

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SÉANCE

1965-1966

10 JANVIER 1966

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 113

Rapport

fait au nom de

la commission sociale

sur

**le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E.
aux États membres (doc. 31) concernant la protection
des jeunes au travail**

Rapporteur: M. Léon-Éli Troclet

Par lettre datée du 13 avril 1965, la Commission de la C.E.E. a transmis un projet de recommandation de la Commission adressé aux Etats membres, concernant la protection des jeunes au travail, et a fait part de ce qu'elle souhaiterait recueillir le sentiment du Parlement européen sur ce projet.

Conformément aux dispositions de l'article 38 du règlement, l'examen de ce projet de recommandation (doc. 31) a été renvoyé quant au fond à la commission sociale et pour avis à la commission de la protection sanitaire.

Le 21 mai 1965, cette dernière a chargé M. Bousch d'élaborer un avis qui a été approuvé à l'unanimité le 28 juin 1965.

La commission sociale, au cours de sa réunion du 28 mai 1965, a désigné M. Léon-Eli Troclet comme rapporteur. Elle a examiné le projet de recommandation les 24 juin, 18 novembre et 14 décembre 1965.

Le présent rapport et la résolution qui y fait suite ont été adoptés à l'unanimité par la commission sociale le 14 décembre 1965.

Etaient présents: MM. Troclet, président et rapporteur, Storch, vice-président, Carcaterra, Mlle Lulling, MM. Merchiers, Merten, van der Ploeg, Mme Probst, MM. Richartz, Rohde, Sabatini, Vredeling.

Sommaire

	Page		Page
<i>I — Introduction</i>	1	<i>Dimanches et jours fériés</i>	18
<i>a) Généralités</i>	1	<i>Dérogations</i>	18
<i>b) L'Organisation internationale du travail</i>	2	<i>Travaux agricoles, domestiques et de navigation</i> ..	19
<i>c) Conseil de l'Europe - Charte sociale européenne</i>	3	<i>Congés annuels payés</i>	19
<i>II — L'instrument juridique</i>	4	<i>Exemption de travail pour perfectionnement profes-</i>	
<i>a) Choix de l'instrument</i>	4	<i>sionnel</i>	19
<i>b) Bases juridiques de l'instrument</i>	5	<i>Limites d'ordre général</i>	20
<i>III — Exposé des motifs</i>	6	<i>Interdictions échelonnées selon l'âge</i>	21
<i>IV — Champ d'application</i>	6	<i>Contrôle médical des adolescents</i>	22
<i>Activités non considérées</i>	7	<i>Accueil et information des adolescents</i>	23
<i>Age d'admission au travail</i>	9	<i>Mesures favorisant le respect des dispositions pro-</i>	
<i>Durée du travail</i>	11	<i>tectrices</i>	23
<i>Récupération de journée non travaillée</i>	13	<i>V — Unicité des textes protecteurs</i>	24
<i>Dérogation en cas de force majeure</i>	13	<i>VI — Action constante de la Commission de la C.E.E.</i> ..	25
<i>Exceptions d'intérêt public</i>	14	<i>VII — Conclusions</i>	25
<i>Durée interrompue de travail</i>	15	<i>ANNEXES: I - Avis de la commission de la protection</i>	
<i>Repos continu de 12 heures</i>	16	<i>sanitaire</i>	27
<i>Interdiction du travail de nuit</i>	17	<i>II - Proposition de résolution portant avis du</i>	
<i>Dérogations à l'interdiction du travail de nuit</i>	17	<i>Parlement européen</i>	33

RAPPORT

sur le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E.
aux États membres (doc. 31) concernant la protection des jeunes au travail

Rapporteur : M. Léon-Éli Troclet

Monsieur le Président,

I — INTRODUCTION

a) Généralités

1. C'est par la volonté de protéger les conditions de travail des enfants que les peuples évolués sont entrés dans la voie de la réglementation du travail.

Au début du XIX^e siècle, Robert Peel, l'un des plus grands, sinon le plus grand employeur de Grande-Bretagne à cette époque, alerta la Chambre des communes, proposa et obtint le vote d'une loi de protection du travail des enfants ; certes, cette loi ne reçut pas d'application parce qu'elle était dénuée de sanctions et il fallut revenir à charge pour la rendre efficace. Mais le chemin était tracé et on ne cessa de l'élargir en même temps que les pays industrialisés suivirent les uns après les autres. Sur le continent, pour l'ensemble des pays qui, cent cinquante ans plus tard, allaient constituer la Communauté européenne, c'est la loi napoléonienne, organique des entreprises minières, de 1810, qui prohiba le travail souterrain dans les mines pour les enfants qui n'avaient pas atteint dix ans.

2. Il serait excessif de retracer ici, pour chacun des six pays associés, le développement de la législation protectrice des jeunes travailleurs depuis un siècle et demi, évolution qu'il serait certes intéressant d'étudier du point de vue du droit social et de la sociologie juridique, mais étude qui dépasserait le cadre d'un rapport parlementaire, au stade où en est le problème en tout cas.

Mais, sous l'angle de la sociologie juridique, il n'est peut-être pas superflu de souligner que le développement et le perfectionnement incessant de la législation protectrice des jeunes au travail sont fonction du relèvement progressif du niveau de vie de la population, des modifications

de la technique industrielle, et, au total, de l'évolution de la civilisation.

3. A l'origine de l'industrie moderne, les conditions de vie en général, et en particulier de salaires, des adultes se situaient au strict niveau du minimum vital ; « le salaire de tous les travaux grossiers est constamment réduit au terme le plus extrême, c'est-à-dire à la récompense suffisante pour satisfaire journallement aux besoins les plus indispensables », écrira Necker en 1787⁽¹⁾. Dans ces circonstances, les enfants devaient contribuer aux charges de leur propre entretien et aux maigres ressources familiales dès leur plus jeune âge. L'enquête menée par la Chambre des communes de Grande-Bretagne à la suite de l'action des Robert Peel, Robert Owen et associations diverses de bienfaisance révéla que de très nombreux enfants, y compris notamment les orphelins loués « en vrac » aux industriels par les hospices publics, travaillaient en moyenne 14 heures par jour, souvent à partir de cinq à six ans. Les enquêtes, même postérieures, françaises (notamment de Villermé en 1840⁽²⁾) et belges (de 1843, voire de 1886) recueillirent nombre d'informations aussi pénibles correspondant à une situation à peu près uniforme dans toute l'Europe, centrale et occidentale, où le machinisme avait peu à peu pénétré à la suite de la révolution industrielle. Mais au fur et à mesure que, sous l'effet de causes diverses — action socio-humanitaire, qualification progressive, apparition du syndicalisme, progrès de la démocratie politique —, les conditions de travail et de salaires se sont lentement relevées, l'appoint du travail des enfants est devenu peu à peu moins indispensable et, en fait, l'âge de mise au travail par les parents s'est quelque peu élevé ainsi que l'affectation à des travaux excédant trop manifestement leurs forces juvéniles.

(1) *De l'importance des opinions religieuses*. Londres et Liège, 1788 - p. 204-211.

(2) *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*. Paris, 1840.

4. Dans le même temps, la civilisation, dans le sens global du terme, bénéficiait d'une expansion aux formes multiples mais dont on peut retenir ici deux éléments : d'une part, le développement de l'instruction publique et le désir sans cesse accentué chez les parents d'en faire bénéficier leurs enfants toujours davantage au prix, la plupart du temps, de sacrifices émouvants, d'autre part, l'intérêt croissant pour les problèmes de l'enfance sur les plans physique, moral, psychologique, sociologique, professionnel, au point qu'on a pu parler à juste titre du « siècle de l'enfant » surtout après 1900.

5. Enfin l'évolution technique elle-même, reflet matériel de la civilisation, a accéléré cette évolution en requérant un développement toujours plus considérable de l'instruction générale et de la formation professionnelle.

6. Chacune de ces trois causes aurait suffi à provoquer un changement profond dans la conception de la mise au travail des jeunes. Mais on sait que, si plusieurs causes agissent simultanément, l'effet multiplicateur de leurs interférences provoque une évolution d'autant plus profonde et c'est ainsi que les conceptions anciennes du travail des jeunes ont été extirpées dans une transformation qui se déroule depuis trois quarts de siècle.

b) L'Organisation internationale du travail

7. Aussi ne faut-il pas s'étonner que, dès février-mars 1919, dès l'élaboration de la partie XIII du traité de Versailles, on inscrivit dans le préambule qui devait en précéder l'article 387

« qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple en ce qui concerne (...) la protection des enfants, des adolescents et des femmes, (...) l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues ».

