomatique belge saisit l'occasion pour réitérer que « les populations indigènes (au sens moderne) doivent être soumises aux mêmes normes que les populations indigènes (au sens colonial) »²⁸⁴. D'après Rodriguez-Piñero, l'objectif affiché consiste à « promouvoir l'équilibre entre le niveau de protection des populations coloniales et celui des populations autochtones dans les pays indépendants, tout en favorisant naturellement l'adoption d'une convention internationale en la matière »²⁸⁵. En d'autres termes, la stratégie belge se résume à montrer, tant à l'ONU qu'à l'OIT, que le statut politique d'un territoire ne signifie pas *de facto* le respect des droits humains. Selon Jessica Lynne Pearson, l'appareil impérial britannique et français prononcent un discours similaire dans les mêmes années²⁸⁶. Par exemple, Sir Alan Burns, ancien représentant du Royaume-Uni au Conseil de tutelle des Nations unies, prétend dans son traité *In Defence of Colonies* (1957) que les critiques à l'encontre du colonialisme proviennent de pays indépendants dont le traitement des populations indigènes est déplorable. À l'inverse, les sujets de l'Empire britannique sont plus libres et jouissent de meilleures conditions de vie²⁸⁷. Bien que Burns ne les mentionnent pas directement, il est clair qu'il pointe les manquements des États indépendants et post-coloniaux dans lesquels l'inégalité, les discriminations et la violence règnent quotidiennement à l'encontre des peuples indigènes. Par conséquent, les manœuvres belges, britanniques et françaises convergent vers une normalisation de la solution coloniale dans un contexte de contestation globale des empires européens.

²⁸³ Belgian Government, *op. cit.*, p. 42.

²⁸⁴ RODRIGUEZ-PIÑERO, Luis, *op. cit.*, p. 142.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 143.

²⁸⁶ PEARSON, Jessica Lynne, *op. cit.*, pp. 525-549.

²⁸⁷ *Ibid.*, pp. 525-526, pp. 538-539.

Cela étant dit, l'application de la thèse belge par les autorités portugaises n'est donc pas improbable. Comme la Belgique, la France et la Grande-Bretagne dans les années cinquante, le Gouvernement portugais doit défendre et légitimer son impérialisme dans les organisations internationales, raison pour laquelle il vise le Libéria. Ce pays comporte plusieurs caractéristiques politiques et juridiques qui concordent avec les types d'États blâmés par Fernand van Langenhove. Le quotidien des habitants de l'arrière-pays est régi par des lois et par des règlements spéciaux dont les titres révèlent une juridiction destinée aux « tribaux » et aux « aborigènes ». Par la même occasion, cette législation spéciale autorise le travail contraint pour cette catégorie de la population. Enfin, un élément qui n'est pas mentionné par Monteiro dans ses recherches, le Libéria n'a pas ratifié la convention n° 107 relatives aux populations aborigènes et tribales, contrairement au Portugal²⁸⁸ Par conséquent, le Gouvernement libérien ne s'est jamais engagé à protéger et à intégrer les peuples autochtones. Autrement dit, en n'adoptant pas la convention qui s'adresse spécifiquement aux « aborigènes », les suspicions d'une discrimination à leur encontre sont davantage plausibles. De plus, la non-ratification de la norme donne un argument supplémentaire sur le retard du Libéria dans le domaine par rapport au Portugal qui est pourtant un Empire colonial.

Monrovia ne reste pas indifférente aux allégations portugaises. Dans les observations libériennes datées du 8 février 1962, le Secrétaire d'État explique que le *Code libérien des Lois* « représente la première présentation systématique de toutes les lois promulguées, et non abrogées, depuis le début de l'existence du Liberia en tant qu'entité nationale, en 1847, jusqu'en 1956 »²⁸⁹. En conséquence, le Code n'est pas représentatif de l'état actuel de la législation libérienne. Par ailleurs, le Secrétaire d'État rapporte que les autorités libériennes ont amorcé un vaste projet de révision juridique en 1954, sans pour autant expliciter l'avancement de la réforme. Concernant les ouvrages cités par le Portugal, le Secrétaire d'État libérien défend que leurs auteurs se sont tous fondés sur des personnes qui ont travaillé sur le Libéria des deux premières décennies du vingtième siècle. Autrement dit, les faits énoncés sont obsolètes et n'ont plus aucune validité. Ensuite, le Secrétaire d'État libérien s'inscrit en faux contre toutes les accusations de travail forcé dans la construction de routes. Les travailleurs sont rémunérés et employés de leur gré. Il en est de même pour le recrutement des travailleurs dans le secteur privé. Les autorités libériennes confirment l'aide exceptionnelle des chefs tribaux, mais cette

²⁸⁸ Sur la ratification ardue en 1960 de la convention n° 107 par le Gouvernement portugais : MONTEIRO, José Pedro, « From 'Natives' to 'Aborigines': Late Colonialism, Indigenous Rights and the Global Politics of Sovereignty », *op. cit.*, pp. 934-957.

²⁸⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 14.

pratique est désormais révolue. Elle a servi à pallier l'analphabétisme des travailleurs en spécifiant que le taux d'illettrisme à baisser au Libéria. Pour conclure, le Secrétaire d'État justifie l'absence de rapport annuel à la CEACR en expliquant que le Gouvernement libérien lui a soumis un rapport complet du début du programme de révision juridique en 1954. Étant donné que le projet est toujours en cours de réalisation, les autorités libériennes ont donc limité le rapport annuel à une répétition de celui de 1954. Pour toutes ces raisons, les accusations du Portugal sont sans fondement, ce qui implique, selon le Libéria, l'abandon de la plainte par le Conseil d'administration²⁹⁰.

Toutefois, le Bureau de l'OIT recommande le contraire pendant la 151^e session du CA de mars 1962. Il affirme que la plainte portugaise est tout à fait recevable et conforme à la constitution de l'OIT. Il estime qu'aucune discussion sur le fond de la plainte ne doit pas être débattue dans l'enceinte du Conseil. La gestion des contentieux doit être déléguée à une entité impartiale qui évaluera les allégations de manière objective²⁹¹. Armando de Paula Coelho, assistant-général du ministère portugais des Affaires étrangères, profite de l'occasion pour se contenter de répondre diplomatiquement aux remarques du Libéria. En effet, il récusé les accusations initiales sur la visée politique de la plainte portugaise. Il explique également que « le seul souhait du Gouvernement du Portugal était que les conditions de travail au Libéria soit conforme aux dispositions des conventions internationales du travail ratifiées par ce pays »²⁹². Enfin, il accepte la recommandation du Bureau de l'OIT pour l'établissement d'une Commission d'enquête.

