

Document
mis en distribution
le 3 avril 2001

N° 2957

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la **ratification** de la convention n° 182
de l'Organisation internationale du travail concernant l'interdiction
des **pires formes de travail des enfants** et l'action immédiate en vue de
leur élimination,*

PAR MME MONIQUE COLLANGE,

Députée

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **448** (1999-2000) **46** et T.A. **35** (2000-2001)

Assemblée nationale : **2815**

Traités et conventions

Commission des affaires étrangères

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle , *président* ; M. Gérard Charasse , M. Georges Hage , M. Jean-Bernard Raimond , *vice-présidents* ; M. Roland Blum , M. Pierre Brana , Mme Monique Collange , *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie , Mme Nicole Ameline , M. René André , Mme Marie-Hélène Aubert , Mme Martine Aurillac , M. Édouard Balladur , M. Raymond Barre , M. Henri Bertholet , M. Jean-Louis Bianco , M. André Billardon , M. André Borel , M. Bernard Bosson , M. Jean-Christophe Cambadélis , M. Hervé de Charette , M. Yves Dauge , M. Bernard Deflesselles , M. Patrick Delnatte , M. Jean-Marie Demange , M. Xavier Deniau , M. Paul Dhaille , Mme Laurence Dumont , M. Jean-Paul Dupré , M. Charles Ehrmann , M. Jean-Michel Ferrand , M. Raymond Forni , M. Michel Fromet , M. Georges Frêche , M. Jean-Yves Gateaud , M. Jean Gaubert , M. Valéry Giscard d'Estaing , M. Jacques Godfrain , M. Pierre Goldberg , M. François Guillaume , M. Jean-Jacques Guillet , M. Robert Hue , Mme Bernadette Isaac-Sibille , M. Didier Julia , M. Alain Juppé , M. André Labarrère , M. Gilbert Le Bris , M. Alain Le Vern , M. Jean-Claude Lefort , M. Guy Lengagne , M. François Léotard , M. Bernard Madrelle , M. René Mangin , M. Jean-Paul Mariot , M. Gilbert Maurer , M. Jean-Claude Mignon , M. Jacques Myard , Mme Françoise de Panafieu , M. Étienne Pinte , M. Marc Reyman , M. François Rochebloine , M. Gilbert Roseau , Mme Yvette Roudy , M. René Rouquet , M. Gérard Saumade , M. Henri Sicre , Mme Christiane Taubira-Delannon , M. Michel Terrot , Mme Odette Trupin , M. Joseph Tyrode , M. Michel Vauzelle .

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – le travail des enfants dans le monde : une réalité	7
A – Des situations d’une grande disparité selon les pays ⁷	
1) Une situation très préoccupante dans les pays en développement ⁷	
2) Un phénomène de moindre ampleur mais persistant dans les pays développés	8
B – Des normes internationales et nationales contraignantes mais peu efficaces	9
1) L’interdiction du travail des enfants ⁹	
2) Un principe diversement appliqué selon les pays ¹²	
II – L’interdiction par la convention n° 182	
des pires formes de travail des enfants	15
A – Une approche plus réaliste du travail des enfants ¹⁵	
1) Une définition précise des pires formes de travail des enfants ¹⁵	
2) L’obligation de prendre des mesures d’interdiction ¹⁷	
B - Les mécanismes d’aide et de suivi de la Convention ¹⁸	
1) Des mesures contraignantes ¹⁸	
2) La mise en œuvre de la Convention ¹⁹	
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	22
ANNEXE 1 : RECOMMANDATION N° 190	25
ANNEXE 2 : état des ratifications	30

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen s'insère dans ce mouvement général de défense et de promotion des droits de l'enfant et a pour objet d'autoriser la ratification de la Convention n° 182 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant les pires formes de travail des enfants. Adoptée à l'unanimité à Genève le 17 juin 1999, elle est entrée en vigueur le 19 novembre 2000 et a été ratifiée par 63 Etats.

Le spectre d'enfants qui, un peu partout dans le monde, accomplissent des travaux extrêmement pénibles et dangereux pose avec acuité la question du manque d'efficacité des instruments internationaux et des législations nationales contraignantes censées éradiquer ce phénomène.

Les parlementaires, quelle que soit leur appartenance politique, se sont, à juste titre, interrogés sur l'ampleur de ce fléau. Outre les nombreuses questions qu'ils ont posées à ce sujet, ils ont mené plusieurs missions concernant les droits de l'enfant.

