

N° 266

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 mai 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention internationale du travail n° 90 concernant le travail de nuit des enfants dans l'industrie (révisée en 1948).

Par M. Paul ROBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Ailloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Dejong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sé debates : 216 (1984-1985).

Traité et conventions. — Convention internationale du travail - Enfants - Industrie - Travail de nuit.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION : l'approbation de la convention internationale du travail n° 90, adoptée le 10 juillet 1948 à San Francisco, et relative au travail de nuit des enfants dans l'industrie	3
A. — Un rappel préalable : le contenu et la valeur des normes internationales élaborées par l'Organisation internationale du travail (O.I.T.)	3
1. — Premier point : la compétence de l'O.I.T.	3
2. — Seconde observation : la portée des conventions internationales du travail	4
3. — Troisième rappel : la soumission au Parlement des conventions de l'O.I.T.	4
B. — Les dispositions de la convention du 10 juillet 1948 posent le principe de l'interdiction du travail de nuit dans l'industrie pour les moins de dix-huit ans, tout en admettant des modalités d'application suffisamment souples pour permettre sa mise en œuvre par le plus grand nombre de pays	6
1. — Premier point : le principe de l'interdiction du travail de nuit des enfants de moins de dix-huit ans dans les entreprises industrielles	6
2. — Deuxième série de dispositions : les modalités d'application du principe d'interdiction	7
3. — Troisième point : les dispositions législatives nationales prévues par la convention de 1948	7
4. — Quatrième point : des dispositions spéciales à certains pays	8
C. — Longtemps en retrait — sur un point — sur la convention de 1948, la législation française est désormais parfaitement compatible avec ses dispositions et rend l'approbation de la France particulièrement souhaitable	9
1. — Une divergence sur la définition de la durée de la nuit est la cause de l'approbation extrêmement tardive de la convention de 1948 par la France	9
2. — Les modalités classiques de l'adhésion à la convention	10
LES CONCLUSIONS FAVORABLES DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION	11

Mesdames, Messieurs,

La convention internationale du travail n° 90, dont le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation par la France, est relative au travail de nuit des enfants dans l'industrie.

Adoptée à San Francisco le 10 juillet 1948 - il y a donc plus de trente-cinq ans ! - à l'occasion de la 31^e session de la Conférence internationale du travail, cette convention, qui est entrée en vigueur, pour les premiers Etats l'ayant approuvée, le 12 juin 1951, vient modifier l'une des premières conventions internationales du travail, la convention n° 6 adoptée en 1919 et portant sur le même sujet.

Si la France avait, en son temps, approuvé la convention de 1919, elle a attendu près de quatre décennies pour soumettre au Parlement le texte qui nous est proposé aujourd'hui. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les raisons d'un délai d'approbation aussi long et - heureusement - aussi inusité. Mais il convient au préalable de rappeler ici la portée et la valeur des conventions internationales du travail et d'analyser brièvement les dispositions de celle qui fait l'objet du présent projet de loi.

*
* * *

A. — Un rappel préalable : le contenu et la valeur des normes internationales élaborées par l'Organisation internationale du travail (O.I.T.).

Le présent projet de loi - au même titre que les deux autres, déposés simultanément par le gouvernement et tendant aussi à l'approbation de conventions internationales du travail - est l'occasion pour votre rapporteur de rappeler brièvement le contenu et la valeur des textes élaborés par l'O.I.T. Trois points méritent d'être ici évoqués.

1°). Premier point : la compétence de l'O.I.T.

Depuis sa création en 1919, l'O.I.T. a élaboré un nombre considérable de conventions multilatérales - 159 à ce jour -, le plus souvent accompagnées de « recommandations » sans effet contrai-

gnant mais qui viennent utilement préciser et éclairer les dispositions générales des conventions.