Sa constitution est finalement adoptée le 7 mars 1962 par la majorité du CA. La seconde Commission d'enquête de l'OIT est composée de M. Enrique Armand-Ugon, ancien juge de la Cour internationale de Justice (1952-1961) et membre de la Commission d'enquête sur la plainte du Ghana (1961-1962), M. T.P.P. Goonetilleke, ancien juge de district dans le Ceylan et membre de la commission ad-hoc du CESNU/OIT sur le travail forcé (1956-1959), et M. Erik J. S. Castrén, professeur de droit international et constitutionnel de l'Université d'Helsinki²⁹³. Ils seront assistés durant toute la durée de l'investigation par C. Wilfred Jenks, membre associé de l'Institut de droit international et sous-directeur général du BIT. Il convient

²⁹⁰ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, pp. 14-20.

²⁹¹ *Ibid.*, pp. 5-6.

²⁹² International Labour Office, *Minutes of The 151st Session [...]*, *op. cit.*, p. 18 ; International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 19.

²⁹³ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, pp. 6-7.

de noter qu'il est déjà assistant de la précédente Commission, ce qui signifie que son rôle d'intermédiaire entre les parties est renouvelé.

Lors de sa première séance, la Commission calque sa procédure sur celle de la plainte du Ghana avec quelques divergences qui apparaissent durant l'investigation. D'abord, les organisations non gouvernementales jouent un rôle moins prégnant dans la mesure où elles indiquent à la Commission qu'elles ne disposent pas d'informations particulières sur la plainte portugaise. La participation d'autres états s'avère également moindre pour des raisons identiques²⁹⁴. Ensuite, les autorités portugaises s'impliquent moins dans l'enquête, car elles ne présentent pas de témoins pour les auditions qui se tiennent à Genève du 3 au 14 décembre 1962²⁹⁵. Enfin, à la suite des auditions, la Commission décide qu'une visite au Libéria est en fin de compte « inappropriée ». Les enquêteurs évoquent deux arguments. D'une part, le Portugal et le Libéria n'ont pas fait la demande d'une visite *in situ*. D'autre part, la Commission juge qu'elle est « en possession des informations nécessaires pour lui permettre de commencer la préparation de son rapport »²⁹⁶. En réalité, le Gouvernement portugais n'a jamais été sollicité sur la question par les enquêteurs²⁹⁷. De plus, l'abandon de la visite est principalement dû à l'inexistence de conditions requises pour héberger les commissaires et les transporter à travers les régions du pays²⁹⁸. Néanmoins, les motifs officiels évoqués par la Commission d'enquête restent valables, notamment celui sur la suffisance de matières pour trancher le contentieux. Une telle affirmation suppose que les membres de la Commission ont déjà un verdict en tête.

4.2 Le verdict incisif de la Commission et sa résonance auprès de l'Empire portugais :

4.2.1 Les raisons de la condamnation du Libéria et le parallélisme avec le cas portugais :

Le verdict de la Commission d'enquête chargée d'examiner la plainte du Portugal est rendu dans un rapport publié le 4 février 1963. Il s'agit d'un document relativement long et dense, bien que plus court que le précédent, qui contient le processus complet de l'investigation, y

²⁹⁴ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 36.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 37.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 42.

²⁹⁷ MONTEIRO, José Pedro, « “One of Those Too-Rare Examples” : The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », *op. cit.*, p. 236.

²⁹⁸ NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos – Parte Primeira (1961 – 1962- 1963)*, Braga – Lisbonne, Editorial Intervenção, 1979, p. 141.

compris les procès-verbaux des trois séances de la Commission. Ses conclusions et ses recommandations figurent dans les trente dernières pages du rapport²⁹⁹.

Contrairement à l'issue de l'initiative ghanéenne, le verdict de la plainte portugaise est davantage incisif, puisque la Commission d'enquête n'acquitte pas la République du Libéria. Elle est condamnée pour l'exécution non satisfaisante de la convention n° 29 de 1930 sur la réglementation du travail forcé. Les enquêteurs évoquent plusieurs arguments pour justifier l'appréciation négative. En premier lieu, ils estiment que le Code libérien des Lois de 1956 autorise des modalités de travail contraint qui contreviennent à une application cohérente de la convention. Ils citent notamment la Loi des Aborigènes qui permet « d'exiger de tout citoyen mâle relevant de la juridiction tribale un travail obligatoire non rémunéré pour la construction et la réparation d'ouvrages publics »³⁰⁰. Le rôle des chefs de tribu dans le recrutement de la main-d'œuvre et l'existence de cultures obligatoires sont également mentionnés³⁰¹. En d'autres termes, la Commission rejette l'allégation libérienne que le Code des Lois est un simple document informatif de toute la législation publiée dans le pays depuis 1847. Le Code est considéré comme un ensemble de textes législatifs et juridiques qui déterminent la vie quotidienne des Libériens. Le second élément litigieux réside dans le non-respect de l'article 22 de la constitution de l'OIT, ce qui constitue, d'après la Commission, une violation de la convention n° 29 sur la réglementation du travail forcé. Selon cet article, la ratification d'une convention par un état-membre oblige ce dernier à fournir un compte rendu de l'application des dispositions de la convention³⁰². Il en est de même pour les articles 23, 24 et 25 de la convention n° 29 qui stipulent l'obligation « d'édicter une réglementation complète et précise du recours au travail forcé ou obligatoire », de veiller à ce que cette réglementation « soit strictement appliquée » et « portée à la connaissance » des personnes concernées, et l'obligation de « veiller à ce que les sanctions prévues par la loi soient réellement adéquates et strictement exécutées »³⁰³. Or, le Code des Lois et la Loi des Aborigènes dérogent à ces prescriptions.

Néanmoins, nous devons prendre du recul avec le jugement défavorable de la Commission, car il occulte le processus réformiste que les autorités libériennes ont emprunté peu après le dépôt

²⁹⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, pp. 153-181.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 157.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 158.

³⁰² *Ibid.*, p. 159 : « Si, dans votre pays, la ratification de la Convention donne force de loi à ses dispositions, veuillez indiquer en vertu de quelles dispositions constitutionnelles la ratification a eu cet effet. Veuillez également préciser quelles mesures ont été prises pour rendre effectives les dispositions de la convention [...] ».

