

Droit international et travail des enfants: aperçu des projets d'instruments de l'OIT



L'intolérable en point de mire: une nouvelle convention internationale pour éliminer les pires formes de travail des enfants





BIT/M. Crozet

Le spectre des filles et des garçons qui, un peu partout dans le monde, peinent dans les mines, sont vendus à des fins de prostitution, sont contraints de travailler comme domestiques et dans les plantations, sont exposés à des substances et à des conditions de travail dangereuses ou subissent d'autres formes d'exploitation par le travail a propulsé le problème du travail des enfants au premier rang des préoccupations à l'échelle internationale.

Droit international et travail des enfants: Aperçu des projets d'instruments de l'OIT

Michèle Jankanish

Fonctionnaire juridique principal

Département des conditions
et du milieu de travail

Bureau international du Travail

Ces deux dernières années ont été marquées par d'importantes initiatives prises, tant au sein de l'OIT qu'à l'extérieur de celle-ci, en vue de lutter contre le travail des enfants. En 1997, on a assisté, au niveau international, à une vague d'intérêt sans précédent pour le travail des enfants, marquée par plusieurs réunions internationales de haut niveau, notamment celles d'Amsterdam et d'Oslo. Cet intérêt s'est maintenu et s'est même renforcé en 1998. La Marche mondiale contre le travail des enfants, mise sur pied par des organisations non gouvernementales, des syndicats et des groupes de défense des droits de l'homme, a clairement mis en évidence le mouvement et l'engagement croissant, à l'échelle mondiale, contre le travail des enfants. La Marche, à laquelle ont participé des millions de personnes dans plus de cent pays, fut une des manifestations mondiales contre le travail des enfants les plus significatives de ces dernières années. Pour la Conférence internationale du Travail comme pour l'OIT, elle a été une expérience historique et inoubliable.

Le travail normatif de l'OIT en matière de travail des enfants a, lui aussi, progressé en 1998. Les Etats Membres de l'OIT ont affiché une détermination renouvelée dans la lutte contre le travail des enfants en faisant de l'interdiction et de

l'élimination des pires formes de travail des enfants l'axe central de normes nouvelles. La session de juin 1998 de la Conférence internationale du Travail a enregistré d'importantes avancées dans l'adoption d'une convention et d'une recommandation nouvelles concernant les pires formes de travail des enfants, en menant à terme sa première discussion et en adoptant les textes d'un projet de convention et d'un projet de recommandation. La Conférence examinera ces instruments pour la deuxième fois et votera sur leur adoption définitive en juin 1999¹.

Le présent article donne un aperçu du contenu des projets de convention et de recommandation, passe en revue les grandes décisions prises au cours de la discussion de la première Conférence, et met en évidence les grandes questions qui seront probablement au centre des débats en juin 1999. L'article se fonde sur un rapport établi en vue d'être soumis à la Conférence internationale du Travail² et qui résume les remarques des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs concernant les textes des projets d'instruments ainsi que plusieurs questions connexes³.

1 La discussion se déroulera au sein d'une commission du travail des enfants, mise sur pied par la Conférence. La commission procédera à une discussion générale des délégués sur les projets de normes nouvelles, suivie de l'examen des articles du projet de convention et des paragraphes du projet de recommandation. La discussion se fondera sur les propositions éventuelles de modification que les délégués auront déposées. La commission transmettra à la Conférence plénière les textes dont elle recommande l'adoption. La Conférence, réunie en session plénière, se prononcera par un vote sur l'adoption définitive des projets de convention et de recommandation, ceux-ci devant, pour être adoptés, recueillir les deux tiers des votes émis par les délégués.

2 BIT: *Le travail des enfants*, Rapport IV (2A), Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

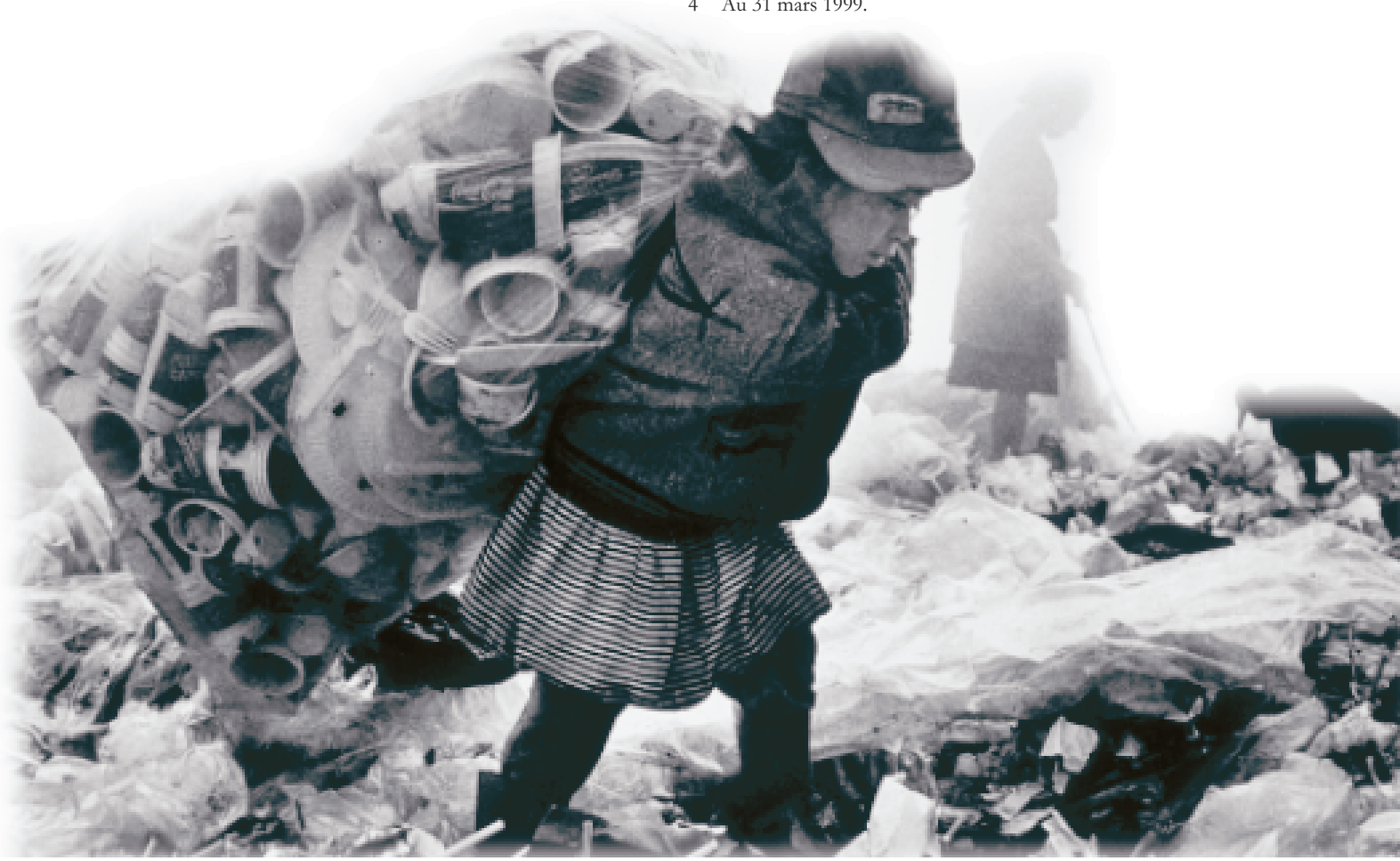
3 BIT: *Le travail des enfants*, Rapport IV(1), Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