Ces multiples conventions internationales du travail ont un caractère essentiellement technique et une portée relativement restreinte ; d'autres s'adressent principalement aux pays en voie de développement. Mais certaines concernent des droits fondamentaux des travailleurs et l'ensemble constitue une oeuvre impressionnante, précieuse pour le droit social, et forme un véritable code international du travail.

Cet ensemble couvre les domaines les plus divers - des conditions du travail aux libertés fondamentales des travailleurs en passant par la protection sociale -, la compétence de l'O.I.T. étant générale et portant sur tous les problèmes du travail : depuis 1945, cette compétence est conçue de façon plus extensive et s'étend à l'ensemble des mesures économiques et financières qui peuvent avoir des incidences sociales.

2°). Seconde observation : la portée des conventions internationales du travail a toujours été un des problèmes clés de l'institution de l'O.I.T. Faut-il élaborer des normes à vocation universelle et valables pour tous les pays du monde, au risque d'en affadir le contenu, réduit au « plus petit dénominateur commun » ? Faut-il au contraire établir des conventions idéales, sans se préoccuper du nombre de ratifications éventuelles, au risque cette fois de bâtir un droit international du travail sans prise réelle sur les législations nationales ?

L'O.I.T. a tenté - sans toujours y réussir - d'échapper à ce double écueil en élaborant des textes précis, à portée souvent régionale, en distinguant les conventions destinées aux pays industrialisés de celles faites à l'intention des pays en voie de développement, et enfin en offrant parfois aux Etats parties le choix entre deux niveaux de protection.

3°). Troisième rappel, enfin : la question de la soumission au Parlement des conventions de l'O.I.T.

Rappelons d'abord que les conventions internationales du travail ne sont pas officiellement signées avant d'être approuvées : elles sont seulement adoptées par la conférence générale de l'O.I.T. puis soumises à la ratification des pays membres. Notons du reste ici que, selon les explications fournies à votre rapporteur, les conventions

seraient réputées faites au siège de l'organisation, à Genève, même lorsque la conférence générale s'est réunie - comme dans le cas de l'espèce - ailleurs ; c'est la raison pour laquelle le projet de loi autoriserait l'approbation de la convention n° 90 « faite à Genève » bien qu'elle ait été adoptée le 10 juillet 1948 à San Francisco.

Cette observation faite, il faut remarquer une volonté récente du gouvernement français de soumettre au Parlement un plus grand nombre des conventions internationales du travail.

— Jusqu'à une date récente, en effet, la plupart de ces conventions de l'O.I.T. ont été introduites en droit français par voie réglementaire. Les interventions du Parlement - telles que celle de 1969 relative à la convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé - étaient l'exception. Cette pratique résultait d'une interprétation littérale de l'article 53 de la Constitution selon laquelle, dans la mesure où un accord international ne modifiait pas notre législation, il n'y avait pas lieu d'en prévoir d'autoriser l'approbation par une loi.

— Cependant, la position la plus récente du Conseil d'Etat invite le gouvernement à soumettre au Parlement tout instrument international concernant une matière qui touche au domaine de la loi, même s'il ne modifie pas les dispositions nationales de portée législative en la matière. C'est ainsi qu'ont été récemment soumises au Parlement quatre conventions de l'O.I.T. : la convention n° 111 en 1981 ; et trois conventions (n° 141, 142 et 149) en 1984.

Selon cette conception, le Parlement devrait désormais être saisi de l'approbation des conventions internationales du travail dès lors qu'elles comportent des dispositions relevant du domaine législatif, même si elles sont parfaitement compatibles avec notre législation interne. C'est en vertu de cette nouvelle pratique que nous sommes aujourd'hui conduits à examiner trois conventions de l'O.I.T., dont une fort ancienne : la convention n° 90 (révisée) concernant le travail de nuit des enfants dans l'industrie, adoptée le 10 juillet 1948.