³⁰³ *Ibid.*, p. 160.

de la plainte du Portugal. En octobre 1962, soit pendant l'enquête des commissaires, l'OIT reçoit une série de documents de la part des autorités libériennes. Ils attestent de modifications législatives en cours. Par exemple, le Gouvernement libérien entend abolir la Loi des Aborigènes dans le cadre d'une uniformisation administrative des districts de la région côtière et de l'arrière-pays. Autrement dit, les autorités libériennes reconnaissent à demi-mot la différence de statut entre les « aborigènes » et les « civilisés ». Le Gouvernement annonce également qu'il négocie la suppression de l'engagement étatique dans l'approvisionnement de main-d'œuvre à Firestone, entreprise américaine dont le Portugal concentre les allégations de travail contraint³⁰⁴. En outre, les autorités libériennes fournissent un rapport à l'OIT sur l'application de la convention n° 29 pour la période de 1960 à 1962. Pour conclure, le Gouvernement ne s'arrête pas à une volonté de conformer spontanément la politique et les pratiques de travail du pays. Il ambitionne aussi d'intégrer davantage le Libéria dans l'espace normatif de l'OIT. Le 25 mai 1962, les autorités libériennes ratifient à cet effet la convention n° 87 de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la convention n° 98 de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective. Elles sont suivies le même jour par la ratification de la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé³⁰⁵. Toutes ces ratifications ont lieu quelques semaines après le verdict favorable rendu au Portugal en mars 1962, et avant la décision du CA de mettre sur pied une seconde Commission d'enquête. En d'autres termes, l'action portugaise résulte sur des conséquences similaires à celles de la plainte du Ghana. Le Libéria entreprend des discussions internes pour corriger les aspects les plus décriés de sa législation. Il tente aussi un apaisement avec l'OIT après une coopération compliquée quant à l'envoi de rapports annuels et à la ratification de conventions jugées primordiales par le BIT. Pour cela, les autorités libériennes rendent un rapport inattendu sur l'état d'application de la convention n° 29 sur la réglementation du travail forcé. Le Libéria accroît également son intégration à l'OIT en ratifiant une multitude de conventions, ce qui a pour conséquence d'élargir le degré de surveillance internationale de sa législation, puisque le Gouvernement devra soumettre des rapports à la CEACR sur l'application des conventions. De plus, la Commission incite le Libéria à accélérer le rythme de son intégration en soumettant l'éventualité de ratifier la convention n° 81 de 1947 sur l'inspection au travail et la convention n° 107 de 1957 relative à la protection des populations indigènes et tribales³⁰⁶.

³⁰⁴ ABIT, ACD 14-2-5, Lettre de K. T. Samson à M. Valticos et M. Jenks, 31 octobre 1962.

³⁰⁵ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 157, 170.

³⁰⁶ *Ibid.*, pp. 179-180.

Pourtant, la Commission d'enquête est moins réceptive à la bonne volonté libérienne, qui ressemble à plus d'un titre à la « bonne foi » portugaise. Plusieurs facteurs contribuent à un tel résultat. D'abord, d'un point de vue diplomatique, le Gouvernement libérien a systématiquement réfuté les accusations portugaises. De plus, il a toujours poussé pour un abandon de la plainte sous prétexte qu'elle est infondée et par conséquent irrecevable. Si le Portugal a balayé les accusations « vagues » et « imprécises » lors de la plainte du Ghana, il a en revanche accepté que la plainte soit traitée par une Commission d'enquête avec qui il a par ailleurs coopéré dès le début. Ensuite, les antécédents du Libéria à l'OIT ont pesé dans le verdict. Par exemple, la Commission a pris en considération le fait que le Gouvernement libérien n'a pas envoyé les derniers rapports annuels, alors qu'ils sont obligatoires selon la Constitution de l'organisation. Il s'agit d'ailleurs de l'une des deux raisons décisives qui a mené la Commission à enquêter sur les allégations du Portugal. La deuxième se situe dans les sérieuses suspicions de divergences entre la législation libérienne et les exigences de la convention n° 29 sur la réglementation du travail forcé. Cette situation relativement floue nécessite un examen approfondi que la Commission a effectué de juillet 1962 à février 1963³⁰⁷. Enfin, comme remarqué par José Pedro Monteiro, la période examinée s'étend sur trois décennies³⁰⁸. L'explication qu'il omet de développer est contenue dans la date d'entrée en vigueur de la convention n° 29 au Libéria, à savoir le premier mai 1932³⁰⁹. Il est impossible d'investiguer des années durant lesquelles un État membre n'a pas ratifié une convention. Il n'est donc pas censé l'appliquer. Dans le cas de la plainte ghanéenne, la période étudiée débute le 23 novembre 1960, car il s'agit de la date d'entrée en force de la convention n° 105 au Portugal.

En définitive, l'Empire portugais a réussi à démontrer que le développement économique du Libéria est fondé sur l'utilisation du travail forcé depuis plusieurs décennies. Par conséquent, les accusations du Portugal contre le Libéria aboutissent à l'exposition du discours contradictoire de ce pays d'Afrique de l'Ouest. Alors qu'il critique avec véhémence à l'ONU la politique coloniale du régime salazariste, le Gouvernement libérien est confronté à l'OIT à une enquête dont le verdict fragilise sa narration anticolonialiste. En effet, le Libéria est accusé de maintenir le travail forcé et de discriminer sa population aborigène au moyen d'une juridiction spéciale. Or, il s'agit de pratiques qui sont généralement assimilées à l'impérialisme

³⁰⁷ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 156.

³⁰⁸ MONTEIRO, José Pedro, « “One of Those Too-Rare Examples” : The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », *op. cit.*, p. 237.

³⁰⁹ International Labour Office, « Report of the Commission [...] », *op. cit.*, 1963, p. 4.

européen. En d'autres termes, la condamnation du Libéria contient une portée symbolique pour les autorités portugaises, puisqu'elle prouve que les États indépendants africains ne sont pas exempts de discriminations envers les peuples autochtones et de travail contraint à leur rencontre. Cette conclusion permet une normalisation de l'empire colonial portugais dans le sens où ce dernier est acquitté un an plus tôt par la première Commission d'enquête de l'OIT, tandis que le Libéria est sanctionné pour des torts similaires. Nous verrons que ces circonstances mènent le Portugal à proclamer une « victoire diplomatique » qui sert à montrer le respect portugais des normes internationales et l'avancée de la justice sociale sur tout le territoire. Dans le même temps, la stratégie portugaise entraîne des répercussions semblables à l'action ghanéenne. La législation du Libéria est scrutée minutieusement par la Commission d'enquête de l'OIT. Parallèlement, le Gouvernement libérien opère des réformes pour corriger les éléments les plus problématiques de ses lois. Il ratifie ou envisage aussi la ratification d'une série de conventions. En d'autres termes, la plainte portugaise enclenche une dynamique réformatrice au Libéria et soutenue par l'OIT.