8. Mais, puisqu'il s'agit maintenant d'examiner un projet d'instrument international, il n'est sans doute pas sans intérêt de rappeler que les rédacteurs de 1919 ajoutèrent un commentaire général de la plus haute importance :

« la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ».

9. Ces textes, ces engagements moraux, politiques et sociaux, les six États de la Communauté européenne y ont souscrit en 1919. Ils y ont souscrit une deuxième fois en 1946 lorsque, après une révision sur d'autres points à Montréal, cette partie XIII est devenue un traité indépendant, constitutif de l'Organisation internationale du travail.

10. L'intégration de la déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 dans la constitution de l'O.I.T. par la référence formelle qu'y fait son article 1^{er} en l'élevant à la dignité d'un programme social universel permet d'invoquer l'engagement des États de la Communauté sur les points précis relatifs aux conditions d'emploi des jeunes travailleurs. C'est ainsi que les États membres de l'O.I.T. ont « affirmé » que, d'une façon générale,

« tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales »,

tandis que de façon plus précise ils reconnaissent

« l'obligation solennelle » de réaliser « l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun »

ou, de façon plus particulière :

« des possibilités de formation et une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations ; la protection de l'enfance et de la maternité, la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel ».

11. Dans le cadre de ces engagements pris par les six États de notre Communauté, la Conférence internationale a adopté successivement en

— 1919, la convention n° 5 sur l'âge minimum dans l'industrie ;

la convention n° 6 sur le travail de nuit des enfants ;

— 1920, la convention n° 7 sur l'âge minimum (travail maritime) ;

— 1921, la convention n° 10 sur l'âge minimum dans l'agriculture,

et la recommandation n° 14 sur le travail de nuit des enfants et des jeunes gens dans l'agriculture ;

la recommandation n° 15 sur l'enseignement technique dans l'agriculture ;

la convention n° 15 sur l'âge minimum pour les soutiers et chauffeurs ;

la convention n° 16 sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime) ;

— 1932, la convention n° 33 sur l'âge minimum pour les travaux non industriels ;

— 1935, la recommandation n° 45 relative au chômage des jeunes gens ;

— 1936, la convention n° 58 sur l'âge minimum (travail maritime) révisée ;

— 1937, la convention n° 59 sur l'âge minimum dans l'industrie, révisée ;

la convention n° 60 sur l'âge minimum dans les travaux non industriels, révisée ;

la recommandation n° 52 sur l'âge minimum dans les entreprises familiales ;

la recommandation n° 56 sur l'éducation professionnelle dans le secteur du bâtiment ;

— 1939, la recommandation n° 57 sur la formation professionnelle ;

la recommandation n° 60 sur l'apprentissage ;

— 1946, la convention n° 74 sur les certificats de capacité de matelot qualifié ;

la convention n° 77 sur l'examen médical des adolescents dans l'industrie ;

la recommandation n° 79 sur le même objet ;

— 1946, la convention n° 78 sur l'examen médical des adolescents dans les travaux non industriels ;

la convention n° 79 sur le travail de nuit des adolescents dans les travaux non industriels ;

la recommandation n° 80 sur le même objet ;

la recommandation n° 77 sur la formation professionnelle des gens de mer ;

— 1948, la convention n° 90 sur le travail de nuit des enfants, révisée.

12. A ces conventions et recommandations spécifiques, il faudrait pour être complet ajouter les instruments juridiques à objectif plus général, mais dont les dispositions sont en rapport direct ou indirect avec l'un ou l'autre des aspects de

la protection des jeunes travailleurs : ainsi par exemple la convention n° 73 de 1946 sur l'examen médical des gens de mer est applicable à tout le personnel navigant ou la recommandation n° 4 sur le saturnisme (femmes et enfants).

Ce relevé suffit néanmoins pour se rendre compte que l'O.I.T. n'a cessé de se préoccuper du problème de la protection des jeunes travailleurs sous ses différents aspects. Les six États membres de la Communauté économique européenne ont généralement participé de façon positive, au sein des conférences internationales du travail, à l'élaboration des nombreuses normes protectrices que contiennent ces conventions et recommandations. L'on doit cependant regretter que l'un de ces principaux instruments juridiques, la convention n° 77 de 1946, n'ait encore été ratifiée que par trois des États membres de la Communauté bien que, établie à l'échelon universel, sa rédaction devait subir nécessairement le coefficient réducteur de délégations venant de pays industriellement moins évolués, de pays souvent plus agricoles et à économie de subsistance.

13. Il n'empêche que, sur le plan général, les six États ont pris les engagements mentionnés dans la constitution de l'O.I.T. et éléments moteurs en droit social, ils se doivent de ne pas se contenter des normes universelles, nécessairement affaiblies dans une certaine mesure, mais de promouvoir au contraire les incessants progrès promis, également justifiés par l'évolution de la technique, du besoin accru d'instruction générale et de formation professionnelle comme de l'expansion de la civilisation.

c) Conseil de l'Europe — Charte sociale européenne

14. A une échelle moins vaste que celle de l'O.I.T., le Conseil de l'Europe, qui comportait alors non 18, mais 16 États membres, s'est préoccupé de la protection des jeunes au travail lors de l'élaboration de la charte sociale européenne.

On sait que cet instrument juridique original comporte une partie I constituant une déclaration d'intention des États signataires qui « reconnaissent comme objectif d'une politique qu'(ils) poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international », dix-neuf principes qui, réunis, forment réellement une politique sociale d'ensemble⁽¹⁾, parfois en léger retrait sur les normes de l'O.I.T. mais plus généralement en progrès sur elles. Les dix-neuf prin-

(1) Rapport Troclet, au Parlement européen, au nom de la commission sociale, n° 1, 1963-1964.

cipes de la partie I constituent un tout dynamique, puisque les États les reconnaissent comme un objectif qu'ils s'engagent à poursuivre selon les possibilités et les circonstances, même s'ils ne se considèrent pas en état de transformer immédiatement chacun d'eux en dispositions législatives nationales.

15. Le point 7 de la partie I déclare que « les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés » tandis que l'article 7 de la partie II entraîne pour les États qui en ratifieraient les dix dispositions toute une série d'engagements tant en ce qui concerne le droit à l'instruction qu'à la formation professionnelle, à des congés payés plus amples, à des protections spéciales au travail. Pour apprécier de façon plus exacte les propositions de la Commission de la C.E.E., il est préférable de rencontrer séparément les clauses de la charte pour les comparer matière par matière.

16. Le point 9 de la partie I et, par conséquent, l'article 9 de la partie II sont destinés à consacrer le droit à l'orientation professionnelle et le 10 le droit à la formation professionnelle, lequel est détaillé en quatre moyens proposés. La comparaison pour ces points 9 et 10 se fera plus opportunément aussi lorsque seront rencontrées les matières qu'ils concernent.

Il y a lieu de noter toutefois que les articles 7, 9 et 10 ne figurent pas dans l'énumération des sept articles dont cinq au moins doivent être repris dans la ratification pour que celle-ci soit valable pour l'État qui ratifie.

Il va sans dire que plusieurs des seize autres articles non spécifiquement relatifs aux enfants et aux adolescents leur sont également applicables, comme il en va des normes générales de l'O.I.T.

17. On sait par ailleurs que, en dépit des efforts de la Commission de la C.E.E. et de l'invitation formelle qui leur en a été adressée par le Parlement européen⁽¹⁾, quatre des six États de la Communauté n'ont pas encore ratifié la charte sociale européenne, malgré le caractère particulièrement souple prévu par cet instrument pour sa ratification. Seules des Six, l'Allemagne fédérale puis, plus récemment, l'Italie se sont à présent liées par la charte.

18. L'initiative de la Commission exécutive de la C.E.E. d'adresser une recommandation aux États membres concernant la protection des

jeunes au travail rentre dans cette perspective et on ne peut, dès lors, que se féliciter d'avoir vu naître ce projet. Il ne peut que contribuer à faire reprendre par les six pays de la Communauté une place de tête dans ce secteur particulier du droit social que la Commission appelle à juste titre dans l'exposé des motifs « une pièce maîtresse de la politique sociale et un indice du niveau de progrès social ».