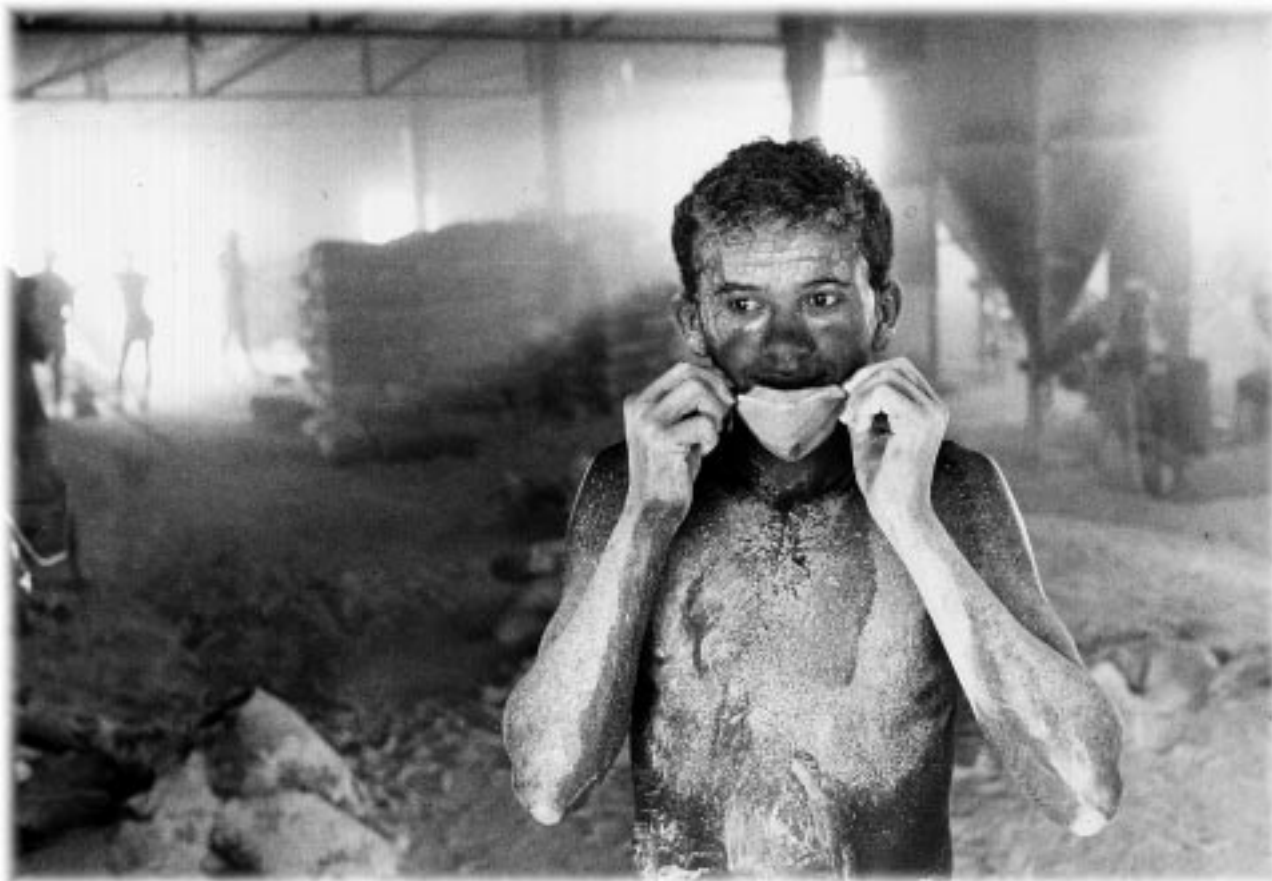


Nécessité de normes nouvelles

La convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, est la norme internationale fondamentale en ce qui concerne le travail des enfants. Le nombre de ratifications a augmenté ces dernières années. Actuellement, 72 États⁴ l'ont ratifiée. Le but ultime de la Convention n° 138 est l'abolition complète du travail des enfants. Il est toutefois largement admis que ce processus prendra du temps. De plus en plus, un consensus se dégage au niveau international sur la nécessité de mettre fin «aux formes les plus intolérables du travail des enfants», à savoir la mise au travail des enfants dans des situations d'esclavage et d'asservissement et leur affectation à des travaux dangereux et présentant des risques, l'exploitation d'enfants très jeunes, et l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. Ces enfants ne peuvent attendre, pour être libérés de leur situation insupportable, que soient résolus les problèmes de développement à plus long terme. Cette nécessité a incité à l'adoption de normes nouvelles concernant les pires formes de travail des enfants, afin d'assurer que ces formes soient la priorité de toute action nationale et internationale.

4 Au 31 mars 1999.





Ces normes nouvelles:

- identifieront les domaines d'action prioritaires;
- se concentreront sur les pires formes de travail des enfants dans une seule et même convention;
- garantiront que des mesures immédiates soient prises, quel que soit le niveau de développement;
- assureront une protection spéciale pour les enfants les plus jeunes et pour les filles; et
- appelleront à la coopération et à l'action à l'échelle mondiale.

Une mobilisation en faveur des normes nouvelles permettra par ailleurs de maintenir l'élan nécessaire à l'action. Le fait de se concentrer sur les pires formes de travail des enfants a comme avantage supplémentaire que les politiques conçues pour traiter la question des enfants les plus démunis sont susceptibles de profiter aux autres enfants qui travaillent, et que l'attention portée aux exemples les plus répugnants sous l'angle social peut contribuer à maintenir l'engagement et le consensus social nécessaires.