C'est ainsi qu'en octobre 1997 le Président de notre Commission, M. Jack Lang, avait présenté un rapport d'information sur l'enfant dans la société internationale, qu'une commission d'enquête présidée par M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale sur l'état des droits de l'enfant en France notamment au regard des conditions de vie des mineurs et leur place dans la cité a été créée et a publié en mai 1998 un rapport présenté par M. Jean-Paul Bret. Une mission d'information commune sur les nouvelles formes d'esclavage est en voie de création à l'Assemblée nationale et devrait enquêter sur la prostitution des mineurs.

C'est aussi à l'Assemblée nationale que se tient chaque année depuis 1994 le Parlement des enfants et que le premier Parlement mondial des enfants s'est réuni du 21 au 27 octobre 1999. Les débats du Parlement des enfants ont d'ailleurs abouti à l'adoption d'une proposition de loi visant à inciter au respect des droits de l'enfant dans le monde notamment lors de l'achat de fournitures scolaires (loi 99-478 du 9 juin 1999).

Le projet de loi soumis à votre examen répond donc à un besoin impératif, car le travail des enfants et leur exploitation est une triste réalité qu'il convient de combattre avec plus d'efficacité par des mesures plus concrètes. C'est l'objectif visé par la Convention n° 182 de l'OIT.

I – le travail des enfants dans le monde : une rÉalité

La marche mondiale contre le travail des enfants qui a réuni trois groupes d'enfants travailleurs partis l'un de Manille, l'autre du Cap, le troisième de Sao Paulo, et arrivés le 30 mai 1998 à Genève, a largement contribué à la prise de conscience de l'ampleur et de l'injustice d'un phénomène qui touche la plupart des pays et dont les causes sont à rechercher dans l'extrême pauvreté.

A – Des situations d'une grande disparité selon les pays

Le Bureau international du travail (BIT) estime à quelque 250 millions les enfants de 5 à 14 ans qui, dans les seuls pays en développement, se livrent à une activité économique. Pour 120 millions d'entre eux, il s'agit d'un travail à temps plein. Le reste combine le travail avec l'école ou avec d'autres activités non économiques.

1) Une situation très préoccupante dans les pays en développement

En chiffres absolus, sur l'ensemble des enfants travaillant dans le monde, 61 % vivent en Asie (exception faite du Japon), continent le plus peuplé du monde, contre 32 % en Afrique et 7 % en Amérique Latine. Proportionnellement, c'est l'Afrique qui connaît le taux le plus élevé de participation des enfants à l'activité économique : avec 41 % de l'ensemble des enfants de 5 à 14 ans, contre 22 % en Asie et 17 % en Amérique Latine.

Plus de 20 % d'enfants sont victimes de lésions ou de maladies résultant de leur travail et nombreux continuent de travailler malgré cela, mettant ainsi en péril leur développement. Plus de la moitié des enfants qui travaillent y passe 9 heures ou plus par jour. 80 % d'entre eux travaillent 7 jours par semaine, y compris les jours fériés, en particulier dans les communautés rurales. Plus de 80 % des enfants travaillent sans aucune rémunération et la plupart de ceux qui travaillent comme salariés perçoivent un salaire largement inférieur à celui généralement pratiqué dans leur localité.

Le BIT estime que le travail, non rétribué, occupe les trois quarts des enfants actifs en Inde, en Indonésie, au Ghana ou au Sénégal. 100 000 enfants seraient contraints de gagner leur vie dans la rue en Inde, 25

000 à Nairobi, 75 000 à Manille, 4 millions d'enfants travaillent dans la rue en Amérique latine.

C'est dans les activités économiques et les métiers liés à l'agriculture que l'on trouve la plus forte proportion d'enfants travailleurs, entre 70 et 74 %.

Les garçons sont plus nombreux que les filles à travailler : près de 3 garçons pour 2 filles. L'Afrique compte la plus forte proportion de filles au travail (37 %). Toutefois, les statistiques ne prennent pas en compte les travaux domestiques effectués dans le cadre de la famille de l'enfant travailleur, ni les soins dispensés aux membres malades ou infirmes. Les filles sont plus nombreuses que les garçons à effectuer ce type de travail, et un grand nombre de ces enfants ont de 8 à 12 ans, ce qui nuit grandement à leur scolarisation.

L'exploitation des enfants dans la prostitution et la production de matériel pornographique est très pratiquée en Asie, et s'est étendue en Afrique, en Amérique latine et dans les pays occidentaux.

Selon l'ONU, 300 000 jeunes de moins de 18 ans ont participé ou participent encore à la trentaine de conflits régionaux recensés durant les dernières décennies. Ils ont été enlevés ou enrôlés de force au Sri Lanka, en Bosnie-Herzégovine, en Colombie, en Sierra Leone, au Soudan et en Ouganda, notamment.