II — L'INSTRUMENT JURIDIQUE

a) Choix de l'instrument

19. Il convient d'abord d'apprécier le choix de l'instrument juridique retenu par la Commission et le choix des articles de référence du traité de Rome.

L'article 189 du traité permet à la Commission de « formuler des recommandations ». On sait que celles-ci « ne lient pas » et que, dans la hiérarchie des textes juridiques, elles se situent au-dessous des « décisions » mais au-dessus des « avis ». Le texte du traité ne mentionne expressément de matière sociale pour laquelle la Commission serait appelée à émettre une recommandation, mais l'article 155 qui a une portée générale lui permet de recourir à ce type d'instrument juridique si « elle l'estime nécessaire ». Par ailleurs, on est en droit de considérer que l'article 102, relatif au rapprochement des législations, couvre également le domaine social et que, dès lors, il peut être fait appel à la recommandation en l'espèce.

20. Il y a lieu de noter aussi que, s'il est vrai que les clauses des recommandations ne sont pas obligatoires, elles peuvent néanmoins avoir un effet indirect, leur absence ouvrant ou fermant un droit. On ne peut oublier en effet que l'article 102, en son paragraphe 2, dispose que

« si l'État qui veut établir ou modifier des dispositions nationales ne se conforme pas à la recommandation que la Commission lui a adressée, il ne pourra être demandé aux autres États membres, dans l'application de l'article 101, de modifier leurs dispositions nationales pour éliminer cette distorsion. Si l'État membre qui a passé outre à la recommandation de la Commission provoque une distorsion à son seul détriment, les dispositions de l'article 101 ne sont pas applicables ».

La recommandation n'étant pas obligatoire, elle ne tire sa force que de l'autorité morale qui l'a formulée et des circonstances dans lesquelles elle est exprimée, sous réserve de la sanction indirecte éventuelle dont il vient d'être question ci-dessus.

(1) Résolution du 14 mai 1963 (J.O. n° 84, 1963).

21. Lors d'un débat devant le Comité économique et social relatif à une autre matière, le porte-parole du service juridique de la Commission de la C.E.E., sans lier celle-ci toutefois, déclara estimer que l'« on peut considérer que la recommandation correspond, par son objet et par son contenu, à la directive, sans l'effet obligatoire de cette dernière. Ainsi, sans qu'on puisse à cet égard en faire une règle absolue, il y a lieu de choisir la forme de la recommandation lorsque la Commission se trouve devant des propositions concrètes à présenter aux États membres mais que, soit elle n'a pas le pouvoir de prendre une directive, soit, même si elle l'a, elle estime préférable de ne pas prendre de décision de caractère obligatoire parce qu'elle a l'assurance que les gouvernements feront ce qu'elle demande ». Il ajouta que, « sans qu'il s'agisse d'une doctrine officielle arrêtée », « on peut considérer que la recommandation a une portée morale plus grande » (1). Il conclut enfin qu'en ce qui concerne le choix de la forme à donner au document de la Commission, c'« est évidemment une question d'opportunité, de savoir s'il vaut mieux dans une matière déterminée adopter une recommandation ou un avis. Si l'on veut préciser de façon assez détaillée les mesures qu'on demande aux États membres de prendre, on peut préférer la formule de la recommandation », plutôt que celle d'un avis. Mais il n'est pas sans intérêt de retenir aussi que, dans l'espèce dont discutait le Comité économique et social, il s'agissait d'un avis et, pour justifier le choix de cet instrument, on ajoutait que si le texte soumis « vise seulement des objectifs, sans demander aux États membres d'introduire dans leur droit interne telle ou telle disposition spécifique », le recours à l'avis paraît mieux indiqué. A contrario, l'on peut dire qu'il s'agit bien ici d'envisager l'introduction de normes dans le droit interne sans y contraindre cependant les États.

22. Le choix de recommandation paraît dès lors l'instrument juridique tout indiqué, en l'absence d'un pouvoir spécial attribué en la matière par une disposition du traité de Rome. Le recours à cet instrument dans de pareils cas repose techniquement sur l'article 155 qui est opportunément visé dans le préambule du projet de recommandation.

b) Bases juridiques de l'instrument

23. Quant à la compétence matérielle, l'exposé des motifs s'en réfère aux articles 117 et 118 tandis que le projet de préambule n'appuie le projet de recommandation que sur l'article 118.

Interrogée, la Commission de la C.E.E. semble considérer que l'article 117 serait davantage une « déclaration d'intention » qui, comme telle, justifierait davantage un avis. Certes, en lisant que « les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès », on peut admettre que la formule participe du caractère particulier de cet instrument juridique qu'on dénomme « déclaration d'intention ». Mais à y regarder de plus près, il semble indiscutable aussi qu'il s'agit et davantage d'un engagement formel néanmoins : les États membres « conviennent », c'est-à-dire les États membres font une convention. Le terme « promouvoir » qui suit n'atténue pas la « convention ». L'expression « convenir de promouvoir » n'est pas inférieure en force à l'expression de l'article 118 « mission de promouvoir ». Dans les deux articles le verbe promouvoir traduit une action et non seulement une intention.

24. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une querelle de mots qui serait assez vaine. Mais il semble dangereux d'entrer dans la voie d'une interprétation de l'article 117 selon laquelle celui-ci ne serait qu'une « déclaration d'intention » sans comporter d'engagement. Il semble à la commission sociale du Parlement européen qu'il faut se garder de confondre avec une déclaration d'intention un engagement sous prétexte qu'il serait général, et de ne reconnaître le caractère d'engagement que lorsque celui-ci est précisé. Une telle conception nous paraît de nature à affaiblir gravement le devoir, « la nécessité », de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Certes, selon la formule textuelle de l'article 117, ce sont les États qui conviennent, mais l'article 118 qui met en jeu la Communauté n'est qu'une application de l'article 117.

25. En ce qui concerne les objets sur lesquels doit porter la promotion, laissant momentanément de côté les modalités de cette action, l'article 118 n'est, en effet, qu'une énumération exemplative de domaines sociaux qui appellent l'activité continue de la Communauté et de ses organes. L'article 117 formule l'objectif général, l'article 118 des objectifs particuliers qui découlent du premier. N'est-ce point là la portée de la référence à l'article 117 dans l'exposé des motifs ? Sinon on ne verrait guère qu'il serait davantage intéressant de s'y référer dans l'exposé des motifs plus que dans le préambule de l'instrument juridique lui-même. Il faut se réjouir au contraire que la Commission de la C.E.E. ait invoqué l'article 117 pour appuyer son action, n'en laissant point ainsi tomber le principe en désuétude.

(1) Doc. C.E.S., 42/62, 12-2-1962, p. 11-15.

26. En ce qui concerne la modalité fondamentale mentionnée dans l'article 118, « promouvoir une collaboration étroite entre les États membres », on peut souligner qu'elle correspond parfaitement à la nature juridique de la recommandation telle qu'elle a été rappelée ci-avant, puisqu'il ne s'agit pas de prendre une décision incluant l'obligation formelle et juridique pour les États membres de modifier leur droit interne, mais de promouvoir entre eux « une collaboration étroite » inscrite dans une double perspective d'« égalisation dans le progrès » et de « rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ».

27. L'article 118, on l'a rappelé, précise par une énumération exemplative quelques domaines où la Commission de la C.E.E. doit exercer sa mission d'agent promoteur. Un seul des aspects de la protection des jeunes au travail est expressément mentionné, la formation et le perfectionnement professionnel.

Mais cette mention limitée ne peut être un frein à l'action de la Commission pour deux raisons. La première est que les jeunes travailleurs sont des travailleurs comme leurs aînés et qu'il peut simplement être souhaitable que des mesures spécifiques s'ajoutent aux dispositions générales ; or, pour les travailleurs en général, l'énumération porte le droit au travail et aux conditions de travail, la protection contre les accidents et les maladies professionnelles, l'hygiène du travail, domaine où l'on peut concevoir des dispositions générales pour tous les travailleurs complétées par des mesures propres aux jeunes travailleurs.