En même temps, la convention n°138 reste la base de toute action nationale et internationale en faveur de l'abolition complète du travail des enfants. La recommandation n° 146 qui l'accompagne fournit par ailleurs des lignes directrices complètes pour l'élimination du travail des enfants et pour l'adoption de politiques nationales qui répondent aux besoins des enfants et de leurs familles.

La discussion qui a eu lieu lors de la première Conférence a fait apparaître un soutien quasi unanime aux normes nouvelles de l'OIT. Les remarques formulées depuis renforcent également le soutien écrasant des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs aux normes nouvelles de l'OIT qui visent de manière spécifique les pires formes de travail des enfants. Les réponses indiquent que les textes actuels des projets de convention et de recommandation⁵ forment une base valable pour la discussion qui aura lieu au cours de la session de juin 1999 de la Conférence internationale du Travail. Des modifications ont toutefois été suggérées pour plusieurs points et les avis sur certaines questions essentielles restent très divergents.

5 BIT: *Le travail des enfants*, Rapport IV(2B), Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999.

Le contenu des projets de convention et de recommandation

Les projets de convention et de recommandation s'appliquent à tous les enfants de moins de 18 ans, conformément à l'âge général fixé par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, et à l'âge minimum pour les travaux dangereux prévu dans la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973.

L'obligation de base des Etats qui ratifient ces instruments est de prendre des mesures en vue d'interdire et de supprimer immédiatement les pires formes de travail des enfants.

Les «pires formes de travail des enfants» concernent:

- toutes les formes d'esclavage et de pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, le travail forcé ou obligatoire, la servitude pour dettes et le servage;
- 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;
- les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant.

Les pays doivent définir et mettre en œuvre des programmes d'action visant à éliminer immédiatement et prioritairement les pires formes de travail des enfants. En outre, toutes les mesures requises doivent être prises afin de garantir la mise en œuvre et l'exécution effectives des dispositions de la convention, y compris la désignation de mécanismes appropriés permettant de surveiller sa mise en œuvre et l'application de sanctions pénales

ou, le cas échéant, d'autres sanctions. Les autres mesures importantes qui doivent être prises par les Etats qui ratifient la convention sont celles destinées à éviter que des enfants ne se trouvent ou se retrouvent dans les pires formes de travail des enfants, à les soustraire à ce type de travail, et à leur apporter l'aide nécessaire pour leur réadaptation et leur réintégration sociale. Certains groupes d'enfants ont besoin d'une protection spéciale et, par conséquent, la situation spécifique des filles et des autres enfants particulièrement exposés fait l'objet d'une attention particulière. Enfin, le projet de convention encourage la coopération et l'aide internationales en exigeant des Etats Membres qu'ils prennent éventuellement les mesures nécessaires pour s'aider mutuellement dans le cadre de l'application des dispositions de la convention.





G. Palazzo

Le projet de convention

Les Etats qui ratifient la convention doivent:

- appliquer la convention aux enfants de moins de 18 ans;
- prendre des mesures pour interdire et abolir immédiatement les pires formes de travail des enfants;
- désigner des mécanismes de contrôle;
- adopter des programmes d'action;
- garantir l'application effective, y compris les sanctions pénales ou autres;
- prendre des mesures de prévention, de retrait, de réadaptation et de réintégration sociale;
- prendre en compte la situation spécifique des filles;
- prendre des mesures en vue de s'entraider par le biais de la coopération ou de l'assistance internationales.

Le projet de recommandation

La recommandation prévoit:

- l'adoption et la mise en œuvre de programmes d'action nationaux visant:
 - l'identification et la dénonciation des pires formes de travail des enfants;
 - la prévention, le retrait, la réadaptation et la réintégration sociale des enfants;
 - l'octroi d'une attention particulière:
 - aux enfants les plus jeunes;
 - aux travaux qui échappent aux regards extérieurs, dans lesquels les filles courent un risque particulier;
 - pour les enfants particulièrement vulnérables ou présentant des besoins spéciaux;
 - à identifier et à approcher les communautés dont les enfants sont dans des situations à risque;
 - à sensibiliser et à mobiliser la société;
- la détermination des types de travaux qui sont dangereux;
- la collecte des données;
- la mise en place de mécanismes de contrôle en vue de garantir l'application effective;
- la qualification de délits pénaux pour certaines des pires formes de travail des enfants;
- des mesures efficaces d'exécution.



BIT/J. Maillard

Relation entre le projet de convention et la convention (n° 138) sur l'âge minimum

Le projet de convention a pour objectif l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants. Il est axé sur une partie du travail des enfants dont traitent la convention n° 138 et aussi, dans une moindre mesure, la convention n° 29 de l'OIT sur le travail forcé, sur d'autres instruments internationaux visant l'abolition de l'esclavage et des pratiques analogues, et sur la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Elle désigne «les pires formes» comme devant faire l'objet d'une action prioritaire immédiate et spécifique. Tel qu'il est actuellement libellé, il est plus précis et va plus loin que la convention n° 138 sur certains aspects.

Par exemple, il est plus spécifique quant aux types de travail des enfants qui sont interdits pour les moins de 18 ans, en ce qu'il énumère explicitement, comme pires formes de travail des enfants, l'esclavage et les pratiques analogues, le recrutement ou l'offre des enfants à des fins de

prostitution, de pornographie et d'activités illicites.

Le projet de convention, à l'instar de la convention n° 138, exige que le type suivant de travail soit interdit pour les moins de 18 ans: le travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant. Contrairement, toutefois, à la convention n° 138, le projet de convention ne comporte pas d'exception pour certains secteurs de l'activité économique. Par conséquent, les pires formes de travail des enfants doivent être interdites et éliminées dans tous les secteurs d'activité, ce qui est conforme au souhait de traiter des types de travail qui sont intolérables dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement⁶. La convention n° 138 permet aux Etats Membres dont les économies et l'infrastructure administrative sont insuffisamment développées, après consultation des organisations

⁶ Aucun pays n'a, à ce jour, invoqué la latitude qu'autorise la convention n° 138 et, par conséquent, la tendance générale des pays qui la ratifient est d'accepter son vaste champ d'application.

d'employeurs et de travailleurs, de limiter dans un premier temps la portée de l'application de la convention. Même les travaux dangereux, pour lesquels l'âge minimum requis est de 18 ans, pourraient être exclus dans les secteurs d'activités non obligatoirement visés par la convention, notamment les entreprises familiales et les petites exploitations agricoles. Toutefois, la condition du seuil d'âge supérieur pour les travaux dangereux s'applique dans les secteurs d'activité qui doivent, au minimum, être couverts: les mines et carrières; la fabrication; la construction; l'électricité, le gaz et l'eau; les services sanitaires; les transports, le stockage et les communications; et les plantations et autres exploitations agricoles commerciales.