2) Un phénomène de moindre ampleur mais persistant dans les pays développés

En Europe centrale et orientale, le travail des enfants est réapparu suite aux bouleversements sociaux et économiques résultant du passage à l'économie de marché. Pour l'instant, on dispose de peu de statistiques concernant la Russie et les pays d'Europe centrale et orientale.

Dans l'Union européenne, l'Amérique du Nord et le Japon, le travail d'enfants de moins de 14 ans n'a pas la même ampleur que dans les pays en développement. Il n'empêche que le travail des enfants existe, qu'il est souvent dissimulé et qu'il convient d'être vigilant y compris en France. Un rapport de la Direction des relations du travail au ministère de l'emploi et de la solidarité montre qu'en France le travail des adolescents entre 14 et 18 ans n'est pas rare. Les jeunes de moins de 18 ans engagés dans une relation de travail de droit commun, indépendamment d'un cursus de formation, sont environ 15 000. A ce chiffre, selon une enquête sur l'emploi de l'INSEE de mars 1998, s'ajoutent près de 120 000 apprentis, et 11 000 préapprentis de moins de 18 ans (année scolaire 1996-1997), 80 % d'entre

eux se situant dans la tranche d'âge 15-16 ans. En France, les jeunes de moins de 18 ans représentent 2,79 % de la population salariée travaillant dans l'agriculture, 1,79 % dans la construction, 2,82 % dans le commerce et la réparation automobile, 2,35 % dans l'hôtellerie-restauration.

Le travail clandestin des enfants reste rare. De 1995 à 1998, 10 procès-verbaux seulement ont été établis par la police, la gendarmerie ou l'inspection du travail, dans le cadre de la lutte contre le travail clandestin, et mettent en cause des mineurs en qualité de victimes. Ce chiffre est en augmentation actuellement ; des filières de travail clandestin de mineurs ont été récemment découvertes dans des ateliers de couture. Plus inquiétant encore, un nombre croissant de mineurs arrivent seuls et clandestinement en France, souvent sans papiers et sans attaches familiales. La prostitution de mineurs grâce à des trafics clandestins tend à se développer dans les pays membres de l'Union européenne, y compris en France. Les mafias d'Europe de l'Est paraissent impliquées dans ce trafic.

L'exploitation domestique des enfants semble également atteindre aujourd'hui les pays développés et concerne le plus souvent des jeunes filles, acheminées depuis leur pays d'origine et qui entrent en France avec des papiers falsifiés ou inscrites sur le passeport de la famille ou de la personne chargée de les emmener en France. Ces enfants, qui n'ont pas de contact extérieur, sont tenus d'accomplir, sans rémunération, des tâches domestiques, incluant la garde des enfants de leur employeur dans des conditions parfois très dures et les privant de tout accès à l'éducation.

B – Des normes internationales et nationales contraignantes mais peu efficaces

1) L'interdiction du travail des enfants

La question du travail des enfants a été traitée de manière prioritaire par diverses instances internationales, soit sous l'angle de la protection de l'enfance, soit sous l'angle de la réglementation du travail.

a) l'existence de normes internationales protégeant les enfants

La Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990 a mis l'accent sur la dignité humaine fondamentale de tous les enfants et protège leurs droits fondamentaux, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Définissant comme enfant tout être humain de moins de 18 ans, sauf si la législation nationale stipule que la majorité est atteinte plus tôt, elle interdit

également d'enrôler dans les forces armées ou de faire participer directement à des hostilités toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 15 ans.

La Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants du 25 janvier 1996 reprend cette thématique. Elle n'est pas encore entrée en vigueur et n'a pas été ratifiée par la France.

En outre, il existe plusieurs instruments internationaux visant à lutter contre le trafic d'enfants. Telles la Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants du 30 septembre 1921 et la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui du 2 décembre 1949. Plus récemment, le 25 mai 2000, l'Assemblée Générale des Nations unies a adopté deux protocoles facultatifs à la Convention des droits de l'enfant, qui ont été signés en septembre 2000 ; le premier concerne l'implication d'enfants dans les conflits armés, le second la vente d'enfants, la production infantile et la pornographie mettant en scène des enfants.

Parallèlement, une Convention universelle contre la criminalité transnationale organisée a été ouverte à la signature en décembre 2000, ainsi qu'un protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier les femmes et les enfants.