La seconde est que l'énumération que contient l'article 118 est précédée de « notamment », toutes autres matières relevant du « domaine social » (article 118) ou contribuant à « l'amélioration des conditions de vie et de travail » (article 117). On notera que dans sa finale l'exposé des motifs reprend opportunément l'expression de cet article « égalisation dans le progrès » qui peut être l'objet d'une action de promotion de la part de la Commission, notamment dans une collaboration étroite avec et entre les États membres. Il ne pourrait y avoir d'exception éventuelle qu'en ce qui concerne les matières pour lesquelles un texte particulier déterminerait des obligations et des modalités spécifiques.

III — EXPOSÉ DES MOTIFS

28. L'exposé des motifs indique très exactement l'optique dans laquelle la Commission s'est placée pour aborder le problème, et la formulation de ce cadre ne paraît pas devoir exiger de commentaire ; il s'agit « d'adapter le travail

des jeunes à l'état actuel des activités économiques en tenant compte des dernières acquisitions de l'ergonomie et de la médecine du travail ». Il convient davantage de rencontrer avec soin les dispositions précises qui sont proposées.

29. Toutefois, en ce qui concerne le quatrième alinéa, deuxième phrase, de l'exposé des motifs, la commission sociale du Parlement européen aurait préféré que le verbe « devraient » revête la forme du présent « doivent » ou à tout le moins du futur « devront » pour donner un caractère plus restrictif aux dérogations auxquelles il faudrait avoir recours.

IV — CHAMP D'APPLICATION

30. L'exposé des motifs et le point 2 du projet de recommandation proposent de donner à l'instrument en préparation « un caractère général, c'est-à-dire qu'elle s'étende à tous les jeunes travailleurs, quelles que soient la branche d'activité et la nature du contrat de travail ».

Ce principe soulève deux questions : celles des discriminations dans la réglementation, selon l'âge et selon la nature des relations contractuelles.

31. La plupart des législations nationales, dès leur origine, ont établi des distinctions selon différents groupes d'âge pour les prohibitions diverses qu'elles prescrivait. Les solutions variables ainsi promulguées ont souvent créé un régime complexe peu favorable à une large connaissance de la réglementation. Certaines législations ont même comporté des solutions variables selon l'âge suivant que le jeune travailleur était occupé au travail avec ses parents en ligne directe ou avec des tiers.

Si l'on peut comprendre qu'à l'époque où la législation protectrice était hésitante on ait reculé devant des solutions radicales en raison même de leur unicité et où l'on croyait opportun de concevoir des textes épousant mille et une situations particulières, une telle conception juridique ne se justifie plus lorsque les peuples sont acquis à l'idée d'une large protection légale. Certes, des dérogations, dont il sera parlé, restent nécessaires pour que la réglementation soit adaptée à des nécessités réellement inéluctables, mais il convient de réduire ces hypothèses au strict minimum.

L'évolution même des problèmes de la jeunesse et les conceptions modernes du droit social telles qu'elles ont été synthétisées ci-avant justifient davantage une certaine uniformité dans la protection et à un âge plus élevé. Si, à

l'heure actuelle, en Europe, l'instruction obligatoire se prolonge généralement jusqu'à 14 ans, il est évident que des diversités de protection pour diverses classes d'âge en dessous de 14 ans ne répondent à aucune réalité. A présent que les six pays de la Communauté se préparent à un relèvement de la scolarité obligatoire, la plupart au delà de 14 ans d'ailleurs, il apparaît opportun de relever également l'âge de la protection et de l'unifier à ce niveau plus élevé.

32. La commission propose de choisir l'âge de 18 ans, ce qui paraît un minimum admissible en considération du fait que, jusqu'à cet âge, les adolescents sont encore en cours de développement corporel et doivent voir protéger leur croissance normale et leur formation physique.

33. Une protection bien conçue répercutera d'ailleurs sur leur niveau moral car chacun sait combien ils sont influençables à cet âge, et combien il est essentiel de les exposer le moins possible à des situations qu'ils ne sont pas en état d'apprécier sainement, leur jugement n'ayant pas atteint une maturité suffisante, mais aussi combien ils sont susceptibles d'être entraînés par des exemples funestes.

La commission de la protection sanitaire de notre Parlement⁽¹⁾ et le Comité économique et social approuvent également cette mesure.

34. Le point 2 du projet de recommandation propose de ne pas établir de discrimination selon « la nature des rapports juridiques en vertu desquels l'activité a lieu ». Si l'on s'en tient à ce texte, il signifie qu'il importe peu pour que le jeune travailleur soit protégé qu'il se trouve dans les liens de l'un des types classiques de contrat ou même dans des relations de travail ne répondant pas aux critères de l'un quelconque de ces types de contrat. Cette extension du champ d'application est entièrement justifiée car la nature des relations juridiques du jeune travailleur ne doit avoir aucune conséquence sur la nécessité de garantir sa formation à tous points de vue et moins encore sur l'obligation morale et sociale de le protéger : c'est sa jeunesse qui est la cause des mesures protectrices et non qu'il doive exécuter tel contrat rentrant dans telle catégorie juridique. L'une des tendances qui marquent l'évolution du droit social est précisément d'étendre les protections à toutes les relations de travail subordonné. Il y a donc lieu d'approuver la formule proposée sous le bénéfice de la réserve qui suit.

35. L'exposé des motifs, en son quatrième paragraphe, indique que le texte vise « la nature du contrat de travail » mais aussi « la branche d'activité » dans laquelle s'exerce le travail ce qui est un tout autre problème. Il s'agit ici d'englober des activités particulières que, dans le passé, on a été trop souvent enclin à exclure du champ d'application des lois sociales, telles par exemple celles de l'hôtellerie, de l'agriculture, des spectacles, de la batellerie, etc. Certes, personne ne conteste que certains aménagements doivent intervenir pour certaines activités spéciales, mais la souplesse dans la réglementation ne doit être admise qu'après l'assujettissement général de principe, méthode qui renverse opportunément la plupart des systèmes légaux antérieurs.

36. C'est d'ailleurs le système que consacre déjà la charte sociale européenne en son article 7 et les diverses modalités qui le composent. C'est dans cette voie aussi que s'orientaient auparavant les conventions internationales du travail n° 77, 78, 79 de 1946. La recommandation n° 79 qui complète la convention n° 77 concernant l'examen d'aptitude à l'emploi des enfants et des adolescents, et la recommandation n° 80 qui complète la convention n° 79 concernant la limitation du travail de nuit dans les travaux non industriels, après avoir expressément mentionné les activités spéciales du genre de celles citées ci-dessus ajoutent au littéra i) de l'article premier : « tous autres travaux, occupations et services qui ne sont ni industriels, ni agricoles, ni maritimes ». La convention n° 78 poursuit le même objectif que la convention n° 77, mais pour les travaux non industriels. Les conventions n° 77 et 78 comportent un article identique selon lequel il appartient à l'autorité compétente de déterminer la ligne de démarcation entre les travaux non industriels d'une part, les travaux industriels, agricoles ou maritimes d'autre part. Les conventions n° 7, 15, 16, 58 et 74 traitaient déjà de ces matières pour les activités maritimes et la convention n° 10 en ce qui concerne l'agriculture, du moins quant à l'âge minimum.

37. Pour répondre à l'objectif de la recommandation proposée, il serait donc nécessaire, dans le libellé du point 2, de ne pas se contenter de mentionner « la nature des rapports juridiques » mais d'ajouter la notion de « branche d'activité » car il est à tout le moins douteux que « la nature des rapports juridiques » englobe les « branches d'activité ».

Activités non considérées

38. Les observations qui précèdent sont d'autant plus justifiées que la deuxième partie du

⁽¹⁾ Avis de la commission de la protection sanitaire (voir annexe I), n° 18.

point 2 n'exclut du champ d'application que trois genres d'activités nettement délimitées qu'il convient d'examiner séparément.

a) *Menus services occasionnellement rendus par obligeance*

39. Une telle exception pourrait paraître superflue car, du moins dans le libellé proposé, il va de soi que l'on ne se trouve pas en présence de « relations de travail » et moins encore d'un contrat quelconque de travail. Le fait pour un enfant ou un jeune adolescent d'aller accomplir une course pour aider une personne âgée par exemple relève de la solidarité humaine et non du droit. Encore faudrait-il évidemment qu'il ne s'agisse pas d'une activité régulière, absorbante ou impliquant une fatigue anormale ; l'attention des autorités est attirée sur ce point.