4.2.2 La « victoire diplomatique » portugaise, un triomphalisme à nuancer :

La publication du rapport de la seconde Commission d'enquête donne lieu à un flot de réactions laudatives et réjouissantes au Portugal. Ignorées de l'historiographie, il convient de les analyser, car elles exposent de manière limpide la thèse belge appropriée par le régime salazariste. Elles dévoilent également sa lecture du verdict et son opinion sur le Libéria, un état africain indépendant qui est l'auteur de nombreuses initiatives critiques à l'égard de l'Empire en 1961.

Les autorités portugaises se pressent d'interpréter les conclusions de la seconde Commission d'enquête comme une « victoire diplomatique » éclatante et significative, puisqu'elle condamne un État africain indépendant pour des agissements caractéristiques des empires coloniaux européens. Cette vision est abondamment relayée par le régime salazariste au moyen de la presse portugaise dont plusieurs coupures d'articles sont transmises le 29 mars 1963 par António Augusto Gomes d'Almendra, correspondant du BIT à Lisbonne, à David A. Morse, Directeur général du BIT³¹⁰. Par exemple, le 5 mars 1963, le quotidien *Diário de Notícias*

³¹⁰ António Augusto Gomes d'Almendra est le premier fonctionnaire portugais à l'OIT. Méconnu jusqu'à récemment, Cristina Rodrigues a entamé une recherche biographique à son sujet : RODRIGUES, Cristina, « António Augusto Gomes d'Almendra – o primeiro funcionário português na OIT », in CUNHA, Alice, VEIGA, Ivo et RODRIGUES, Cristina (éd.), *Estudos de Homenagem a José Maria Brandão de Brito*, Lisbonne, Colibri,

expose « de manière objective et parfaite » l'entier du processus de la plainte, des motivations de son dépôt au verdict de la Commission. Si la teneur de cet article reste factuelle, l'éditorial du 12 mars 1963 est davantage provocateur. Sous le titre « Le Libéria démasqué », le journaliste G. de Ayala Monteiro s'attaque aux allégations libériennes sur la « tentative de représailles » et de « vengeance » du Portugal à l'OIT. Il affirme que le Portugal voulait avant tout démasquer un pays « qui s'arroge la qualité de juge tout en étant un accusé »³¹¹. Il ajoute que « nous n'avons pas recouru à l'Organisation internationale du Travail par vengeance, mais afin de donner au Monde un exemple de l'effronterie de ceux qui nous accusent »³¹². Le journal *A Voz* opte pour un ton encore plus direct. Dans deux éditoriaux du 4 et du 13 mars 1963, la rédaction réprimande « les défenseurs des droits de l'Homme » qui ne s'intéressent pas à tous les autres cas de travail forcé dénoncés par l'OIT³¹³. Le journal cite à titre d'exemple le Congo-Brazzaville qui, selon l'OIT, a instauré le travail obligatoire sur son territoire. Enfin, le *Diário Popular* publie le 5 mars 1963 un article amer sur le rôle des entreprises américaines dans l'utilisation du travail forcé au Libéria. L'auteur conclut en déclarant que « le Portugal a démasqué l'un de ses plus pétulants, arriérés et incompetents accusateurs, ayant montré, ayant prouvé que la pratique du travail forcé est d'usage courant au Libéria, dans ses plantations de caoutchouc [de Firestone] »³¹⁴.

Le triomphalisme portugais est en revanche totalement absent lors de la 47^e CIT qui s'est tenue à Genève du 5 au 26 juin 1963, soit trois mois après la publication du rapport de la seconde Commission d'enquête. Alexandre Ribeiro da Cunha, représentant du Gouvernement portugais à l'OIT, intervient à quelques rares reprises, mais pour interrompre plusieurs délégués africains en colère contre l'indifférence de l'OIT à l'égard de la poursuite en toute impunité du colonialisme portugais et de l'apartheid sud-africain. M. M. Kamaliza, ministre du Travail du Tanganyika, fait partie de ce groupe d'indignés. Il s'introduit « comme un Ministre venant de l'État indépendant du Tanganyika »³¹⁵. Puis, il prononce un discours poignant et acerbe contre les gouvernements sud-africains et portugais qui oppriment et exploitent les Africains tout en

2019, pp. 319-336 ; ABIT, ACD 14-2-5-2-01, Lettre d'António Gomes d'Almendra, Le Correspondant du B.I.T à Lisbonne, au Directeur Général, 29 mars 1963.

³¹¹ *Ibid.*, p. 2.

³¹² *Ibid.*, p. 2.

³¹³ *Ibid.*, p. 3.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

³¹⁵ International Labour Office, *International Labour Conference, 47th Session, Geneva, 1963 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1964, p. 17.

leur refusant les droits politiques les plus élémentaires. Sa prise de parole se transforme rapidement en appel à une Union africaine pour aider les peuples du continent à se libérer de ces états. Bertin Borna, ministre des Finances et du Travail du Dahomey, déplore l'absence de plusieurs frères africains à l'assemblée dont l'Angola et le Mozambique, victimes des politiques réactionnaires de Salazar³¹⁶.

Ces deux interventions démontrent que les acteurs anticolonialistes de l'OIT ne lâcheront pas l'Empire portugais tant que celui-ci ne garantit pas l'autodétermination et l'indépendance à ses colonies. De l'autre côté, elles indiquent que le régime salazariste devra composer avec la persistance de la contestation de sa solution coloniale dans l'organisation. Le fait de freiner l'intégration du Portugal dans l'espace normatif de l'OIT n'arrange pas la situation du régime. Par exemple, malgré l'exaspération de hauts fonctionnaires comme K.T Samson, l'Empire portugais n'a toujours pas enclenché en 1965 la procédure de ratification de la convention n° 50 sur le recrutement de travailleurs indigènes et la convention n° 64 sur les contrats des travailleurs indigènes. En voie de conséquence, le Gouvernement de la République arabe unie présente lors de la 49^e CIT une résolution condamnant le Gouvernement du Portugal en raison de la politique de travail forcé pratiquée dans les territoires d'outre-mer³¹⁷. L'année suivante, lors de la 50^e CIT, les membres arabes du CA demandent « d'examiner la possibilité de modifier la constitution de l'OIT afin de permettre l'expulsion du Portugal, la suspension de sa qualité de membre tant qu'il pratiquera une politique de travail forcé »³¹⁸. Néanmoins, ces pressions n'entament pas la coopération et les contacts directs entre l'Empire portugais et l'OIT. Par exemple, sous la demande des autorités portugaises, l'OIT envoie en 1970 en Angola et au Mozambique une équipe composée de Pierre Juvigny, représentant du Directeur général du BIT, et K.T Samson, chef du Service de l'application des normes du BIT, pour vérifier l'implémentation des recommandations émises par la première Commission d'enquête en 1962. L'objectif dissimulé consiste à utiliser l'inspection comme manœuvre de légitimation des politiques sociales et du travail du Portugal. Il s'avère que les enquêteurs concluent que le travail forcé a bien décliné en Angola et au Mozambique dès 1961 pour disparaître

³¹⁶ International Labour Office, *International Labour Conference, 47th Session [...], op. cit.*, p. 79.