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a formulé deux recommandations l'une concernant l'exploitation sexuelle, la pornographie, la prostitution et le trafic d'enfants et de jeunes adultes, à des fins commerciales (n° 91), l'autre sur la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle et qui concerne les enfants victimes (n° 2000). Il est également envisagé d'édicter une recommandation visant l'exploitation sexuelle dans un but non lucratif.

b) L'existence de normes internationales spécifiques au travail des enfants

Dès sa création en 1919 l'OIT adoptait la Convention n° 5 sur l'âge minimum qui interdit le travail des enfants de moins de 14 ans dans les établissements industriels. Cet instrument fut complété par neuf autres conventions sectorielles. Plus tard en 1930 a été élaborée la Convention n° 29 sur le travail forcé, également applicable à certaines formes de travail des enfants parmi les plus inacceptables, comme leur mise en servitude ou leur exploitation aux fins de prostitution et de pornographie.

Dans les années soixante-dix la nécessité de rassembler l'ensemble des règles concernant le travail des enfants s'est imposée. Adoptée en 1973 et entrée en vigueur en 1976, la Convention n° 138 de

l'OIT sur l'âge minimum a rassemblé ces principes et appartient au socle des sept conventions, dites fondamentales, de l'OIT, que chaque pays est censé adopter. 83 sur les 174 Etats-membres de l'OIT ont ratifié cette Convention à ce jour. Parmi les Etats qui ne l'ont pas ratifiée, figurent les Etats-Unis et nombre de pays d'Afrique et d'Asie comme l'Inde et le Pakistan, où le travail des enfants est particulièrement fréquent, qui accusent « l'Occident protectionniste » d'imposer des normes sociales destinées à freiner la compétitivité des pays du tiers-monde. Pourtant des pays à niveau de vie comparable ou inférieur, comme l'Indonésie, le Bénin ou le Burkina Faso ont accepté de ratifier cet instrument afin de montrer leur volonté politique d'appliquer les droits fondamentaux du travail.

La Convention n° 138 oblige les Etats qui la ratifient à fixer un âge minimal d'admission à l'emploi et à s'engager à poursuivre une politique nationale d'élévation progressive de cet âge minimal de manière à permettre aux adolescents d'atteindre le plus complet développement physique et mental. Elle fixe donc des objectifs à atteindre et pose le principe selon lequel l'âge minimal devrait dans tous les cas ne pas être inférieur à 15 ans et à l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire. Les pays dont l'économie et les institutions scolaires ne sont pas assez développées peuvent fixer l'âge minimal initial à 14 ans.

La Convention n° 138 prescrit de fixer à 18 ans l'âge minimal pour tout travail dangereux, susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents. Toutefois, cet âge peut être abaissé à 16 ans si la santé, la sécurité et la moralité des intéressés sont pleinement garanties et s'ils ont reçu une instruction spécifique et adéquate ou une formation professionnelle.

La Convention n° 138 se caractérise donc par une grande souplesse d'application, les Etats peuvent en limiter la portée pour certains types d'entreprises ou certaines branches d'activité économique. De même il leur appartient de définir les emplois dangereux.

D'autres organismes internationaux ont tenté par des réglementations spécifiques de lutter contre le travail des enfants. L'article 20 de l'accord général (1947) sur les tarifs et le commerce des marchandises (le GATT) prévoit que des mesures nécessaires à la protection de la moralité publique et à la protection de la santé et de la vie des personnes peuvent être prises par toute partie contractante, sous réserve qu'elles ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire entre les pays ou une restriction déguisée au commerce international. La protection des droits de l'enfant peut entrer dans de telles mesures.

Les principes directeurs de l'OCDE édictés à l'intention des entreprises multinationales prévoient que celles-ci doivent, dans le cadre des

lois et règlements applicables et des pratiques en vigueur en matière d'emploi et de relations du travail, contribuer à l'abolition effective du travail des enfants et contribuer à l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire.

Le but ultime de ces réglementations, à savoir l'élimination complète du travail des enfants n'a pas été atteint dans les pays les plus touchés.

2) Un principe diversement appliqué selon les pays

La Convention n° 138 de l'OIT laissant aux législations nationales le soin de mettre en œuvre l'interdiction du travail des enfants, de nombreux pays ont édicté des règles contraignantes mais l'écart entre pays développés et pays en développement est saisissant au niveau de l'édition de normes comme de leur application.

Dans les pays européens, les âges minimum pour travailler sont égaux ou supérieurs à 15 ans et la scolarité obligatoire atteint au moins cet âge. La loi fédérale américaine interdit le travail avant 16 ans et les travaux dangereux avant 18 ans.