Comme relevé ci-dessus, la convention n° 138 demande que soit fixé un seuil d'âge plus élevé (18 ans) pour un travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des jeunes. La détermination des types de travail devra être faite par des lois ou des règlements nationaux ou par l'autorité compétente, après concertation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. La formulation du projet de convention est conforme à cette exigence, de manière à ne pas fixer une norme moins rigoureuse lorsque sont visées les pires formes de travail des enfants, et à permettre une certaine souplesse dans les déterminations au niveau national afin de tenir compte des situations qui, dans les différents pays, peuvent rendre le travail plus ou moins dangereux.

La convention n° 138 prévoit encore que, nonobstant le seuil d'âge supérieur de 18 ans pour le travail susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des jeunes, le travail peut être autorisé pour ces derniers dès l'âge de 16 ans «à condition que leur santé, leur sécurité et leur moralité soient pleinement garanties et qu'ils aient reçu, dans la branche d'activité correspondante, une instruction spécifique et adéquate ou une formation professionnelle». Une disposition analogue n'a pas été incluse dans le projet de conclusions de la discussion de la session de 1998 de la Conférence internationale du Travail, suite à la remarque formulée dans les réponses au questionnaire du BIT, à savoir que la convention nouvelle devait être centrée sur les travaux intolérables. S'il était possible de supprimer le risque lié au travail concerné, celui-ci n'était plus extrême au point d'être intolérable et ne devait donc pas tomber sous le coup de l'interdiction absolue prévue par la convention.

Le projet de convention diffère également de la convention n° 138 en ce qu'il exige l'élimination immédiate des pires formes de travail des enfants dans des dispositions explicites axées sur des mesures concrètes, notamment celles qui imposent la définition et la mise en œuvre de programmes d'action, de mesures de prévention, de retrait des enfants aux pires formes de travail, de réadaptation et de réintégration sociale, et en ce qu'il demande que des mesures soient prises pour instaurer une coopération et une aide internationales dans le cadre de l'élimination des pires formes de travail des enfants.

Le projet de convention comparé à

Projet de convention

- Le projet de convention s'applique à l'ensemble des personnes de moins de 18 ans – aucune personne de moins de 18 ans ne saurait être astreinte à l'une des pires formes de travail des enfants.

■ Pires formes de travail des enfants:

- (a) toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, le travail forcé ou obligatoire, la servitude pour dettes et le servage.

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

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

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

- Ces travaux doivent être déterminés par la législation nationale ou l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées.

- Il n'existe pas de disposition distincte autorisant certains types de travail à partir de l'âge de 16 ans.

- S'applique aux pires formes de travail des enfants dans tous les secteurs.

la convention n° 138

Convention n° 138

■ L'âge minimum d'admission à «tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents» est fixé à 18 ans.

■ Non précisé. Visées par la convention n° 29.

■ Non précisé. Considérés par la Commission d'experts* comme une forme de travail forcé en vertu de la convention n° 29.

■ Non précisé.

■ «Tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents».

■ Ces types d'emploi ou de travail seront déterminés par la législation nationale ou l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées.

■ Un seuil d'âge supérieur à 15 ans peut être autorisé pour certains emplois ou travaux autorisés dès l'âge de 16 ans (au lieu de 18 ans), après consultations et sous réserve de la protection et de la formation requises.

■ Les pays en développement peuvent, dans un premier temps, limiter le champ d'application, sauf dans certains secteurs désignés.

* La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est un organe d'experts indépendants chargés de l'examen technique des rapports transmis au BIT par les gouvernements, ainsi que d'autres informations pertinentes, concernant l'application des normes de l'OIT.

Les grandes décisions de la Conférence et les questions en suspens

Les grandes décisions prises par la Conférence internationale du Travail au cours de la première discussion en juin 1998⁷ et les questions en suspens pour juin 1999 sont résumées ci-dessous. Les grandes questions en suspens concernent essentiellement l'obligation de l'élimination «immédiate» des pires formes de travail des enfants, la définition de ces formes (détermination des travaux dangereux, refus d'accès à l'éducation en tant qu'une des pires formes de travail des enfants, et mention explicite des enfants enrôlés dans la lutte armée ou les activités militaires), et le rôle des ONG et des autres groupes concernés dans la convention.

Terminologie

Les textes examinés par la Conférence en 1998⁸ utilisaient l'expression «*formes extrêmes de travail des enfants*». Les Membres travailleurs ont suggéré de remplacer le terme «extrêmes» par le terme «pires», estimant que celui-ci serait plus compréhensible pour le grand public et traduirait l'idée que certaines formes de travail des enfants sont pires que d'autres. D'autres délégués ont estimé que le terme «pire» était trop vague et que la mention du terme «extrême» offrirait une base plus solide pour opérer des jugements et veiller à ce que tous les travaux revêtant un caractère extrême soient repris. La Conférence a convenu de retenir l'expression «des pires formes de travail des enfants», étant entendu que la signification et le contexte de cette expression seraient basés sur la définition qu'en donnera la convention.

La forme des instruments

La Conférence a décidé qu'il y aurait une convention assortie d'une recommandation qui complèteraient les instruments de base de l'OIT

en matière de travail des enfants: la convention et la recommandation sur l'âge minimum, de 1973. De nombreuses interventions ont mis l'accent sur la nécessité d'opter pour une convention brève, précise et comportant des principes de base susceptibles d'être ratifiés et effectivement appliqués dans les pays tant développés qu'en développement. Compte tenu de la gravité du problème, une préférence marquée a été exprimée pour une convention juridiquement contraignante et une recommandation complémentaire qui pourrait faciliter la mise en œuvre de la convention et offrir des lignes directrices plus détaillées quant aux mesures pratiques. On escomptait aussi que la recommandation pourrait former un outil utile pour tous les pays, qu'ils aient ou non ratifié la convention. Il ne fallait en aucun cas porter atteinte à l'effet de la convention n° 138, et l'orientation de base de la nouvelle convention serait donc clairement délimitée.

Élimination immédiate des pires formes de travail des enfants

Le projet de convention énonce que les Etats qui la ratifient ont pour obligation de prendre des mesures garantissant l'interdiction et l'élimination **immédiate** des pires formes de travail des enfants. La session de 1998 de la Conférence a également inséré dans le préambule un passage mettant l'accent sur la nécessité de mesures immédiates et complètes visant à assurer l'interdiction et l'élimination effective des pires formes de travail des enfants et a ajouté, dans le corps du projet de convention, une disposition invitant à veiller à ce que les mesures de prévention, de retrait, de réadaptation et de réintégration sociale soient effectives et «prises dans un délai déterminé».