Le Comité économique et social a accepté cette dérogation et le Parlement européen peut également souscrire à cette formule avec la finale du commentaire qui précède.

b) *Le travail ménager effectué par les membres de la famille*

40. Cette dérogation se présente dans les mêmes conditions que la précédente.

Dans ce cas, on pense généralement aux descendants en ligne directe : il est normal que les enfants apportent une aide à leurs parents. Deux observations cependant doivent être formulées.

En premier lieu, le texte précise avec raison : « travail ménager ». Il ne couvre donc pas le travail professionnel des parents. On sait que jadis la situation était souvent tragique dans l'industrie hôtelière, celle des spectacles et dans le travail à domicile. Rares sont heureusement à présent les hypothèses où les enfants et les adolescents sont astreints à des prestations abusives comme celles que les écrivains de jadis décrivaient avec émotion. Il est néanmoins utile que le projet de recommandation au point 2 ne vise que les travaux ménagers sous réserve de ce qui sera dit aux points 3 et suivants pour certaines activités.

Le Comité économique et social a admis cette dérogation au principe général.

41. Toutefois, on s'est demandé s'il ne serait pas opportun, même pour ce genre d'activité, de limiter la dérogation aux deux premiers degrés de parenté car, à partir du moment où l'on s'éloigne de la parenté directe, premier et deuxième degrés, on entre vite dans le champ du

contrat de travail, et il n'est pas rare dans ce cas de se trouver en présence d'une exploitation parfois plus rigoureuse que lorsqu'il s'agit d'étrangers. Le texte « membres de la famille » paraît très large. De nombreuses lois sociales d'ailleurs sont, en présence de cette expérience, applicables à partir du troisième degré de parenté.

42. La commission sociale a cependant renoncé à libeller un amendement tendant à limiter la dérogation aux deux premiers degrés de parenté pour diverses raisons : pour éviter une discrimination entre les enfants en ligne directe et en ligne collatérale — parce qu'il ne s'agit que du travail ménager ce qui exclut l'activité professionnelle — parce qu'enfin, même en cas de plainte, le contrôle d'une activité ménagère semble devoir être malaisé. Néanmoins, l'attention est attirée sur le point et si l'expérience révélait qu'une adaptation était nécessaire, il pourrait toujours y être pourvu.

c) *Travaux ayant pour objet prédominant l'éducation, l'enseignement scolaire ou présentant un caractère thérapeutique*

43. Cette dérogation, admise également par le Comité économique et social, semble viser, pour ce qui concerne le premier groupe, de menus travaux effectués après l'école par des enfants ou jeunes gens au profit de l'école.

S'il s'agit de services non absorbants en vue d'aider le développement des institutions d'enseignement on peut sans doute se rallier à la proposition, surtout lorsqu'on se livre à des activités parascolaires. Mais, puisqu'il n'est pas question de les confondre avec les loisirs, il est nécessaire de souligner, au besoin en améliorant le texte, que de telles activités ne peuvent être ni fatigantes, ni régulières et qu'elles ne peuvent confiner avec un contrat de travail, plus ou moins gratuit et qui ne serait qu'une formule déguisée, comme on en a connu précédemment par exemple dans de soi-disant écoles de dentellières.

44. Il avait été envisagé d'introduire après le mot « travaux » les formules « ni fatigants, ni réguliers » en laissant à posteriori, par exemple en cas de plainte, le soin au pouvoir judiciaire d'apprécier si les travaux en cause étaient fatigants ou réguliers au point qu'ils pourraient être confondus avec des prestations de travail proprement dites.

Il a, en fin de compte, été estimé préférable, dans cette première phase du moins, d'attirer l'attention des autorités nationales et com-

munautaires sur cette difficulté, convaincus qu'elles y auront égard au maximum dans la rédaction de la réglementation concrète.

45. Par contre, il est suggéré de substituer l'adverbe « exclusivement » à « prédominant », ce qui a pour effet de restreindre la dérogation et d'empêcher des abus par une interprétation laxiste de « prédominant ».

46. Il est en outre suggéré de séparer la dernière hypothèse du littera c) pour l'ériger en littera d), car la dernière hypothèse vise des soins et non des travaux proprement dits : la séparation en littera d) élimine toute équivoque.

Ce nouveau littera serait ainsi libellé :

« d) les activités consistant en exercices d'ergothérapie ».

Age d'admission au travail

47. Le point 5 propose de porter l'âge d'admission à 15 ans, à part dans les exceptions prévues au point 3 et dans une certaine mesure au point 4.

On se demande pourquoi on prévoit les exceptions avant de mentionner la règle de base. Il semble que cette présentation ne soit pas très heureuse au point de vue juridique. Il est proposé par la commission du Parlement européen d'intervenir et d'exprimer d'abord la règle, de telle sorte que le point 5 devienne le point 3 et les points 3 et 4 soient numérotés 4 et 5.

a) L'âge minimum de 15 ans

48. Cette limite proposée devait faire l'objet de discussions assez larges sur l'opportunité de porter cet âge à 16 ans.

49. Sous réserve de certaines modalités et certains assouplissements des principes pour des cas visés, la convention internationale du travail de 1921, article 1, retenait l'âge de 14 ans pour l'agriculture et la convention de 1937 retenait l'âge de 15 ans pour l'industrie. Constatation apparemment étonnante nonobstant la différence d'âge, la première recueille plus aisément des ratifications que la seconde, puisqu'elles approchent lentement et respectivement des 40 et des 30, tandis que la seconde est dépassée par la convention n° 90 — plus récente cependant — relative au travail de nuit des jeunes.

50. La convention sur l'âge minimum pour les travaux non industriels (révisée) de 1937 fixe également l'âge de 15 ans, mais elle n'a guère de succès de ratification.

51. La convention n° 58, de 1936, portant de 14 à 15 ans l'âge minimum prévu par la convention n° 7 de 1920 en ce qui concerne l'âge minimum dans le travail maritime bénéficie d'une quarantaine de ratifications et la convention n° 112 de 1959, donc beaucoup plus récente, est déjà en très bonne voie avec une vingtaine de ratifications.

52. La charte sociale européenne, en son paragraphe 1 de l'article 7, retient également l'âge de 15 ans.

53. Le moins que l'on puisse dire est donc que l'âge de 15 ans est très largement admis et il ne pourrait être envisagé de l'abaisser dans un instrument juridique relatif aux six États parmi les plus évolués dans l'évolution économique et sociale et des plus progressistes sur le plan de la législation sociale.

54. Il ne peut être question, au contraire, que de relèvement du minimum requis à 16 ans. Cette solution a été examinée soigneusement tant par le Comité économique et social que par les deux commissions saisies du Parlement européen.

55. Le Comité économique et social s'est trouvé devant trois formules :

- maintenir 15 ans mais indiquer un objectif de 16 ans à atteindre ;
- fixer 16 ans purement et simplement ;
- retenir 15 ans comme minimum à adapter suivant le relèvement de l'obligation scolaire avec lequel il devrait coïncider.

56. La commission de la protection sanitaire du Parlement européen, retenant aussi l'idée de l'adaptation à l'âge de la scolarité obligatoire, estime que l'âge d'admission et la scolarité obligatoire doivent tous deux atteindre l'âge de 15 ans au plus tard dans les cinq ans.

57. Il est évident, aux yeux de la commission sociale, d'une part, que 15 ans est un minimum absolu qui doit être atteint dans les plus brefs délais là où il ne l'est pas déjà⁽¹⁾. Mais, d'autre part, l'objectif communautaire du relèvement du niveau de vie exigeant un progrès social soutenu, la Communauté ne peut se contenter de la première étape de 15 ans dont la réalisation doit

(1) Un membre de la commission sociale a soulevé la question du passage de la période scolaire au stade de l'activité productrice, dans les pays où, à l'heure actuelle, la scolarité obligatoire se termine à 14 ans et a préconisé que dans ces pays soit établi par une loi selon quelles modalités le jeune, entre 14 et 15 ans qui ne continue pas ses études, puisse être occupé en qualité d'apprenti.

être d'autant plus proche que, dans la très grande majorité des régions économiques qui composent la Communauté, très peu nombreux sont les adolescents qui travaillent à 14 ans.