*
* * *

B. — Les dispositions de la convention du 10 juillet 1948 posent le principe de l'interdiction du travail de nuit dans l'industrie pour les moins de dix-huit ans, tout en admettant des modalités d'application suffisamment souples pour permettre sa mise en oeuvre par le plus grand nombre de pays.

L'analyse de la convention n° 90 du 10 juillet 1948 - révisant la convention n° 6 adoptée dès l'origine de l'O.I.T. en 1919 - met en lumière quatre séries de dispositions principales.

1°). Premier point : le principe de l'interdiction du travail de nuit des enfants de moins de dix-huit ans dans les entreprises industrielles est posé à l'article 3, alinéa premier, du texte proposé en termes généraux : « les enfants de moins de dix-huit ans ne devront pas être employés ou travailler la nuit dans les entreprises industrielles, publiques ou privées ».

L'énoncé de ce principe appelle les trois précisions suivantes :

— le terme d'« enfants » — quelque peu inadapté en français, aux yeux de votre commission — est compris de façon large, jusqu'à l'âge de dix-huit ans ; la convention concerne ainsi à la fois les pays en voie de développement - où la question du travail des enfants peut encore se poser -, et les pays développés - où la législation sociale a depuis longtemps écarté cette hypothèse pour les jeunes enfants et où le problème ne peut donc se poser que pour certains adolescents sortis prématurément du système scolaire ;

— seconde précision : le terme « nuit », au sens de la présente convention, désigne, selon l'article 2, une période d'au moins douze heures consécutives - alors que la convention de 1919 ne faisait référence qu'à une durée de onze heures. Une distinction est de surcroît effectuée entre les enfants de moins de seize ans - pour lesquels la nuit désigne l'intervalle de huit heures entre dix heures du soir et six heures du matin -, et les « enfants » de seize à dix-huit ans - pour lesquels il s'agit, aux termes de la convention, d'un intervalle d'au moins sept heures compris entre dix heures du soir et sept heures du matin ;

— enfin, troisième précision : l'article 1^{er} de la convention énumère les secteurs de l'économie qui doivent être considérés comme les « entreprises industrielles » visées par le présent texte. Il s'agit des mines et carrières ; des entreprises de fabrication, de transformation et de production ; des entreprises du bâtiment et du génie ; et des entreprises de transports en général.

2°). Deuxième série de dispositions : les modalités d'application du principe d'interdiction du travail de nuit des enfants dans l'industrie sont définies en termes assez larges pour permettre sa mise en oeuvre par un grand nombre de pays.

Quatre cas d'exemptions ou de dérogations doivent être ici relevés :

— l'article 1^{er} stipule d'abord que les législations nationales peuvent exempter de l'application de la convention l'emploi à un travail considéré comme n'étant pas nuisible ou préjudiciable aux enfants, ni dangereux pour ceux-ci, dans les **entreprises familiales** où sont seulement occupés les parents et leurs enfants ou pupilles :

— l'article 3 prévoit ensuite des dérogations à l'interdiction de principe posée par la convention dans deux hypothèses : les cas **d'apprentissage** ou de formation professionnelle et le travail de **boulangerie** peuvent justifier, dans des conditions strictes et pour les seuls adolescents de plus de seize ans, la non-application de l'interdiction du travail de nuit ;

— l'article 4 envisage encore deux motifs supplémentaires de dérogations possibles : des **raisons climatiques** rendant particulièrement pénible le travail de jour - sous condition de la pratique d'un repos compensateur ; et des **cas de force majeure** impliquant le recours au travail de nuit d'une entreprise industrielle sans que celui-ci ait pu être prévu ou revête un caractère périodique ;

-- enfin, l'article 5 prévoit de façon générale que l'interdiction du travail de nuit pourra être suspendue par une décision de l'autorité publique pour les enfants âgés de seize à dix-huit ans lorsqu'en raison de circonstances particulièrement graves, **l'intérêt public** l'exigera.