7 Voir *BIT: Compte rendu provisoire*, Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998; et M. Jankanish: «Targeting the intolerable: Toward the adoption of new international labour standards on extreme forms of child labour» in: *Abolishing extreme forms of child labour* (Genève, BIT, 1998) pour un examen des textes des projets de normes et les questions soumises à la session de juin 1998 de la Conférence internationale du Travail.

8 BIT: *Le travail des enfants*, Rapport VI (2), Conférence internationale du Travail, 86^e session, Genève, 1998.

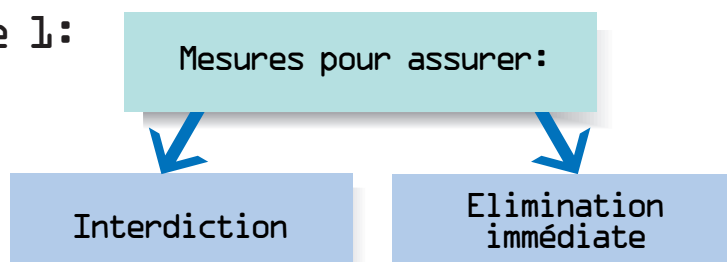
Il semblerait que l'élimination effective requière à la fois des mesures immédiates et des mesures «dans un délai déterminé», et qu'un consensus se dégage pour dire que, par sa formulation, l'obligation doit consister à prendre des mesures immédiates en vue de l'élimination effective des pires formes de travail des enfants. Les organisations de travailleurs ont toutefois marqué leur préférence pour le maintien de la mention d'une élimination «immédiate», étant entendu que tant les mesures immédiates que les mesures à long terme sont autorisées, pour autant que ces dernières soient prises «dans un délai déterminé» et exécutées dès que possible. Cet avis a été appuyé par un grand nombre de gouvernements, alors que d'autres ont estimé qu'il était difficile de concilier l'élimination immédiate avec la

disposition du projet de convention qui fait état de mesures prises dans un délai déterminé.

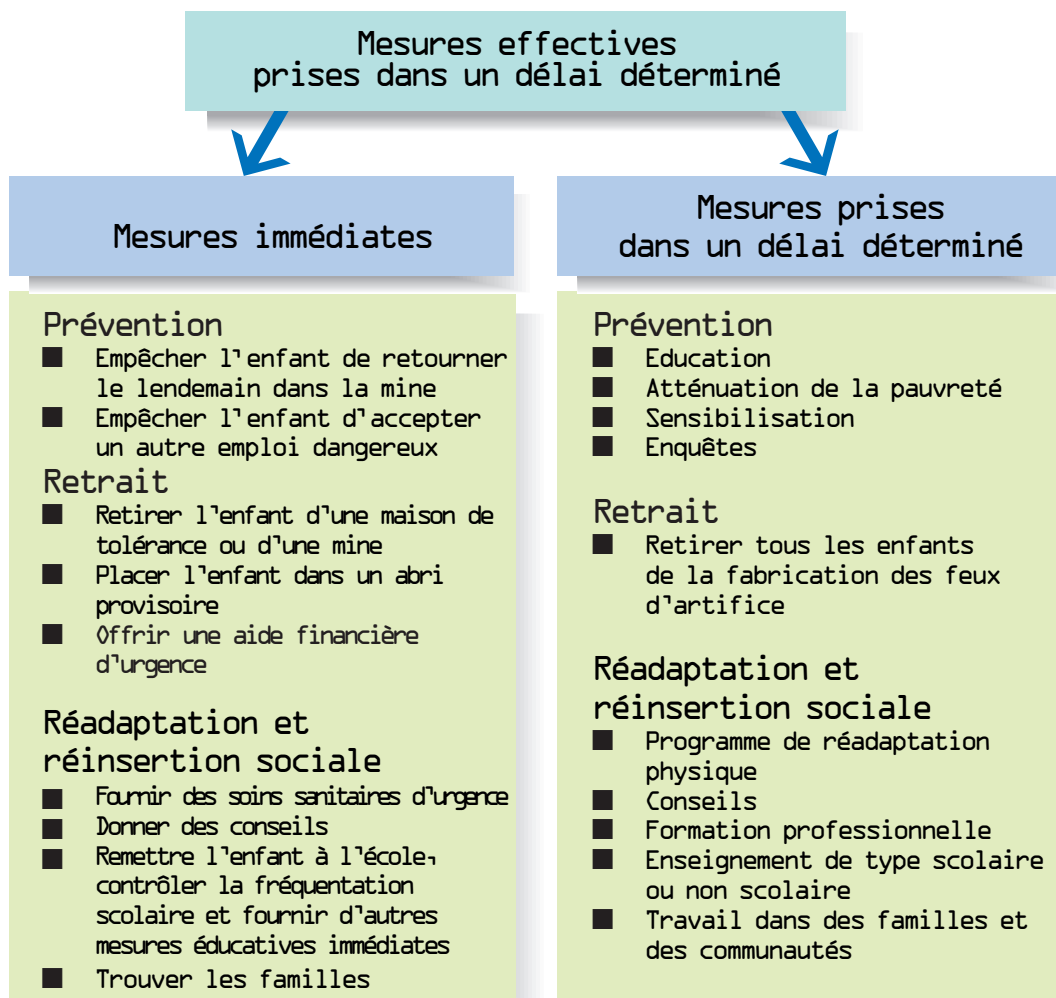
En tout état de cause, le caractère immédiat de l'action est une caractéristique distinctive des normes nouvelles et, partant, une indication claire de leur objet. L'intention est que, lorsqu'il est constaté que des enfants se trouvent dans des situations intolérables, ils soient soustraits sans retard à celles-ci et qu'une aide immédiate ou une aide d'urgence leur soit apportée. On compte que la Conférence clarifiera mieux encore l'utilisation du terme «immédiat» et de l'expression «dans un délai déterminé», s'agissant des types de mesures à prendre.

L'encadré ci-dessous présente le type de mesures qui pourraient être prises aux termes du projet de convention.

Article 1:



Article 7 (2):



Définition des pires formes de travail des enfants

La Conférence a pris plusieurs décisions fondamentales en ce qui concerne la définition des pires formes de travail des enfants. Cette définition a été formulée de manière à inclure toutes les formes d'esclavage des enfants, l'utilisation des enfants aux fins de prostitution, de pornographie et d'activités illégales, et les travaux dangereux, c'est-à-dire les travaux qui mettent en péril la santé, la sécurité et la moralité des enfants. La mention des activités illégales a été modifiée et, désormais, le terme «illicite» plutôt qu'«illégal» est utilisé, afin de s'aligner sur les traités pertinents des Nations Unies sur les stupéfiants⁹ et sur la convention relative aux droits de l'enfant, qui vise à empêcher que des enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites des substances citées.