58. L'exposé des motifs suggère que, avant l'expiration de la période transitoire, les États membres de la Communauté se concertent pour examiner les moyens de franchir l'étape des 16 ans. La commission ne peut que se rallier à ces vues mais estime qu'on doit en trouver trace dans la recommandation elle-même pour amorcer au plus tôt les travaux préparatoires d'une étude du problème, traduisant ainsi le dynamisme communautaire.

Il avait été envisagé de traduire cette intention par un amendement qui fixerait des dates-limites pour atteindre ces objectifs de 15 et de 16 ans, mais il est apparu que l'inscription de dates constituerait plutôt un affaiblissement du texte puisque cela semblerait signifier que jusqu'aux dates fixées on aurait tout le temps de procéder aux modifications envisagées.

Il a paru préférable d'ajouter un deuxième alinéa destiné à marquer cette volonté d'évolution dynamique. Il serait ainsi libellé :

« A plus longue échéance, il y a lieu de prévoir le relèvement à 16 ans de l'âge minimum d'admission au travail, en fonction de l'évolution des systèmes scolaires. »

59. Cette finale de l'amendement répond à une préoccupation qui fut également celle de la commission de la protection sanitaire et de la commission spécialisée du Comité économique et social.

Certes, il conviendra d'associer au problème de l'admission au travail celui de l'extension de la scolarité, mais il ne faut pas pousser trop loin la subordination de l'un à l'autre sous peine de se laisser entraîner dans un cercle vicieux : il faut poursuivre avec énergie leur solution, animés par une volonté énergique et tenace de les résoudre ; la Commission de la C.E.E. doit être, en cette matière comme en tant de choses, l'agent moteur et dynamique.

Il n'est sans doute pas inutile d'ajouter que l'obligation scolaire jusque 16 ans est déjà réalisée en Suisse.

b) Entreprises familiales : 12 ans

60. Au point 3, qui doit devenir 4, il est prévu que dans les entreprises familiales les enfants pourraient être admis à accomplir certains travaux à partir de 12 ans, sous certaines limitations.

61. Il y a lieu de souligner que ces exceptions ne peuvent strictement viser que « les enfants de la famille dans l'entreprise familiale ». Il ne peut donc être question d'étendre la dérogation à d'autres enfants même collatéraux proches.

Les conventions internationales du travail comportent le même système de dérogation pour les entreprises familiales mais en une formule moins heureuse parce que moins restrictive.

62. Si l'on peut admettre l'idée de certaines dérogations dans ces conditions et circonstances, c'est parce qu'on part d'une présomption que les parents seront davantage attentifs à l'état de leurs propres enfants. Dans certaines législations qui connaissent de telles dérogations, on compense cette libéralisation par l'application, sur le plan pénal, de circonstances aggravantes en cas de poursuites pour abus, considérant qu'alors il n'y a pas seulement manquement des obligations d'employeur à travailleur, mais encore défaillance de la responsabilité paternelle.

On peut se demander toutefois si, même dans le cadre dérogatoire, l'âge de 12 ans ne devrait pas être relevé au moins progressivement. La commission sociale du Parlement européen en émet en tout cas le vœu et espère que les autorités nationales y seront attentives. C'est pourquoi il est proposé l'amendement suivant : « ... 12 ans accomplis, en envisageant de relever progressivement l'âge minimum, et à condition que... »

63. Il avait été proposé de renoncer purement et simplement à ce point 3 du projet (devenant 4) de recommandation, la formule du relèvement progressif étant jugée insuffisante.

On a fait valoir que le système de dérogations prévu pourrait être de nature à créer une distorsion discriminante en faveur des entreprises familiales et agricoles en contradiction avec la revendication de parité de régimes tandis que, par ailleurs, le travail précoce des enfants peut être source d'invalidité dommageable pour les intéressés mais aussi pour la société.

Sous le bénéfice de la mention de cette argumentation dans le présent rapport et de l'amendement repris ci-dessus, la proposition de supprimer le point 3 n'a pas été maintenue.

c) Circonstances et limites de la dérogation

1. Travail limité à de « légers travaux convenant aux enfants »

64. Cette définition est certes acceptable, mais on souhaiterait que d'autres États suivent l'exemple des Pays-Bas, où des dérogations compa-

rables sont subordonnées à l'autorisation de l'autorité locale, ce qui doit, certes, constituer un frein puissant aux tentatives abusives ; le premier magistrat municipal non seulement est conscient de sa responsabilité mais est exposé lui-même au contrôle permanent de l'opinion publique qui réagit toujours dans le sens favorable à la protection de l'enfance.

2. Travaux de « courte durée ou occasionnels »

65. Cette limitation est normale et d'usage ; il serait d'ailleurs impossible d'empêcher de telles collaborations qui, dans certains cas, sont d'ailleurs bénéfiques pour les jeunes, soit au point de vue psychologique et moral, soit sous l'angle de la formation professionnelle.

Mais il devrait être bien entendu aussi que tout abus devrait être rendu impossible, au besoin en prévoyant une répression.

3. Prohibition du travail de nuit, avant le travail scolaire, le dimanche et les jours fériés

66. Ces hypothèses n'exigent guère d'explication : elles impliquent toutes la reconnaissance du repos nécessaire à la jeunesse et à l'adolescence. Le texte doit être compris comme ne permettant pas même les travaux prévus aux deux limitations précédentes.

d) Conclusion quant aux dérogations

67. La plupart des lois nationales et des instruments internationaux admettent des dérogations de l'espèce.

68. Le Comité économique et social et la commission de la protection sanitaire ont adopté ces trois dérogations.

69. Toutefois la charte sociale européenne ajoute deux notions qui mériteraient d'être reprises, d'autant plus qu'elles ne risquent pas d'être méconnues par les États de la Communauté :

— ces travaux, même légers, ne doivent pas risquer de porter atteinte à la santé des enfants,

— ni à leur moralité et à leur éducation.

70. Certes, une idée semblable est reprise au premier paragraphe du point 19 et est donc étendue à tous les jeunes au travail, mais on peut se demander légitimement si, pour ceux qui n'ont que 12 ans ou un peu plus, une telle mention spéciale ne serait pas appropriée.

C'est pourquoi il convient d'ajouter à la fin du littéra c) une référence à l'article 19 en le complétant ainsi :

« en excluant notamment ceux qui portent atteinte à la santé des enfants, à leur moralité ou à leur éducation. »

e) Enfants acteurs ou figurants

71. Le texte proposé suggère de n'admettre l'emploi des enfants comme acteur ou figurant dans toute représentation ou spectacle que « dans les cas expressément énumérés par la législation et avec l'autorisation préalable accordée individuellement par l'autorité de contrôle ».

72. Cette formule est acceptable. Elle comprend plusieurs conditions cumulées :

- dans les cas expressément prévus,
- autorisation préalable,
- individuelle.

Plusieurs législations nationales sont entrées dans cette voie depuis de nombreuses années et il ne semble pas que l'on doive prévoir des difficultés à cet égard. Il y a donc lieu de l'approuver.

Certaines législations prévoient en outre l'exigence de loges particulières pour les enfants, et spécialement pour les filles, lorsqu'ils participent à une manifestation même culturelle ou artistique, fussent-elles organisées par des œuvres ou des institutions publiques.

Il y a lieu d'introduire cette exigence supplémentaire dans la recommandation.

Durée du travail

73. Le point 6 relatif à la durée du travail des jeunes rencontre trois problèmes dont le premier est le principe fondamental et les deux autres les modalités d'application.

74. a) Il est proposé tout d'abord de limiter la durée de travail à 40 heures par semaine sans que les prestations puissent dépasser 8 heures par jour.

75. La section spécialisée du Comité économique et social, dans son premier examen du problème, avait noté que la législation de certains États membres permet encore des semaines dépassant 60 heures et des journées de plus de 10 heures. Ladite section a raison de juger que

de telles normes « ne satisfont nullement aux exigences d'une protection suffisante des jeunes au travail ».

La commission de la protection sanitaire (*) et la commission sociale du Parlement européen partagent entièrement ce sentiment et se rallient au principe proposé. La commission sociale entend préciser d'ailleurs que ce ralliement est fonction des modalités suivantes du même point 6, mais aussi des dispositions d'autres points, tels 7 à 15.