En France, le code pénal définit les sanctions applicables pour l'utilisation des jeunes de moins de 18 ans dans les situations définies par l'article 3 de la Convention, en particulier la prostitution et l'utilisation des enfants pour le trafic de drogue. La législation française interdit l'enrôlement forcé et obligatoire pour la participation à des conflits armés et autorise seulement l'engagement volontaire entre 17 et 18 ans. Une révision de l'article R 234-20 du Code du travail est en cours pour modifier la liste des travaux dangereux interdits aux jeunes de moins de 18 ans et introduire la notion d'interdiction absolue pour certains d'entre eux. Il s'agit de mieux protéger les jeunes entre 16 et 18 ans en situation d'apprentissage ou de formation.

A l'initiative de syndicats et d'ONG, des mouvements de consommateurs comme des entreprises multinationales s'efforcent de promouvoir des systèmes de fabrication éthique excluant le travail des enfants. Certaines organisations non-gouvernementales anglo-saxonnes ont proposé la création d'un « label éthique », mais ce n'est pas un instrument facile à mettre en place, compte tenu des accusations de « protectionnisme de nantis » qu'il suscite de la part de certains pays asiatiques.

La communauté internationale s'oriente plutôt vers une pression accrue sur les pays qui refusent d'adhérer aux conventions du socle fondamental de l'OIT. Cette pression est en partie efficace puisque presque

tous les pays en développement interdisent le travail forcé, l'esclavage et la traite des enfants et réglementent l'entrée au travail par un seuil d'âge et de pénibilité. Dans de nombreux pays, la législation n'applique que partiellement la Convention n° 138. Ils restreignent son champ d'application à certains secteurs limités, ou prévoient de multiples dérogations, notamment pour les entreprises familiales, les services domestiques ou des travaux dits « légers ». De nombreux pays sont dans l'incapacité d'assurer le contrôle et l'application des prescriptions légales, dans un contexte économique de pauvreté qui n'offre guère d'alternative.

L'élimination complète du travail des enfants dans les pays les plus touchés par ce fléau requiert la prise en compte de l'environnement économique culturel et social des pays en développement. Il est paru illusoire de vouloir l'imposer par des mesures de rétorsion ou des instruments internationaux. Une telle élimination implique des politiques combinant interdictions et mesures d'accompagnement éducatives pour les enfants et leur famille. C'est pourquoi un consensus s'est dégagé au sein de l'OIT pour élaborer un instrument moins ambitieux mais plus contraignant afin de mener des actions concertées et ciblées visant à mettre un terme aux formes les plus intolérables de travail des enfants.

II – L'interdiction par la convention n° 182 des pires formes de travail des enfants

Si la Convention n° 138 de l'OIT reste le fondement de toute action nationale et internationale en faveur de l'abolition complète du travail des enfants, la Convention n° 182 vise à obtenir le plus rapidement possible l'élimination de ses formes les plus intolérables par une approche réaliste du phénomène et un mécanisme d'aide et de suivi.

A – Une approche plus réaliste du travail des enfants

Partant du principe que les enfants qui travaillent dans les pires conditions ne peuvent attendre pour être libérés de leur asservissement que soient résolus les problèmes de sous-développement, cause première de leur situation, le processus de négociations de la Convention n° 182 a été initié en 1997. Il s'est engagé sur la base d'un projet préparé par le BIT, pour aboutir à un instrument qui soit le plus largement possible ratifié par les pays en développement afin d'éradiquer les problèmes cruciaux posés par les pires formes de travail des enfants.

Le BIT a envoyé un questionnaire aux 174 Etats membres de

l'OIT dont les réponses ont mis en évidence l'acuité du problème soulevé par la prostitution des enfants et leur participation dans les conflits armés. Le projet de convention a été élaboré sur la base des réponses apportées à ce questionnaire et a abouti à la Convention n° 182, soumise à ratification. Les pays qui ont agi au sein du BIT pour l'élaboration de cet instrument sont principalement l'ensemble des pays industrialisés. Certains pays d'Asie (Inde, Pakistan) ainsi que le Mexique et l'Égypte se sont montrés assez réticents.

1) Une définition précise des pires formes de travail des enfants

La définition des pires formes de travail des enfants exprime le souci unanime de parvenir à des normes claires, réalistes et susceptibles de recueillir une ratification universelle pour apporter de réels progrès aux droits de l'enfant, en les soustrayant aux pires formes de travail, quel que soit le niveau de développement des pays concernés.

Aux termes de l'article 2 de la Convention n° 182, tous les enfants âgés de moins de 18 ans doivent être dispensés des pires formes de travail auxquelles ils pourraient être soumis. Les pires formes de travail des enfants sont définies de façon exhaustive par l'article 3, qui est celui qui a donné lieu aux débats les plus difficiles :

- toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoires des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés ;

- l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques ;

- l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes ;

- les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant.