Détermination des travaux dangereux

La projet de convention cite parmi les pires formes de travail des enfants «tout autre type de travail ou d'activité qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant». La détermination des travaux susceptibles de mettre en péril la sécurité, la santé ou la moralité des enfants devra être faite au niveau national, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs. Le projet de recommandation donne certaines lignes directrices supplémentaires pour la détermination des travaux susceptibles de porter atteinte à la santé, à la sécurité et à la moralité des enfants.

Le projet de recommandation suggère qu'il convient d'accorder une attention particulière aux aspects suivants, s'agissant de désigner les travaux susceptibles de compromettre la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant:

- les travaux qui exposent les enfants à des sévices physiques, affectifs ou sexuels;

⁹ La convention unique sur les stupéfiants, 1961; la convention sur les substances psychotropes, 1971; le Protocole portant amendement de la convention unique sur les stupéfiants, 1972; et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988.



■ les travaux qui s'effectuent sous terre, sous l'eau, à des hauteurs dangereuses ou dans des espaces confinés;

■ les travaux qui s'effectuent avec des machines, du matériel ou des outils dangereux, ou qui impliquent de manipuler ou porter de lourdes charges;



■ les travaux qui s'effectuent dans un milieu malsain pouvant, par exemple, exposer des enfants à des substances, des agents ou des procédés dangereux, ou à des conditions de température, de bruit ou de vibrations préjudiciables à leur santé;

■ les travaux qui s'effectuent dans des conditions particulièrement difficiles, par exemple pendant de longues heures, ou la nuit, ou sans possibilité pour l'enfant de rentrer chez lui chaque jour.

Les tentatives faites pour citer certains types spécifiques de travail et intégrer dans la convention les critères énumérés dans le projet de recommandation ont été rejetées par la session de 1998 de la Conférence. Il n'empêche que les remarques formulées par les organisations de travailleurs et par certains gouvernements indiquent que la question se posera probablement à nouveau. Ils soutiennent que la convention devrait citer en toutes lettres les critères spécifiques permettant de déterminer les travaux dangereux, de manière à réduire la marge d'appréciation au niveau national. Certains gouvernements appuient cette position dans le but d'apporter, au niveau national, plus de clarté quant à ce qu'il faut considérer comme des travaux dangereux pour les enfants. Ils souhaitent par conséquent envisager d'introduire dans le projet de convention les critères fixés dans le projet de recommandation, ou dans une version modifiée de celle-ci, afin de déterminer quels sont les travaux visés par la convention comme étant susceptibles de compromettre la santé, la sécurité et la moralité des enfants.

En tout état de cause, l'idée est que les Membres qui ratifient la convention s'engagent dans un processus d'identification des formes de travail des enfants qui sont les pires dans leur pays et sur lesquelles les mesures seront axées. Si la liste dans la convention est trop précise, elle pourrait être limitative et rapidement dépassée, ou ne pas tenir compte de manière suffisante des niveaux différents de technologie et de pratiques en matière de sécurité dans les divers pays. Il a été indiqué que, en application des critères juridiques appropriés, la décision à prendre devrait, dans les faits, pouvoir obtenir l'accord des experts concernés¹⁰.

Une autre question est le désir exprimé par certains gouvernements de disposer de plus de souplesse dans cette détermination. Compte tenu de la large portée de la convention (aucun secteur n'est exclu) et de l'âge (toutes les personnes âgées de moins de 18 ans), certains veulent garantir que cette disposition ne s'appliquera véritablement qu'aux «pires» formes de travail des enfants, et ils ne sont pas convaincus que la formulation actuelle leur laisse toute la latitude requise. A également été soulevé le point de savoir si tous les travaux dangereux visés dans la convention n° 138 doivent être traités dans la nouvelle convention ou si une autre formulation serait plus conforme à la portée limitée que certains veulent donner à la nouvelle convention¹¹. Les options possibles, telles que suggérées par certains gouvernements, consistaient notamment à utiliser une formulation différente de celle de la convention n° 138 pour désigner les travaux dangereux, de manière à donner à la nouvelle convention son orientation spécifique, ou à y inclure de manière explicite des dispositions relatives à la flexibilité similaires à celles de la convention n° 138.

«Fort heureusement, la tâche consistant à désigner les enfants exposés est plus aisée en pratique qu'en théorie. Sur le terrain, les formes de travail les plus dangereuses et les enfants qui y sont astreints apparaissent d'une manière évidente lorsque les informations appropriées sont disponibles. Quels que soient leur point de vue et les institutions auxquelles elles se rattachent, les personnes bien informées semblent capables de se mettre d'accord lorsqu'il s'agit de désigner les enfants les plus menacés.»

10 Assefa Bequele, W.E. Myers: *First things first in child labour. Eliminating work detrimental to children* (Genève, BIT, 1995).

11 La formule «d'une manière telle qu'il ne devrait en aucune circonstance y être exposé», qui modifiait la disposition concernant les travaux susceptibles de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des enfants, a été supprimée – certains délégués y voient une restriction de la latitude dont disposent les autorités compétentes en matière de détermination, tandis que d'autres ont estimé qu'elle limitait les types de travail qui pouvaient être considérés comme comptant parmi les pires formes de travail des enfants. L'intention sous-jacente de cette formule était de viser le travail qui porte à ce point atteinte à la santé, à la sécurité et à la moralité des enfants qu'ils ne devraient en aucun cas être autorisés à l'effectuer.

Le rôle de l'éducation

Une des questions les plus controversées à la Conférence a été de déterminer si le refus d'accès à l'éducation doit être retenu comme critère de détermination des pires formes de travail des enfants. La session de 1998 de la Conférence a rejeté cette idée. Elle a décidé, en revanche, d'inclure dans le texte du projet de convention la mention de l'importance de l'éducation dans la lutte contre le travail des enfants, y compris dans la réadaptation et la réintégration des enfants qui travaillent. Il n'empêche que cette question se posera à nouveau, puisque les remarques reçues par le BIT montrent que certains gouvernements et de nombreuses organisations de travailleurs sont partisans de l'ajout, dans la définition des pires formes de travail des enfants, des travaux qui privent systématiquement les enfants d'accès à l'éducation. D'autres gouvernements ainsi que certaines organisations d'employeurs y sont opposés, dans la mesure où l'on risque par là d'inclure dans la convention toutes les formes de travail des enfants et de mettre ainsi en péril son orientation très précise.