³¹⁷ International Labour Office, *International Labour Conference, 49th Session, Geneva, 1965 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1966, p. 432.

³¹⁸ International Labour Office, *International Labour Conference, 50th Session, Geneva, 1966 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1967, p. 53.

progressivement. En d'autres mots, le Portugal est disculpé par l'OIT³¹⁹. Enfin, il convient de mentionner que la résilience impériale continuera d'être mise à mal de l'interne, car les conflits au nord de l'Angola s'étendent à la Guinée portugaise et au Mozambique respectivement en 1963 et en 1964, ce qui n'arrange pas l'image de l'Empire à l'internationale. Par ailleurs, le double régime de travail survit après l'abolition du Statut de l'Indigène et du CTI, ce qui signifie que les réalités coloniales ne suivent pas réciproquement l'évolution des politiques de travail du régime. En résumé, les verdicts favorables au Portugal dans le cas du Ghana et du Libéria ne conduisent pas à une rupture, mais bien à une continuité des défis que le régime doit gérer pour défendre, légitimer et normaliser sa solution coloniale à l'Organisation internationale du Travail.

³¹⁹ International Labour Office, *Rapport de Pierre Juvigny, représentant du Directeur général du Bureau International du Travail, sur les contacts directs avec le gouvernement du Portugal au sujet de l'application de la convention (no. 105) sur l'abolition du travail forcé*, Genève, ILO, 1971.

5. Conclusion :

L'étude croisée des plaintes ghanéennes et portugaises nous ont permis de démontrer que ces épisodes ne constituent pas des événements isolés et anecdotiques de l'histoire du colonialisme portugais. Au contraire, ces processus dépassent le simple cadre de la dispute diplomatique entre des États antagonistes. Nous soutenons que les plaintes pour l'exécution non satisfaisante des normes internationales en matière de travail contraint représentent la continuité d'une longue généalogie d'interactions tendues entre l'Empire portugais, l'OIT et les acteurs du « Sud Global » après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elles témoignent également de l'internationalisation croissante de la question du travail forcé dans les agences onusiennes et, plus globalement, de la délégitimation de l'impérialisme européen dont le Portugal est le dernier survivant. Dans ce contexte, les autorités portugaises optent pour un élargissement de l'intégration de l'Empire portugais dans l'espace normatif de l'OIT, sans pour autant modifier sa législation indigène. En conséquence, cette stratégie d'équilibrisme ouvre des possibilités aux acteurs anticoloniaux pour contester d'une nouvelle manière le refus portugais d'octroyer l'indépendance à ses provinces d'outre-mer et le maintien d'une juridiction fondée sur la discrimination raciale.

En ce sens, la plainte inédite du Ghana déposée contre le Portugal en février 1961 est emblématique. Elle vise à enclencher une procédure extraordinaire pour placer l'Empire sous une exposition sans précédent. Par la même occasion, elle oblige le régime salazariste à redoubler d'énergie pour défendre sa solution coloniale face à une action ouvertement anticoloniale. Il en résulte que le Portugal mobilise tout l'appareil diplomatique et colonial pour répondre avec célérité aux dénonciations ghanéennes. Pour cela, le régime autoritaire choisit systématiquement une voie collaborative avec les instances de l'OIT au point d'autoriser une visite de la Commission d'enquête en Angola et au Mozambique. Cette coopération intensive du régime est facilitée grâce aux intérêts convergents avec le BIT. En effet, l'administration Morse désire éviter une politisation du fonctionnement de l'organisation. De plus, elle comprend rapidement que le processus engendré par le Ghana s'avère une occasion inouïe pour promouvoir le programme social de l'OIT au Portugal. Le personnage de Wilfried Jenks symbolise ces objectifs dans la mesure où il est en contact direct et régulier avec le régime salazariste à Lisbonne et la délégation portugaise à Genève. D'une certaine manière, cette proximité permet au Bureau de l'OIT d'obtenir des avancées notables sur la politique sociale et de travail dans l'Empire, puisque le Gouvernement portugais effectue une succession de réformes explicitement dirigées pour les populations de l'outre-mer. Il annonce aussi l'ambition

de ratifier davantage de conventions, dont celle sur les inspections du travail. Nous avons vu que ces transformations législatives et normatives ne sont pas dues au hasard, puisqu'elles sont conçues pour répondre aux allégations du Ghana. De plus, elles servent à prouver que l'Empire portugais est réformable et compatible avec les normes internationales de l'OIT. Néanmoins, nous avons constaté que l'élan réformiste lancé par Adriano Moreira comporte des limites internes et externes. Par exemple, des historiens comme Alexander Keese et Zackary Kagan-Guthrie ont démontré que les réformes sont appliquées de manière différenciée selon les districts et les localités, ce qui indique un décalage entre le contenu des réformes et les réalités coloniales. Nous avons également mis en évidence les témoignages contradictoires de Baptista de Sousa, directeur des Affaires indigènes en Angola, sur les soupçons de lutte contre l'oisiveté et le vagabondage. Par ailleurs, le Portugal ne concrétise pas toutes ses promesses de ratification de conventions après la publication du verdict de la Commission d'enquête. Dans tous les cas, l'intention principale des manœuvres portugaises tend avant tout à réduire les conséquences nuisibles de la plainte, quitte à obscurcir quelques pratiques et à ne ratifier que des conventions qui sont conciliables avec l'idéologie impériale du régime salazariste. Le Portugal essaie aussi de véhiculer l'image d'un Empire responsable et avant-gardiste dans le domaine de la justice sociale. Par exemple, le Code du Travail rural est évoqué en exemple par la diplomatie portugaise qui le présente comme l'instrument juridico-social le plus avancé sur le continent africain. L'idée fondamentale réside dans le fait que les provinces d'outre-mer sont les plus développées économiquement et sociologiquement à l'inverse des territoires post-coloniaux d'Afrique au Sud du Sahara qui accusent un retard criant dans l'application des normes internationales. Cet argument diplomatique prend une ampleur plus large lorsque le Gouvernement portugais dépose une plainte contre le Libéria pour des motifs similaires à ceux du Ghana. En accusant Monrovia de maintenir le travail forcé par le biais d'une juridiction spéciale à l'encontre des « aborigènes », le Portugal confronte indirectement les pays africains à leur incohérence entre un discours anticolonial et une réalité sociale ambiguë sur le terrain.