3°). Troisième point : les dispositions législatives nationales prévues par la convention de 1948 sont énumérées à l'article 6 à l'instrument proposé.

Il y est indiqué que, pour donner leur plein effet aux dispositions de la convention, chaque Etat partie doit inscrire dans son droit interne les cinq obligations suivantes :

- information de toutes les personnes intéressées ;
- désignation des personnes chargées d'assurer l'exécution de cette législation ;
- prescription des sanctions appropriées en cas d'infractions ;

- mise en place d'un régime d'inspection ;
- obligation pour les employeurs de tenir un registre des salariés de moins de dix-huit ans.

Les rapports annuels remis par les pays membres doivent permettre à l'O.I.T. de dresser un bilan périodique des mesures ainsi prises dans le cadre des législations nationales pour la mise en oeuvre de cette convention.

•

4°). Quatrième point : des dispositions spéciales à certains pays - en l'occurrence l'Inde et le Pakistan - sont prévues dans la Partie II du texte proposé.

Les articles 7 à 10 élaborés en 1948 comportent en effet, pour des raisons historiques liées notamment à la référence à la convention n° 6 initiale de 1919, des stipulations particulières pour deux pays : l'Inde et le Pakistan.

Ces dispositions, qui s'inscrivent dans le cadre de l'ensemble des précautions prises pour rendre plus pragmatique l'application de la convention, n'appellent pas ici de commentaires particuliers, au regard d'une éventuelle approbation française. Relevons seulement qu'elles tendent en général à assouplir les conditions de mise en oeuvre de cet instrument en l'adaptant aux réalités économiques et sociales indiennes et pakistanaises, et que ces dispositions peuvent au demeurant faire l'objet d'amendements par la Conférence internationale du travail et à la majorité des deux-tiers, conformément à l'article 10 du texte proposé.

Telles sont les lignes directrices de la convention adoptée il y a plus de trente-cinq ans, le 10 juillet 1948. Pourquoi un tel délai d'approbation, alors que - par bonheur - la législation française a depuis bien longtemps mis un terme aux abus inacceptables que peut engendrer le travail de nuit des enfants ? La dernière partie du présent rapport a précisément pour objet de répondre à cette question.

*
* *
*

C. — Longtemps en retrait - sur un point - sur la convention de 1948, la législation française est désormais parfaitement compatible avec ses dispositions et rend l'approbation de la France particulièrement souhaitable

1°). Une divergence sur la définition de la durée de la nuit est la cause de l'approbation extrêmement tardive de la convention de 1948 par la France.

L'absence d'approbation par la France, durant près de 37 ans, de la convention du 10 juillet 1948 peut trouver son explication - très ponctuelle - dans des dispositions nationales plus restrictives que la convention sur un point précis, celui de la définition de la nuit au regard du travail des enfants : la législation française en fixait la durée à onze heures alors que l'instrument de l'O.I.T. la définissait comme une période de douze heures.

Ce qui pouvait apparaître comme un paradoxe, compte tenu du degré de développement de la législation sociale française, a aujourd'hui disparu puisqu'une ordonnance du 29 septembre 1967 a porté, en droit français, la durée de la nuit de onze à douze heures pour son application au travail des enfants.

De plus, en ce qui concerne respectivement les secteurs de la restauration et de la boulangerie, les lois du 12 juillet 1977 et du 3 janvier 1979 ont également mis notre législation en harmonie avec la convention - article 3, alinéa 4 - en introduisant la possibilité de dérogations en ce qui concerne les intervalles horaires du travail de nuit des jeunes entre 16 ans et 18 ans.