F. Moleres

Les enfants soldats et le recours aux enfants dans les conflits armés

Lors de la première discussion, il a été beaucoup question de l'ajout ou non de la mention explicite, dans la définition des pires formes du travail des enfants, des enfants soldats ou de l'utilisation des enfants dans les conflits armés. En raison des avis divergents exprimés, il a été décidé de reporter la suite du débat sur cette question à la Conférence de 1999.

L'issue de ce débat pourrait avoir des répercussion importantes sur la façon don't l'OIT en ce qui concerne la participation des enfants dans les conflits armés. La discussion en cours entre les Membres fait apparaître une volonté marquée de voir l'OIT s'engager plus activement dans la recherche d'une solution à ce problème. Souvent, les groupes d'enfants exposés aux pires formes de travail sont aussi ceux qui sont recrutés pour diverses formes d'activités militaires ou contraint d'y participer. L'enrôlement illégal de jeunes enfants dans des groupes de rebelles ou dans le cadre d'actions de guérilla pourrait également être

considéré comme interdit en vertu des passages de la convention qui définissent le travail forcé ou de ceux qui interdisent l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites. Lorsque ces actes sont déjà interdits par la loi, les dispositions des projets de convention et de recommandation offrent d'autres approches pour abolir cette pratique, notamment par le biais de programmes concrets, en entrant en contact avec les enfants et les communautés particulièrement exposés, et en prenant des mesures préventives et des mesures de réadaptation et de réintégration des enfants affectés.

Comme il ressort des observations reçue par le Bureau depuis la première discussion à la Conférence, certains gouvernements souhaitent que la nouvelle convention désigne expressément la participation d'enfants à un conflit armé ou au service militaire comme l'une des pires formes du travail des enfants. D'autres sont d'avis que la question devait être débattue dans d'autres enceintes compétents de l'ONU¹², ou encore qu'elle est traitée est traité à suffisance dans les dispositions de la proposition de convention¹³ qui prévoient que les autorités nationales doivent déterminer quels sont les types de travail susceptibles de porter atteinte à la santé, à la sécurité et à la moralité des enfants. Certains gouvernements pourraient également appuyer une disposition qui limite le recrutement forcé. Ceux qui y sont opposés s'inquiètent de la limite d'âge fixée à 18 ans, puisque des personnes plus jeunes pourraient être légalement envoyées dans les zones de combat dans leur pays.

Si aucune modification n'est apportée à la formulation, la participation des enfants au service militaire, aux forces armées ou aux conflits armés serait contraire à la convention si les autorités nationales déterminent, en vertu de l'article 4, que le travail ou l'activité auxquels se livrent les enfants est susceptible de compromettre leur santé, leur sécurité ou leur moralité. On peut partir du principe que la participation à un conflit armé porterait nécessairement atteinte à leur santé, leur sécurité ou leur moralité.

12 La en particulier le groupe de travail des Nations Unies concernant un projet de protocole à la convention des droits de l'enfant dans des conflits armés.

13 La en particulier, la disposition relative au travaux dangereux qui figure aux articles 3 d) et 4 du projet de nouvelle convention.

Mise en œuvre de la convention

La session de juin 1998 de la Conférence a transféré du projet de recommandation vers le projet de convention l'obligation, pour les programmes d'action, d'éliminer prioritairement les pires formes de travail des enfants et la désignation des mécanismes de contrôle.

Les délégués ont exprimé le souhait pressant que l'accent soit mis sur la mise en œuvre pratique et sur le fait que des mécanismes efficaces de contrôle contribueraient à la mise en œuvre effective.

Un large accord s'est manifesté sur la nécessité de maintenir les dispositions dans la convention, bien que l'on se soit interrogé sur le type de mécanisme de contrôle qui est visé. Le terme «contrôle» implique la supervision de la mise en œuvre, et l'organe de contrôle pourrait inclure une représentation de la société civile. Il pourrait, par exemple, apprécier et évaluer les programmes nationaux et formuler des propositions de

modification. Un des modèles suggérés par certains pays est celui des commissions créées en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ou les commissions ou organes consultatifs nationaux dans le domaine du travail des enfants. Quel que soit le mécanisme précis qui est désigné ou établi, il doit disposer d'un mandat clairement identifié en ce qui concerne les pires formes de travail des enfants.





Organisations non gouvernementales et autres groupes concernés

La Conférence de 1998 a conclu que des consultations devaient avoir lieu avec les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de mieux spécifier les travaux dangereux au niveau national et de définir et mettre en œuvre les programmes d'action que la convention réclame, tout en maintenant dans la recommandation la mention de consultations avec d'autres groupes concernés.

Il est probable que cette question sera soulevée à nouveau, étant donné que plusieurs États ont déclaré qu'il était essentiel de procéder à des consultations plus larges en vue d'une action globale contre le travail des enfants et qu'ils ont insisté sur l'importance de l'apport d'autres groupes, notamment les ONG, et qu'il fallait dès lors, au minimum, prévoir des consultations avec d'autres groupes concernés, en vue de définir et de mettre en œuvre les programmes d'action. La question se pose également dans le contexte de la détermination, au niveau national, des travaux qui sont susceptibles de compromettre la santé, la sécurité et la moralité des enfants. Il est prévu que cette détermination se fasse au moyen de lois ou de règlements nationaux ou par l'autorité compétente après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs concernées. Il est

clair que la prise en compte des apports du public dans le processus législatif fonctionnera si elle est régie par des lois ou des règlements nationaux. S'agissant, toutefois, des consultations obligatoires stipulées dans le projet de convention, les organisations d'employeurs et de travailleurs continuent à s'opposer à la mention d'autres groupes par crainte de miner la structure tripartite de l'OIT. Certaines organisations de travailleurs soutiennent les consultations avec les enfants concernés et leur famille. Ce compromis, tel qu'il est proposé, est conforme à la recommandation formulée par un groupe d'ONG, qui a soutenu que ces consultations n'interféreraient pas avec la structure tripartite de l'OIT.

Exécution

Le projet de convention exhorte à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution effective des dispositions de transposition. Le texte examiné par la session de 1998 de la Conférence prévoyait qu'il fallait, parmi les diverses sanctions possibles pour les violations, qu'elles soient des sanctions pénales pour certaines violations au moins, même s'il appartenait au pouvoir national de déterminer lesquelles. La Conférence a toutefois modifié ces dispositions, celles-ci prévoyant désormais que les mesures d'exécution doivent comprendre des sanctions mais qu'il appartient aux autorités nationales de décider s'il s'agit de sanctions pénales et/ou d'autres types de sanctions. Le projet de recommandation suggère que soient au moins considérées comme des infractions pénales les violations qui concernent l'esclavage, le travail forcé, la prostitution, la pornographie et les activités illicites.