Enfin, il est important de mentionner quelques aspects que le présent mémoire a pu soulever grâce à l'approche analytique, comparative, méthodique et systématique que nous avons suivie. D'abord, bien que les auteurs des plaintes et leurs motivations soient divergents, leur action diplomatique aboutit au déclenchement d'une procédure extraordinaire qui est appliquée indistinctement par l'OIT au Portugal et au Libéria. Elle mène dans les deux cas à la constitution d'une Commission d'enquête temporaire qui est chargée d'étudier de manière objective et impartiale les allégations des plaignants et les éclaircissements des accusés. Ensuite, malgré des verdicts opposés, les conséquences des processus d'investigation se

croisent. En effet, tant le Portugal que le Libéria opèrent des changements législatifs spontanés qui coïncident avec les allégations majeures des plaignants. Il en est de même pour les recommandations émises par les commissaires. Ces derniers incitent les accusés à poursuivre leur intégration dans l'espace normatif de l'OIT. En revanche, il convient de noter que le Gouvernement libérien est préservé d'une visite des enquêteurs sur son territoire. Par conséquent, le Portugal a subi une inspection plus intensive de sa législation et de ses pratiques du travail. Dans le même temps, la distinction s'explique par le passif du Libéria à l'OIT et la solidité des arguments portugais pour incriminer Monrovia. Ils sont fondés sur de la documentation émanant de l'organisation, de l'État américain et d'auteurs panafricanistes. Pour conclure, la riposte défensive du Portugal face au Ghana et son engagement contre la politique de travail du Libéria ne consacrent pas la solution coloniale à l'OIT. Malgré la « victoire diplomatique » scandée par l'appareil colonial via la presse nationale, la légitimité de l'Empire continuera d'être bousculée par les États africains, ce qui signifie que les regards internationaux ne se détournent pas de la politique de travail de l'Empire. Dit autrement, les jugements favorables des deux Commissions d'enquête ne créent pas une rupture dans les interactions entre le Portugal et le bloc afro-asiatique. Nous suggérons que les efforts de légitimation et de normalisation de l'Empire persistent jusqu'à la chute de l'État nouveau en 1974 et l'indépendance des colonies portugaises en 1975. Cette hypothèse reste à confirmer dans la mesure où les recherches sur l'impact de l'internationalisation de la question du travail indigène s'arrêtent à la promulgation du Code du Travail rural en 1962. Cependant, nous avons tenté de dépasser cette lacune historiographique en empoignant la plainte contre le Libéria, ainsi qu'en esquissant quelques pistes de réflexions générales, certes insuffisantes, sur la suite des deux « incidents ». Elles pourront certainement servir comme base pour explorer les interactions portugaises avec l'écosystème de l'OIT durant la seconde moitié des années soixante.

Bibliographie :

Sources non-publiées :

Archives du Bureau international du Travail :

ACD-14-1-2-51.

ACD-14-2-51.

ACD-14-2-3.

ACD-14-2-5.

C-51-2-1, Jacket 8.

Z-1/51/1/1/1, Jacket 1.

Sources imprimées :

Archives du Bureau international du Travail :

Les documents ci-dessous sont disponibles aux archives du BIT et sur leur site institutionnel (www.labordoc.ilo.org).

International Labour Office et United Nations Economic and Social Council, « Report of the Ad Hoc Committee on Forced Labour », Genève, *News Series of the International Labor Office*, Supplément n° 36, 1953.

International Labour Office, *International Labour Conference, 36th Session, Geneva, 1956 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1957.

International Labour Office, *Minutes of The 149th Session of the Governing Body*, Genève, ILO, 1961.

International Labour Office, « Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations – Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations – Report III (part III) », Genève, ILO, 1961.

International Labour Office, *Minutes of The 151st Session of the Governing Body*, Genève, ILO, 1962.

International Labour Office, « Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organisation to Examine the Complaint Filed by the Government of Ghana concerning the Observance by the Government of Portugal of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105) », Genève, *Bulletin Officiel*, vol. XLV, n° 2, Supplément II, avril 1962.

International Labour Office, *International Labour Conference, 46th Session, Geneva, 1962 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1963.

International Labour Office, « Report of the Commission Appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organisation to Examine the Complaint Filed by the Government of Portugal concerning the Observance by the Government of Liberia of the Abolition of Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) », *Bulletin Officiel*, vol. XLVI, n° 2, Supplément II, Genève, ILO, avril 1963.

International Labour Office, *International Labour Conference, 47th Session, Geneva, 1963 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1964.

International Labour Office, *International Labour Conference, 49th Session, Geneva, 1965 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1966.

International Labour Office, *International Labour Conference, 50th Session, Geneva, 1966 : Records of Proceedings*, Genève, ILO, 1967.

International Labour Office, *Rapport de Pierre Juvigny, représentant du Directeur général du Bureau International du Travail, sur les contacts directs avec le gouvernement du Portugal au sujet de l'application de la convention (no. 105) sur l'abolition du travail forcé*, Genève, ILO, 1971.

Archives des Nations unies :

Les documents ci-dessous sont disponibles aux archives des Nations unies et sur leur bibliothèque numérique (www.digitallibrary.un.org).

United Nations, A/4667, *Report of the Security Council to the General Assembly, 16 July 1960 – 15 July 1961*, New York, *s.n.*, Suppl. n° 2, 1961.

United Nations, A/4684, *Resolutions adopted by the General Assembly during its 15th session, 20 September-20 December 1960*, New York, *s.n.*, Suppl. n° 16, 1961.

United Nations, S/RES/163, *Resolution adopted by the Security Council at its 956th meeting on 9 June 1961 [on the mandate of the Subcommittee on the situation in Angola]*, 1961.

Diário da República Eletrónico (DRE) :

Le *Diário da República* (en français Journal de la République) est le journal officiel de la République portugaise. Il existe en version électronique depuis le 1^{er} juillet 2006 (www.dre.pt/).

Decreto No. 12,533, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1926-10-23, n° 237, 1926, pp. 1667-1670.