76. La charte sociale européenne comporte, à cet égard, comme paragraphe 4 de l'article 7, une disposition beaucoup moins satisfaisante en ce que, d'une part, elle ne vise que les travailleurs de moins de 16 ans et en ce que, d'autre part, la formulation est trop vague : il faut que « la durée du travail corresponde aux exigences de leur développement » ; ce n'est pas l'ajout « et plus particulièrement aux besoins de leur formation professionnelle » qui remédie valablement à l'imprécision générale. Certes, la charte sociale européenne, dont le Parlement européen a souligné le progrès qu'elle constitue, a été négociée entre 15 États dont certains sont encore en voie de développement mais, dans le cadre de l'Europe des Six, on ne pouvait se contenter des normes retenues au niveau des quinze.

Il convient donc d'appuyer sans réserve le principe fondamental du point 6.

77. b) Le premier complément prévu dans le projet de recommandation précise que la durée de travail des adolescents ne peut dans la même entreprise dépasser celle des adultes, tant en ce qui concerne le calcul journalier qu'hebdomadaire.

Un tel verrou de sûreté ne soulève aucune objection, car il va de soi qu'on ne pourrait admettre que les jeunes, qui ont besoin de plus de protection, puissent être astreints à un emploi plus long que celui des adultes physiquement formés.

78. c) Le deuxième complément au point 6 prévoit que la double limite de 8 et de 40 heures doit être entendue en ce sens que « la fréquentation obligatoire d'une école professionnelle ou de cours de perfectionnement est à imputer sur la durée du travail ».

Comme le rappelle l'exposé des motifs, toute réglementation protectrice du travail des

jeunes doit nécessairement tenir compte de la nécessité d'une formation professionnelle adéquate.

79. Au sein du Comité économique et social, la suggestion a été émise d'insérer après les mots « cours de perfectionnement » la formule « prévus dans les conventions collectives » pour « garantir que les syndicats comme les employeurs auront reconnu l'utilité et la nécessité de semblables cours ».

On doit certainement apprécier favorablement les conventions collectives qui comprennent de telles dispositions et rien ne doit assurément être fait pour les contrarier. Mais, autre chose serait de limiter la disposition proposée par la Commission de la C.E.E. à de pareilles hypothèses qui, au total, ne couvrent d'ailleurs qu'une très faible partie des jeunes travailleurs.

Si l'on devait accueillir l'idée incluse dans la suggestion, il faudrait à tout le moins la faire précéder de « notamment » pour ne restreindre en aucune manière la proposition de la C.E.E.

En 1939 déjà l'Organisation internationale du travail rédigeait comme suit le paragraphe 4 de l'article 12 de sa recommandation n° 57 :

« Le temps consacré aux cours complémentaires devrait être compris dans la journée normale de travail pour les jeunes apprentis et autres jeunes travailleurs s'ils ont l'obligation de les fréquenter. »

80. Ainsi qu'il vient d'être dit plus haut, la charte sociale européenne, au paragraphe 4 de l'article 7, reconnaît que la limitation de la durée du travail des travailleurs, mais de moins de 16 ans, et non 18 comme dans le projet de recommandation C.E.E., doit correspondre « aux besoins de la formation professionnelle » ; mais l'imputation de celle-ci sur les heures de travail est prévue au paragraphe 6, et encore est-elle subordonnée expressément au « consentement de l'employeur ». Or, on sait qu'en vertu du mécanisme de ratification de la charte sociale européenne, les États peuvent parfaitement faire porter par exemple leurs engagements sur le paragraphe 4 et non sur le paragraphe 6.

81. Il faut toutefois ajouter — mais c'est le même esprit que celui du paragraphe 6 de l'article 7 — que le paragraphe 4 de l'article 10 de la charte dispose que les États qui le ratifient s'engagent

« à encourager la pleine utilisation des moyens prévus par les dispositions appropriées telles que : c) l'inclusion dans les heures normales de travail du temps con-

(*) Avis de la commission de la protection sanitaire élaboré par M. J.E. Bousch (voir annexe I) paragraphe 6.

sacré aux cours supplémentaires de formation suivis pendant l'emploi par le travailleur à la demande de son employeur.»

Les mots que nous avons soulignés montrent la faiblesse du texte.

82. Le texte proposé par la C.E.E. est donc incontestablement meilleur. Certes, une recommandation de la Commission de la C.E.E. n'a que la très faible valeur contraignante rappelée ci-avant, mais c'est assurément une raison supplémentaire pour qu'elle marque un pas de plus sur la voie du progrès social.

83. La formule du projet « école professionnelle » et « cours de perfectionnement » ne peut avoir pour effet de rendre impossible la fréquentation de cours du soir après la journée de travail ; elle ne vise que l'hypothèse où l'entreprise rend la fréquentation obligatoire, auquel cas il y a imputation sur la durée du travail ; ainsi, par exemple, dans certaines entreprises où l'on a introduit le système dit « mi-temps » pour les jeunes travailleurs.

84. Sans entrer ici dans une étude exhaustive du régime du mi-temps introduit déjà dans quelques entreprises, la commission sociale du Parlement européen, en se ralliant au texte de la Commission de la C.E.E., espère que la recommandation sera suivie par les États membres de la Communauté en prenant les dispositions appropriées dans les délais les plus brefs non seulement dans l'intérêt des jeunes travailleurs mais aussi du développement de l'économie communautaire.

Récupération de journée non travaillée

85. Le point 7 du projet de recommandation préconise de limiter à « 30 minutes de la durée quotidienne du travail » la récupération d'une journée non travaillée précédant ou suivant un jour férié.

Cette disposition, destinée à couvrir une hypothèse sans doute relativement rare, peut être considérée comme corollaire du principe du point 6 fixant la durée quotidienne du travail à un maximum de 8 heures.

86. La section spécialisée du Comité économique et social a toutefois suggéré que seuls les jeunes travailleurs, âgés de 17 ans au moins, puissent être appelés à effectuer ces 30 minutes de travail supplémentaire de récupération. Nous comprenons mal cette proposition car, le texte de la Commission de la C.E.E. tâchant de généraliser la protection jusque 18 ans, établir une

exception à 17 ans pour une hypothèse peu fréquente apparaît peu opportun pour un an de différence. Mieux vaudrait dans ce cas prohiber la récupération jusqu'à 18 ans ou ne la permettre qu'à partir de 16 ans.

87. La première de ces deux formules n'a cependant pas été retenue parce que le mécanisme du point 7 doit permettre, le cas échéant, d'élargir le repos du jour férié par une journée non travaillée qui le précède ou le suit, quitte à permettre la récupération prévue.

Au surplus, pareilles hypothèses ne sont pas tellement nombreuses qu'elles puissent constituer un problème social. On peut donc se rallier à la norme du point 7.

Dérogation en cas de force majeure

88. Le point 8 ne prévoit d'autre dérogation à la double limite hebdomadaire et quotidienne de la durée du travail qu'en cas de force majeure.

Dans tous les régimes juridiques nationaux la force majeure est dérogatoire aux dispositions légales prévues pour les cas normaux. Lorsqu'elle se traduit financièrement, elle est généralement en droit social mise à charge de l'employeur comme rentrant dans la notion de risque de l'entreprise. Mais, lorsqu'il s'agit de l'organisation du travail, on doit admettre que le travailleur soit amené dans certains cas à subir une modification temporaire de ses prestations de travail. Généralement, d'ailleurs, les travailleurs sont très compréhensifs et coopératifs lorsque se présentent des situations semblables. Au surplus, la notion de force majeure est infiniment plus étroite que ne le pense le public. Dans les régimes juridiques dérivant du droit romain et du droit napoléonien, la force majeure doit être rigoureusement imprévisible et doit engendrer — et non pour une courte durée — une impossibilité absolue d'exécution normale de ses engagements, une difficulté fût-elle importante ne suffisant pas. Dans le droit germanique, la notion n'est pas très différente.

Aussi l'hypothèse de la force majeure peut-elle être acceptée ici, en fonction de la rigueur de son interprétation.

89. La dérogation proposée est assortie de deux conditions, l'une de fond, l'autre de contrôle administratif qui sont classiques et auxquelles il y a lieu de se rallier.

La mesure administrative proposée exige que la situation dérogatoire soit « immédiate-

ment portée à la connaissance de l'autorité de contrôle ». Il doit être précisé à cet égard que « porter à la connaissance » ne doit pas signifier seulement informer, mais que, puisqu'il s'agit d'« autorité de contrôle », cela doit impliquer que cette dernière doit exercer son droit, doit remplir sa mission de contrôle, sans préjudice évidemment de l'éventuelle censure judiciaire a posteriori si la législation nationale prévoit, comme c'est souhaitable et sans doute le cas dans la plupart des législations, des poursuites dans les hypothèses des violations des réglementations protectrices.