De façon générale, cet instrument interdit tous les types de travail qui sont intolérables. Sont donc visés explicitement tant par la Convention que par la Recommandation n° 190 (figurant en annexe 1) qui a été adoptée en même temps les travaux dangereux, notamment :

- dans l'agriculture, l'exposition aux pesticides, herbicides et engrais, et le travail sur des machines non protégées ;

- la récupération de déchets sur les décharges qui provoque des coupures entraînant la mort par tétanos ;

- dans le secteur de la construction, le travail sur des chantiers, la fabrication de briques en raison des risques d'accidents et de maladies respiratoires ;

- dans le secteur industriel et artisanal, le travail dans les fabriques de céramique, de verrerie, de feux d'artifice et d'allumettes où les enfants sont exposés aux dangers d'explosion, aux risques de lésions oculaires et respiratoires ; il en est de même du tissage de tapis et du tannage des peaux ;

- dans le secteur de la pêche, la plongée à des profondeurs de plus de 60 mètres sans protection pour attacher des filets aux récifs ;

- le travail domestique compte tenu de la durée souvent excessive des journées de travail et des mauvais traitements et sévices fréquemment constatés sur les enfants domestiques.

- la servitude pour dette, les enfants travaillant pour acquitter une dette ou une autre obligation contractée par la famille.

L'article 4 prévoit qu'il appartient à la législation nationale ou à l'autorité compétente après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés de déterminer et de localiser les pires formes de travail des enfants tels que définis par l'article 3 précité et la Recommandation n° 190. Ces dispositions ont le mérite d'accroître le rôle des organisations syndicales dans les pays en développement.

La Convention n° 182 et la Recommandation n° 190 intègrent dans les pires formes de travail des enfants les cas de recrutement d'enfants de moins de 18 ans dans des forces armées, sur une base autre que le volontariat (contrainte physique, obligation légale, conscription). Le protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant signé en septembre 2000, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, qui a pour objet principal de relever de 15 à 18 ans l'âge minimal de participation directe des enfants aux conflits armés et de recrutement obligatoire dans les armées (notamment en matière de conscription) apparaît plus protecteur que la Convention n° 182, car il prévoit que les Etats améliorent la norme actuelle en matière de recrutement volontaire au-delà de 15 ans.

De même, au regard du protocole facultatif à la Convention des

droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution infantile et la pornographie mettant en scène des enfants, signé également en septembre 2000, les dispositions de la Convention n° 182 paraissent moins protectrices parce que moins précises.

Il reste que la Convention n° 182 instaure un mécanisme d'action concrète.

2) L'obligation de prendre des mesures d'interdiction

L'article premier de la Convention n° 182 oblige les membres de l'OIT qui la ratifient à prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants. Sur ce point, la Convention n° 182 est nettement plus contraignante que la Convention n° 138 qui fixe un objectif difficile à atteindre car il concerne le travail des enfants quel qu'il soit.

Nombre de pays en développement se sont montrés réticents à l'adoption de normes aussi contraignantes. C'est parce que la Convention n° 182 prévoit dans ses articles 7 et 8 un mécanisme de coopération impliquant les gouvernements en contre-balançant leurs efforts par une promesse de l'accès à la coopération technique qu'ils ont accepté de signer.

B - Les mécanismes d'aide et de suivi de la Convention

1) Des mesures contraignantes

L'article 7 de la Convention prévoit que les pires formes de travail doivent faire l'objet d'une action prioritaire et immédiate de la part des Etats signataires qui doivent également prendre des mesures de prévention, y compris au moyen de sanctions pénales, de réinsertion et de réintégration. L'article 8 encourage la coopération et l'assistance internationale sur ces programmes.

La Recommandation n° 190 détaille les différentes mesures que les membres de l'OIT doivent prendre pour respecter la Convention. A cet égard, avant l'adoption définitive de la Convention n° 182, l'OIT avait mis en place un programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) pour apporter des solutions régionales et préventives à ce problème. Ce programme est soutenu par les ONG, les organisations syndicales et les

employeurs. Il vise à supprimer le travail des enfants de façon graduelle, à en éradiquer les pires formes, et surtout à promouvoir l'éducation de ces enfants pour éviter d'obérer leur avenir. L'IPEC part du principe que les enfants qui travaillent sont contraints de renoncer à leur éducation, deviennent des adultes sous-qualifiés, prisonniers d'emplois sous-rémunérés. Les Etats qui le souhaitent peuvent participer à ce programme.