Decreto No. 16,199, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1928-12-06, n° 281, 1928, pp. 2443-2484.

Lei No. 2048, *s.n.*, in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1951-06-11, n° 117, 1951, pp. 407-412.

Decreto-Lei No. 39,666, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1954-05-20, n° 110, 1954, pp. 560-565.

Decreto-Lei No. 42,691, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1959-11-30, n° 276, 1959, pp. 1841-1843.

Decreto-Lei No. 43,281, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1960-10-29, n° 252, 1960, pp. 2353-2362.

Decreto No. 43,637, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-05-02, n° 102, 1961, pp. 512-515.

Decreto No. 43,639, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-05-02, n° 102, 1961, p. 515.

Decreto-Lei No. 43,893, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-09-06, n° 207, 1961, pp. 1101-1103.

Decreto No. 43,896, *s.n.*, in *Diário do Governo*, Série I de 1961-09-06, n° 207, 1961, pp. 1134-1134.

Decreto-Lei No. 44,148, *s.n.*, in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1962-01-06, n° 5, 1962, pp. 579-613.

Decreto-Lei No. 44,309, *s.n.*, in *Diário do Governo. Suplemento*, Série I de 1962-04-27, n° 95, 1962, pp. 579-613.

Littérature secondaire :

AAVV, *Le Travail en Afrique noire*, Paris, Editions du Seuil, 1952.

AKINGBADE, Harrison Ola, « The Liberian problem of forced labor 1926-1940 », *Africa: rivista trimestrale di studi e documentazione*, vol. 52, n° 2, 1997, pp. 261-273.

ALLINA, Eric, *Slavery by Any Other Name: African Life under Company Rule in Colonial Mozambique*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2012.

BALL, Jeremy, *Angola's Colossal Lie: Forced Labor on a Sugar Plantation, 1913-1977*, Leyde, Brill, 2015.

BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel, *The "Civilizing Mission" of Portuguese Colonialism (c.1870-1930)*, Cambridge, Palgrave Macmillan, 2015.

BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Internationalism and the Labour of the Portuguese Colonial Empire (1945–1974) », *Portuguese Studies*, vol. 29, n° 2, 2013, pp. 142-163.

BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et COSTA PINTO, António, « A Modernizing Empire? Politics, Culture and Economy in Portuguese Late Colonialism », in BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et COSTA PINTO, António, *The Ends of Europeans Colonial Empires. Cases and Comparisons*, Basingstroke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 51-80.

BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Internationalism and Empire: The Question of 'Native Labor' in the Portuguese Empire (1919-1962) » in JACKSON, Simon et O'MALLEY, Alanna (éd.), *The Institution of International Order*, Londres, Routledge, 2018, pp. 222-249.

BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « Colonial Labor Internationalized: Portugal and the Decolonization Momentum », *International History Review*, vol. 42, n° 3, 2020, pp. 485-504.

BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « The Inventors of Human Rights in Africa », in MOSES A. Dirk, DURANTI, Marco et BURKE, Roland (éd.), *Decolonization, Self-Determination, and the Rise of Global Human Rights Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 285-315.

BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro, « “Colonialism on trial”: International and Transnational Organizations and the “Global South” Challenges to the Portuguese Empire (1949–1962) », *Humanity*, vol. 13, n° 1, 2022, pp. 104–126.

Belgian Government, *La Mission sacrée de Civilisation: à quelles populations faut-il en étendre le bénéfice? La Thèse Belge*, New York, Belgian Government Information Center, 1953.

CASTELO, Cláudia, *Passagens para Africa Portuguesa : o povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metropole, 1920-1974*, Porto, Afrontamento, 2007.

CERDEIRA DE JESUS, Pedro Manuel, *The administrator, the chief, and the officer. Making and remaking the local administration in late colonial Guinea-Bissau (1961-1974)*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine, Genève, Université de Genève, 2022.

CLEVELAND, Todd, *Diamonds in the Rough. Corporate Paternalism and African Professionalism on the Mines of Colonial Angola, 1917–1975*, Athens (Ohio), Ohio University Press [etc.], 2015.

COOPER, Frederick, *Decolonization and African Society: The Labor Question in British and French Africa*, New York, Cambridge University Press, 1996.

COOPER, Frederick, *African since 1940: The Past of the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

COOPER. Frederick, « Development, Modernization, and the Social Sciences in the Era of Decolonization : the Examples of British and French Africa, *Revue d’Histoire des Sciences Humaines*, vol. 10, n° 1, 2004, pp. 9-38.

- CURTO, Diogo Ramada et PINTO CRUZ, Bernardo, « Destribalização, regedorias e desenvolvimento comunitário: notas acerca do pensamento colonial português (1910–1965) », *Práticas da História*, vol. 1, n° 1, 2015, pp. 113–172.
- DAVIDSON, Basil, *African Awakening*, Londres, Cape, 1955.
- EVANGELISTA, Júlio, *Ghana's Complaint and the Plot Against Portugal*, Lisbonne, Agência Geral do Ultramar, 1963.
- FAVROD, Charles-Henri, *Le poids de l'Afrique*, Paris, Le Seuil, 1958.
- FREUDENTHAL, Aida, « A Baixa de Cassanje: algodão et revolta », *Revista Internacional de Estudos Africanos*, vol. 18-22, 1995-1999, pp. 245-283.
- GARDNER, Leigh A., *Sovereignty without Power: Liberia in the Age of Empires, 1822–1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 163-188.
- HAVIK, Philip J., KEESE, Alexander et SANTOS, Maciel, *Administration and Taxation in Former Portuguese Africa: 1900-1945*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2015.
- HAVIK, Philip J. et MONTEIRO, José Pedro, « Portugal, the World Health Organisation and the Regional Office for Africa: From Founding Member to Outcast (1948-1966) », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 49, n° 4, 2021, pp. 712-741.
- HOUSER, George M., *No One Can Stop the Rain: Glimpses of Africa's Liberation Struggle*, New York: Pilgrim Press, 1989.
- ISAACMAN, Allen et ISAACMAN, Barbara, *Mozambique: From Colonialism to Revolution, 1900-82*, Boulder, Westview Press, 1983.
- KAGAN GUTHRIE, Zackary, « “This Was Being Done Only to Help”: Development and Forced Labor in Barue, Mozambique, 1959–1965 », *International Labor and Working-Class History*, n° 92, 2017, pp. 134-154.
- KAGAN GUTHRIE, Zackary, *Labor, Mobility, and Colonial Rule in Central Mozambique, 1940-1965*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2018.
- KEESE, Alexander, « Proteger o Preto. Havia uma mentalidade reformista na Administração portuguesa na Africa Tropical (1926–1961)? », *Africana Studia*, n° 6, 2003, pp. 97–125.