L'harmonie a ainsi été établie entre notre législation et l'instrument international proposé. Le droit français est désormais compatible avec la convention de 1948 et les obstacles à son approbation ont disparu. Notre législation en matière de travail de nuit des enfants de 16 à 18 ans - art. L. 213 du code du travail et ordonnance de 1976 notamment - assure, de façon générale, une protection sur plusieurs points supérieure à la convention de l'O.I.T. C'est ainsi qu'elle interdit totalement le travail des apprentis de moins de 18 ans de 22 heures à 6 heures du matin. Plus rien ne paraît donc s'opposer à l'approbation par la France de la convention de 1948. Notons seulement que, pour se conformer à l'alinéa 3 de l'article 3, un décret devrait encore porter de douze à treize heures la durée du repos compensateur après un travail de nuit.

2°). Les modalités classiques de l'adhésion à la convention sont précisées par la Partie III de l'instrument proposé. Ces dispositions finales, au demeurant usuelles pour des conventions internationales de travail, indiquent que le texte entrera en vigueur pour le pays l'ayant approuvé un an après la date de l'enregistrement de ses modalités nationales de ratification. L'adhésion court alors pour une période de dix ans, renouvelable par tacite reconduction, sous réserve de l'exercice de la faculté de dénonciation prévue à l'article 13 à l'expiration de chaque période décennale. Relevons enfin que le Bureau international du travail doit élaborer tous les dix ans, en application de l'article 16, un rapport sur l'application du présent texte.

En approuvant ainsi la convention n° 90, en vigueur depuis le 12 juin 1951, la France rejoindra les quarante pays qui l'ont déjà ratifiée et où prédominent les pays en voie de développement, ainsi que le confirme la liste figurant dans le tableau ci-dessous.

Tableau des ratifications

Etats	Rectification enregistrée	Etats	Rectification enregistrée
Arabe Saoudite	15. 6.78	Italie	22.10.52
Argentine	24. 9.56	Liban	26. 7.62
Bangla Desh	22. 6.72	Luxembourg	3. 3.58
Barbade	15. 1.76	Mauritanie	8.11.63
RSS de Biélorussie	6.11.56	Mexique	20. 6.56
Bolivie	15.11.73	Norvège	20. 5.57
Burundi	30. 7.71	Pakistan	14. 2.51
Cameroun	25. 5.70	Paraguay	21. 3.66
Chypre	8.10.65	Pays-Bas	22.10.54
Costa Rica	2. 6.60	Pérou	4. 4.62
Cuba	29. 4.52	Philippines	29.12.53
République dominicaine	12. 8.57	Pologne	26. 6.68
Espagne	5. 5.71	Sri Lanka	18. 5.59
Ghana	4. 4.61	Swaziland	5. 6.81
Grèce	30. 3.62	Tchécoslovaquie	12. 6.50
Guatemala	13. 2.52	Tunisie	26. 4.61
Guinée	12.12.66	RSS d'Ukraine	14. 9.56
Haiti	12. 4.57	URSS	10. 8.56
Inde	27. 2.50	Uruguay	18. 3.54
Israël	23.12.53	Yougoslavie	20. 2.57

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Au terme de cet examen, on ne peut donc qu'estimer souhaitable, malgré son extrême tardiveté, l'adhésion de la France au texte élaboré par l'O.I.T. et la réaffirmation de l'interdiction du travail

de nuit des enfants dans l'industrie, y compris dans les départements et territoires français d'outre-mer.

Votre rapporteur, tout en appréciant le geste effectué aujourd'hui, se doit cependant de relever ici le manque d'empressement - c'est le moins que l'on puisse dire - qui a caractérisé la démarche du gouvernement en l'espèce, avant de paraître exhumer une convention vieille de près de 40 ans et de décider de la soumettre au Parlement.

*
* *
*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 2 mai 1985, vous propose **d'adopter le présent projet de loi et d'autoriser l'approbation de la convention internationale du travail n° 90 relative au travail de nuit des enfants dans l'industrie.**

*
* *
*

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la Convention internationale du travail n° 90 concernant le travail de nuit des enfants dans l'industrie (révisée en 1948), faite à Genève le 10 juillet 1948 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 216 (1984-1985)