L'application de la Convention repose sur le mécanisme habituel de l'OIT, à savoir la remise par les Etats parties de rapports d'application examinés par une commission d'experts indépendants et, le cas échéant, une dénonciation devant l'ensemble des membres de l'OIT. Les Etats qui n'auront pas ratifié la Convention à compter de novembre 2000, date de son entrée en vigueur, devront produire un rapport indiquant pourquoi ils n'ont pas ratifié et comment ils entendent malgré tout mettre en œuvre les principes contenus dans la Convention.

D'ores et déjà, 63 pays ont ratifié la convention n° 182 parmi lesquels on compte des pays industrialisés tels que le Canada, les Etats-Unis, la Suisse et presque tous les pays membres de l'Union, mais aussi l'Afrique du Sud, le Brésil, la République centrafricaine, le Chili, l'Equateur, le Ghana, l'Indonésie, la Malaisie, le Mali, le Maroc, le Mexique, les Philippines, le Sénégal, la Thaïlande, la Tunisie, etc. La liste de ces Etats figure en annexe 2.

2) La mise en œuvre de la Convention

Les pays industrialisés qui ont ratifié la Convention n° 138 de l'OIT, relative à l'âge minimum d'admission à l'emploi, ont mis leurs lois en conformité. En Europe, les âges minima au travail y sont égaux ou supérieurs à 15 ans et la scolarité obligatoire va au moins jusqu'à cet âge. La loi fédérale américaine (les USA n'ont pas encore ratifié cette convention) interdit le travail avant 16 ans et les travaux dangereux avant 16 ou 18 ans. Presque tous les pays en développement interdisent le travail forcé, l'esclavage et la traite des enfants, et ils réglementent l'entrée au travail par un seuil d'âge et de pénibilité.

Les pires formes de travail des enfants telles que définies par la Convention font l'objet, en France, d'incriminations sévèrement réprimées par le code pénal. Ainsi, le fait de provoquer un mineur à commettre habituellement des crimes ou des délits est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 1.000.000 de francs d'amende, et de 7 ans d'emprisonnement s'il s'agit d'un mineur de moins de 15 ans. Le Gouvernement français participe financièrement aux programmes de coopération du BIT (programmes IPEC) destinés à lutter contre le travail des enfants.

Cependant, d'après M. Jean-Daniel Leroy, inspecteur général des Affaires sociales, Directeur du bureau de correspondance du BIT en France, la participation financière de la France est trop modeste : 8 millions de francs en 1998 (contre 1 million en 1993), alors que l'Allemagne y participe à hauteur de 70 millions de francs et que le financement des Etats-Unis atteint 9 milliards de francs.

En Indonésie, premier pays d'Asie à avoir ratifié la Convention, un comité de haut niveau de lutte contre le travail des enfants sur les plates-formes de pêche (les enfants y sont confinés pour des périodes de trois mois et sont soumis à des abus physiques, mentaux et moraux) a été créé.

Au Brésil, un programme pour l'éradication du travail des enfants tend à arracher 120 000 enfants à certaines des pires formes de travail parmi lesquelles le travail dans les mines de charbon, les plantations de thé et de canne à sucre, les carrières ...

En Afrique, l'adoption de la Convention a déclenché des activités menées au Kenya et en Tanzanie pour soustraire les enfants au travail dans les plantations de café et de thé. Dans un certain nombre de pays d'Afrique occidentale, des programmes de lutte contre la traite des enfants, leur exploitation comme travailleurs domestiques et leur utilisation comme soldats, sont en préparation. Les résultats de l'adoption de la Convention sont donc très encourageants.

CONCLUSION

Malgré l'adoption de plusieurs instruments internationaux et de législation nationale, les actions menées par les organisations de consommateurs, voire par certaines entreprises commerciales, le travail des enfants ne régresse pas. Pourtant, ce n'est pas une fatalité, car les enfants eux-mêmes ont pris conscience de leur exploitation comme en témoigne la marche des enfants et le développement de syndicats d'enfants, revendiquant le droit à l'éducation.

La Convention n° 182 qui vise à éradiquer les formes les plus indignes et les plus dangereuses de travail des enfants, privilégie les solutions immédiates en prenant en compte l'urgence à agir. Comme l'a souligné M. Jean-Daniel Leroy, elle a pour but de mettre fin à l'asservissement des enfants travailleurs.

Elle ne se limite pas à l'édition de normes internationales pour mettre fin à des situations intolérables, car elle met en place des mécanismes

précis et concrets d'aide technique et des programmes régionaux qui fonctionnent déjà et portent leurs fruits.