Dans la convention, la clause relative aux sanctions revêt une importance accrue en raison des conséquences graves qu'ont, pour les enfants, les violations éventuelles des lois destinées à les

protéger contre les pires formes de travail des enfants. Si l'approche de l'élimination du travail des enfants va bien au-delà des mesures répressives, l'effet dissuasif potentiel des sanctions frappant les pires formes de travail des enfants doit être examiné, parallèlement à la répression des violations graves des droits de l'homme fondamentaux.

En même temps, d'autres dispositions du projet de convention complètent les mesures d'exécution. Les pires formes de travail des enfants sont abordées dans un cadre qui invite non seulement à l'adoption de sanctions pénales mais aussi à l'identification et à la mise en œuvre de mesures visant à empêcher que les enfants n'accèdent à ces activités, à les soustraire à celles-ci et à assurer leur réadaptation. Par conséquent, cette démarche renforce et dépasse les fonctions de dissuasion et de répression du droit pénal et engage les sociétés à s'attaquer aux racines du problème et aux besoins des victimes.



Coopération internationale

La session de 1998 de la Conférence a décidé que les pays devaient prendre des mesures en vue de s'entraider dans le cadre de la transposition des dispositions de la convention, par exemple par le biais de la coopération ou de l'assistance internationales. Il s'agit d'une disposition nouvelle et importante dans une convention de l'OIT relative au travail des enfants, dans la mesure où elle encourage explicitement le déploiement, par tous les Etats qui la ratifient, d'efforts visant à supprimer les abus flagrants du travail des enfants, où qu'ils se produisent dans le monde. Elle est particulièrement pertinente lorsque, comme c'est le cas pour le trafic d'enfants, la pornographie ou le «tourisme sexuel», le phénomène a une dimension internationale. Le projet de recommandation comporte par ailleurs plusieurs dispositions qui incitent les Membres à coopérer avec les initiatives internationales visant à interdire et à éliminer immédiatement les pires formes de travail des enfants par l'échange de renseignements sur les délits pénaux, singulièrement ceux qui concernent les réseaux internationaux, et en repérant et poursuivant les

personnes impliquées. Il incite aussi les Etats à faire d'un délit dont la victime est un enfant un délit universel en prévoyant de poursuivre ses citoyens pour les infractions aux dispositions nationales dirigées contre les pires formes de travail des enfants, même lorsque ces infractions sont commises dans un autre pays.

Plusieurs remarques suggèrent de renforcer cette disposition en intégrant les dispositions du projet de recommandation qui énumèrent nommément les types suivants de coopération et d'entraide: la mobilisation de ressources pour des programmes nationaux ou internationaux; l'assistance mutuelle en matière juridique; l'assistance technique, dont l'échange d'informations. Plusieurs organisations de travailleurs prônent la mention de la coopération entre l'OIT et les autres institutions, en vue de promouvoir et d'appuyer la mise en œuvre de la convention, ainsi que la mention de la coopération en matière juridique et judiciaire, y compris la communication par les gouvernements au BIT d'informations concernant les violations de la convention dans d'autres pays. Un des gouvernements a également répété l'appel, formulé lors de la première discussion de la



Conférence, à imposer à l'OIT et à la communauté internationale l'obligation d'aider et de soutenir les pays qui connaissent les problèmes les plus graves et disposent de moyens limités.

La Conférence pourrait souhaiter se pencher sur un autre aspect concernant la traite des enfants et envisager de traiter des obligations spécifiques incombant aux pays selon que leur territoire est un lieu de départ, d'arrivée ou de transit pour ces enfants, ou d'y faire référence. Une coopération spéciale est nécessaire pour aider les enfants en dehors de leur pays d'origine et pour élucider les questions de compétence entre les pays de départ et les pays d'arrivée des enfants.

On peut citer, par exemple, le cas d'enfants enlevés dans les villages d'un des pays pour être placés dans des maisons closes des grandes villes d'un autre pays. Les responsabilités incombent aux autorités des deux pays pour sauver les enfants, les identifier et leur aider à regagner leur pays en toute sécurité soulèvent des questions complexes et délicates. Une possibilité est d'ajouter une référence pour clarifier les obligations et les responsabilités des pays de départ, de transit et d'arrivée des enfants victimes de la traite, ou de stipuler que ces pays devraient coopérer entre eux pour assurer la détection et le sauvetage de ces enfants et veiller à ce qu'ils reçoivent une aide adéquate.

CONCLUSION

En bref, le projet de convention concernant l'interdiction et l'élimination immédiate des pires formes de travail des enfants diffère des normes existantes en ce sens qu'il est axé sur les pires formes de travail des enfants, qui nécessitent une action prioritaire sous la forme d'une élimination immédiate; qu'il énumère certaines de ces pires formes en laissant au niveau national une certaine latitude pour déterminer quels sont les dangers qui font qu'un travail relève de la catégorie des pires formes; qu'il prévoit des mécanismes de contrôle et des programmes d'action; qu'il nécessite des mesures de prévention, de réadaptation et de réintégration; qu'il requiert qu'une attention spéciale soit portée aux enfants particulièrement exposés et à la situation des filles; et qu'il appelle à la coopération et à l'aide au niveau international. Le projet de convention a pour mission singulière de mettre immédiatement un terme aux pires formes de travail des enfants.

Le débat sur les instruments nouveaux de l'OIT sera mené par la Conférence internationale du Travail dans le cadre de sa 87^e session, en juin 1999. Une fois adoptées, la convention et la recommandation nouvelles contribueront à rendre l'action prioritaire et à veiller à ce que les mesures appropriées soient prises en vue d'aboutir à l'élimination immédiate des pires formes de travail des enfants. Les normes nouvelles feront progresser l'engagement à garantir la protection des enfants au moins contre les dangers les plus grands, en tant qu'étape sur la voie de l'élimination totale du travail des enfants que réclame la convention (n° 138) de l'OIT sur l'âge minimum.

Copyright © Organisation internationale du Travail 1999

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Première édition 1999

ISBN 92-2-211669-0

Publié aussi en anglais et espagnol

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales bibliothèques ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Projet graphique: Centre international de l'OIT, Turin

Imprimé en Suisse



Bureau international du Travail

Département des conditions

et du milieu de travail

4, route des Morillons

CH-1211 Genève 22

Suisse

Tél.: (41-22) 799-6486

Fax: (41-22) 799-6349

E-mail: TRAVAIL@ilo.org

Page Web: <http://www.ilo.org/childlabour>

Programme international pour
l'abolition du travail des enfants (IPEC)

Tél.: (41-22) 799-8181

Fax: (41-22) 799-8771

E-mail: IPEC@ilo.org

Page Web: <http://www.ilo.org/childlabour>