KEESE, Alexander, « Dos abusos às revoltas? Trabalho forçado, reformas portuguesas, política ‘tradicional’ e religião na Baixa de Cassange e no Distrito do Congo (Angola), 1957-1961 », *Africana Studia*, n° 7, 2004, pp. 247-276.

KEESE, Alexander, « The Constraints of Late Colonial Reform Policy: Forced Labour Scandals in the Portuguese Congo (Angola) and the Limits of Reform under Authoritarian Colonial Rule, 1955–61 », *Portuguese Studies*, vol. 28, n° 2, 2012, pp. 186-200.

KENT, John, *America, the UN and Decolonisation: Cold War Conflict in the Congo*, Londres, Routledge, 2010.

KOTT, Sandrine, « The Forced Labor Issue between Human and Social Rights, 1947–1957 », *Humanity. An international Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 3, 2012, pp. 321-335.

LEE, Christopher J., *Making a World after Empire: The Bandung Moment and Its Political Afterlives*, Ohio, Ohio University Press, 2010.

LUCE, Frank, *A History of Labour Law in Angola*, Thèse de Master (LL.M.), Toronto, Université de Toronto, 1990.

MACQUEEN, Nonie, *The Decolonization of Portuguese Africa. Metropolitan Revolution and the Dissolution of Empire*, Londres - New York, Longman, 1997.

MARCUM John, *The Angolan Revolution: Anatomy of an Explosion (1950-1962)*, Baltimore, MIT Press, 1978.

MARK-THIESEN, Cassandra, « Of Vagrants and Volunteers During Liberia’s Operation Production, 1963-1969 », *African Economic History*, vol. 46, n° 2, 2018, pp. 147-172.

MAUL, Daniel, « The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present », *Labor History*, vol. 48, n° 4, 2007, pp. 477-500.

MAUL, Daniel, « The Morse Years 1948-1970 » in VAN DEALE, Jasmien, VAN DER LINDEN, Marcel, RODRIGUEZ GARCIA, Magaly (éd.), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berne, Peter Lang, 2010, pp. 365-400.

MAUL, Daniel, *Human Rights, Development and Decolonization: the International Labour Organization, 1940-1970*, Basingstoke, Palgrave Macmillan. 2012.

MAUL, Daniel, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter, 2019.

MCVEIGH, Malcolm, *Some observations on the Commission Report of the International Labor Organization Concerning Labor Practices in Portuguese Africa*, New York, American Committee on Africa, 1962.

MITMAN, Gregg, *Empire of Rubber: Firestone's Scramble for Land and Power in Liberia*, New York, New York Press, 2021.

MONTEIRO, José Pedro, *A internacionalização das políticas laborais "indígenas" no império colonial português (1944-1962)*, Thèse de doctorat en Histoire, Lisbonne, Université de Lisbonne avec la participation de l'Institut Universitaire de Lisbonne, l'Université Catholique Portugaise et l'Université d'Évora, [2016], 2017.

MONTEIRO, José Pedro, « "One of Those Too-Rare Examples": The International Labour Organization, the Colonial Question and Forced Labour (1961-1963) », in BANDEIRA JERÓNIMO, Miguel et MONTEIRO, José Pedro (éd.), *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World: The Pasts of the Present*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 221-249.

MONTEIRO, José Pedro, *Portugal e a Questão do Trabalho Forçado*, Lisbonne, Edições 70, 2018.

MONTEIRO, José Pedro, « From 'Natives' to 'Aborigines': Late Colonialism, Indigenous Rights and the Global Politics of Sovereignty », *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 48, n° 5, 2020, pp. 934-57.

MONTEIRO, José Pedro, « The "Least Irresponsible Organizazion": The Portuguese Colonial Question and the International Labour Organization (1945-1962) », *Histoire Politique*, n° 41, 2020, pp. 1-14.

MONTEIRO, José Pedro, *The Internationalisation of the 'Native Labour' Question in Portuguese Late Colonialism, 1945-1962*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023.

MOREIRA, Adriano, *Portugal's Stand in Africa*, New York, University Publishers, 1962.

MOREIRA, Adriano, *A Espuma do Tempo: Memória do Tempo de Vésperas*, Coïmbre, Almedina, 2009.

NEVIN, Timothy D., « Liberia's Belle Yella Prison Camp (1910–1990): Repression, Stigma, and Forced Labor in the Heart of the Rainforest », *Journal of West African History*, vol. 6, n° 1, pp. 29–61.

NOGUEIRA, Franco, *Terceiro Mundo*, Lisbonne, Ática, 1967.

NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos – Parte Primeira (1961 – 1962- 1963)*, Braga – Lisbonne, Editorial Intervenção, 1979.

NOGUEIRA, Franco, *Salazar, Vol. 5, A resistência (1958–1964)*, Porto, Livraria Civilização, 1984.

PEARSON, Jessica Lynne, « Defending Empire at the United Nations: The Politics of International Colonial Oversight in the Era of Decolonisation », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 45, n° 3, 2017, pp. 525-549.

RODRIGUES, Cristina, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*, Thèse de doctorat en Sociologie, Coïmbre, Université de Coïmbre, 2012.

RODRIGUES, Cristina, « António Augusto Gomes d'Almendra – o primeiro funcionário português na OIT », in CUNHA, Alice, VEIGA, Ivo et RODRIGUES, Cristina (éd.), *Estudos de Homenagem a José Maria Brandão de Brito*, Lisbonne, Colibri, 2019, pp. 319-336.

RODRIGUEZ-PIÑERO, Luis, *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law: The ILO regime, 1919-1989*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

SANTOS, Aurora Almada e, « The United Nations and Portuguese colonies, 1961– 1962: Information gathering and the evolving interpretation of article 73 (e) » in EGGERS, Nicole, PEARSON, Jessica Lynne et and SANTOS, Aurora Almada (éd.), *The United Nations and Decolonization*, Oxon, Routledge, 2020, pp. 171–205.

VIGIER, Daniel, « LA COMMISSION DE COOPÉRATION TECHNIQUE EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA », *Politique Étrangère*, vol. 19, n° 3, 1954, pp. 335-49.

WHYTE, Christine, « A State of Underdevelopment Sovereignty, Nation-Building and Labor in Liberia 1898-1961 », *International Labor and Working-Class History*, vol. 92, 2017, pp. 24-46.