C'est pourquoi votre Rapporteuse souhaite la ratification de cet instrument.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 28 mars 2001

Après l'exposé de la Rapporteuse, **le Président François Loncle** a reconnu qu'il y avait un problème de vocabulaire lié à la traduction ou à l'interprétation d'une convention rédigée en langue étrangère. Certes, l'article 3 répond tout à fait au besoin de définition car il y est également question d'activités illicites telles que le trafic de drogues ou la prostitution par exemple, même si en réalité on ne peut pas qualifier ces activités de travail. Le terme "exploitation" serait cependant plus approprié. D'ailleurs les points évoqués par la Rapporteuse relèvent de l'exploitation. Pour le reste, cette convention résulte du fait que la convention concernant le travail des enfants n'est pas appliquée suffisamment provoquant ainsi des abus. C'est pourquoi une mise en garde supplémentaire sous la forme de cette nouvelle convention apparaît fondée.

M. Pierre Brana s'est dit également favorable à l'utilisation du terme "exploitation" et a estimé que c'est justement la recherche du consensus qui fait souvent que les décisions prises par l'OIT paraissent difficiles à appliquer par les pays en voie de développement et *a minima* pour les pays développés. Il reste que l'application de sanctions s'imposerait lorsque ces conventions ne sont pas appliquées, malheureusement l'OIT n'a pas de pouvoirs en la matière.

M. Paul Dhaille a évoqué la possibilité d'une autre explication que celle d'ordre sémantique quant à l'usage du terme "travail" : peut-être est-ce un moyen pour l'OIT de se saisir d'un problème qui sinon lui échapperait ? Il a souhaité savoir quels pays de l'Union européenne n'ont pas ratifié la précédente convention et si ceux qui l'ont ratifiée l'ont mise en œuvre. Même si ce nouveau texte représente un pas en avant, il s'est dit un peu choqué par la situation paradoxale où des adolescents en dessous de 18 ans doivent être protégés contre des activités de prostitution par exemple et

où pour les jeunes au-delà de 18 ans cela serait possible.

Le Président François Loncle a estimé que la défense des droits de l'Homme n'empêchait pas que l'on se penche de manière spécifique sur les droits de l'enfant.

Mme Bernadette Isaac-Sibille a constaté que lorsqu'on n'arrivait pas à appliquer une convention quelconque on en faisait une autre et a fait remarquer que tout était déjà contenu dans la convention relative aux droits de l'enfant de 1989. Les Occidentaux installent des usines dans des pays qui font travailler les enfants et se donnent bonne conscience en élaborant de nouveaux textes, alors qu'il faudrait être plus exigeant sur l'application des conventions existantes.

Le Président François Loncle a qualifié cette remarque de justifiée mais a précisé qu'était exprimé avec ce nouveau texte un souci de répétition afin de marquer la gravité des actes qui seraient relevés.

M. Jean-Claude Lefort s'est déclaré pour la ratification du présent texte mais également pour l'entrée en vigueur de procédures d'accompagnement qui apparaissent essentielles sinon la portée de cette convention sera quasi nulle. En outre, cela renvoie à la difficulté d'appliquer la convention sur le travail des enfants en général et également au débat qui a lieu à l'OMC pour sanctionner les pays qui ne respectent pas ces principes. Or cela est souvent injuste car le travail des enfants concerne pour l'essentiel des productions locales et c'est aussi dangereux car décrété sans accompagnement réel, sans aide. On pourrait provoquer ainsi des sanctions qui pousseraient des enfants vers d'autres formes d'exploitation plus graves. Cette convention signe donc l'échec de la communauté internationale sur ce point. Une des solutions consisterait à créer un forum au niveau européen qui permettrait d'envoyer un message pour régler cette question de manière satisfaisante.

Mme Monique Collange a estimé que cette convention n° 182 était complémentaire de la convention n°138 –ratifiée par tous les pays de l'Union européenne- et devrait permettre à l'OIT d'exercer des pressions plus efficaces et de mieux travailler. Il importe en effet de souligner le travail de l'OIT dans l'accompagnement des pays pour mettre en œuvre les conventions. Adhérer à une convention ne suffit pas, il faut la mettre en pratique. Et c'est là un rôle important pour les pays occidentaux que d'aider les pays en développement à mettre en œuvre les interdictions de travail auxquelles ils ont souscrit.

Prenant acte du débat engagé sur ce sujet, **le Président François Loncle** a proposé que la ratification de la présente convention fasse l'objet d'un débat lors de son passage en séance publique.

Suivant les conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a adopté le projet de loi (no 2815).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de la Convention n° 182 figure en annexe au projet de loi (n° 2815)