90. Il serait cependant préférable de modifier le texte dans ce sens en disant, par exemple, après le mot « contrôle » une formule de ce genre : « pour qu'elle soit mise en état d'exercer celui-ci et... », en vue de bien signifier que l'information de l'autorité de contrôle est destinée à permettre celui-ci.

91. La section du Comité économique et social a suggéré — et la commission sociale partage son sentiment — que la recommandation invite les États à prévoir, si ce n'est déjà le cas, des sanctions pénales mais ceci devrait viser presque toutes et chacune des dispositions de la recommandation, donc l'ensemble de celle-ci et prendre place dans les points finals, ce qui est précisément repris au point 23, lettre e).

92. L'autre mesure inscrite dans le projet de recommandation prescrit que l'autorité de contrôle, informée,

« fixe la période au cours de laquelle le travail supplémentaire doit être compensé par une réduction de la durée du travail ».

Cette mesure est acceptable dans son principe, mais appelle peut-être une mise au point. L'expression « autorité de contrôle » semble désigner le ou les fonctionnaires de l'inspection du travail. Dans plusieurs États, de tels fonctionnaires, quelle que soit leur éminence et leur expérience, ne disposent pas d'un droit réglementaire et on ne sera guère décidé à le leur conférer. On préférera prévoir une procédure appropriée dans la législation nationale, ou la prescrire dans les règlements de l'entreprise ou encore la confier par la loi à un organisme paritaire soit d'entreprise, soit du secteur économique dont celle-ci relève.

Il semble donc qu'il soit opportun d'assouplir le texte pour tenir compte de ces règles sociales assurément valables.

93. Quant au fond, la solution compensatoire repose sur une logique habituelle inhérente aux

régimes réglementaires en matière de conditions de travail. Le système de la réduction compensatoire ne soulève aucun problème et il y a donc lieu d'y souscrire.

Exceptions d'intérêt public

94. Le point 9 propose de n'admettre de dérogations à la double limitation de 8 et de 40 heures « que pour des raisons d'intérêt public ».

C'est là une règle — également classique en droit social — suivant laquelle l'intérêt public peut justifier une dérogation à la réglementation protectrice. Il s'agit d'un principe généralement admis et jamais discuté. *Salus populi suprema lex esto*, disait déjà la « loi des XII Tables » à Rome. Mais si le principe, dans son abstraction, ne donne pas lieu à contestations, l'interprétation de ce qu'est l'intérêt public a souvent fait l'objet de controverses, parfois vives lorsqu'il s'agit de questions sociales. Mais, en la présente occurrence, où il s'agit de ne pas respecter un régime protecteur pour des adolescents de moins de 18 ans, on est en droit de penser que la formule « intérêt public » doit être interprétée de façon particulièrement restrictive car il faudrait que l'intérêt public soit bien gravement menacé pour que l'on doive avoir recours à des adolescents de moins de 18 ans.

La commission sociale tiendra sans doute à le souligner au cours du débat public pour donner à la Commission exécutive l'occasion de traduire cette intention restrictive dans une déclaration en vue d'éviter à coup sûr des abus.

95. La disposition proposée par le point 9 ajoute que, dans chaque cas, l'autorisation préalable devra être délivrée par l'autorité de contrôle.

Les observations précédentes quant au rôle de l'autorité de contrôle sont valables ici, mais dans une mesure moindre probablement, car lorsque l'intérêt public est invoqué c'est le pouvoir exécutif qui donne les instructions aux agents d'exécution ; néanmoins, en toutes hypothèses, l'autorité de contrôle doit autoriser la dérogation à la réglementation protectrice spécifique des jeunes travailleurs.

96. La disposition est, enfin, complétée en confiant à ladite autorité de contrôle le soin de fixer les conditions et les modalités de la dérogation. Cela paraît normal, et sera sans doute la plupart du temps une mesure bénéfique pour l'adolescent au travail, en ce sens que l'on peut raisonnablement prévoir que les fonctionnaires quali-

fiés seront plutôt enclins à prendre les jeunes en tutelle dans ces circonstances exceptionnelles où l'intérêt public imposerait ses exigences.

97. Les diverses conventions internationales du travail comportent aussi des dispositions de même nature.

L'article 7 de la charte sociale européenne ne prévoit pas de disposition semblable parce que les dérogations pour circonstances graves, guerre ou danger public, font l'objet d'un article 30 valable pour l'ensemble de la charte.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, il y a donc lieu d'approuver le point 9 du projet de recommandation puisque, par sa spécificité et ses modalités, il constitue une amélioration vis-à-vis des textes internationaux antérieurs.

Durée ininterrompue de travail

98. a) Le point 10 comporte plusieurs règles, dont la principale est de limiter à 4 1/2 heures au maximum une prestation ininterrompue de travail. Les dispositions complémentaires seront examinées ultérieurement.

Aucun instrument juridique international, à notre connaissance, ne contient une telle norme à moins de tenter d'interpréter très largement les formules très générales de la charte sociale européenne, comme « respect des exigences du développement » des jeunes au travail ; même dans ce cas, il ne s'agirait pas de règles précises. La plupart des législations nationales ne prévoient non plus une césure obligatoire dans la prestation quotidienne.

Il est donc heureux que la Commission de la C.E.E. soit entrée dans cette voie en vue de sauvegarder la santé des jeunes travailleurs, les citoyens de demain.

99. A part l'une ou l'autre difficulté que pourrait rencontrer une entreprise déterminée, ou un type d'entreprise, en ce qui concerne l'organisation du travail — mais des modalités acceptables pourront généralement être trouvées —, les employeurs trouveront souvent leur compte en vertu de la loi économique du rendement moins que proportionnel au fur et à mesure que les heures de travail s'ajoutent aux heures, loi qui inversement joue aussi en ce qui concerne la fatigue des jeunes travailleurs eux-mêmes, avec toutes les répercussions qu'elle peut avoir sur des jeunes en période de développement physique.

100. La section du Comité économique et social (par. 26) partage ce sentiment, mais ajoute deux observations. Elle souhaite que les conventions collectives et les règlements d'entreprise tendent à améliorer encore ce maximum de durée ininterrompue de travail et, en second lieu, elle suggère que ces instruments juridiques d'organisation du travail en arrivent à un maximum de 4 heures. Cette dernière formule est peut-être susceptible de controverses en envisageant le problème de la fatigue nerveuse car, même après une interruption de repos, une deuxième prestation est certainement plus fatigante que la première et il semble qu'on puisse soutenir que si une première prestation peut normalement être de 4 1/2 heures, une seconde devrait de préférence être limitée à 3 1/2 heures, plutôt que de prévoir deux prestations de 4 heures. Mais à vrai dire, il semble dangereux de tenter d'établir à cet égard des règles uniformes, car la réalité peut varier d'un genre d'activité à un autre. C'est bien pourquoi la première règle suggérée, celle de conventions collectives ou de règlements d'entreprise, sous contrôle de l'inspection du travail, paraît la solution la plus adéquate.

101. En approuvant hautement l'idée principale du point 10, on pourrait utilement en adapter la rédaction dans ce sens, par exemple, en décomposant le texte proposé en alinéas distincts pour chacun des éléments qu'il comporte.

102. Il convient, par ailleurs, de souligner l'incidente du début du point 10 « abstraction faite des courtes pauses nécessaires ». En effet, dans l'activité journalière d'une entreprise quantité de pauses très brèves se présentent, résultant de l'organisation même du travail, voire du fonctionnement des machines. Il va sans dire que ces interruptions obligées de travail n'ont rien de commun avec les pauses réglementaires envisagées dans la recommandation. Il était néanmoins très utile d'apporter cette précision pour éviter toute interprétation tendancieuse.

103. b) Le deuxième élément du point 10 prévoit que, si la durée quotidienne du travail dépasse 6 heures, des pauses de 60 minutes au total doivent être prévues.

104. La commission spécialisée du Comité économique et social, dans son premier rapport, approuve cette formule. La commission de la protection sanitaire demande pour sa part « d'examiner la possibilité de recommander une pause quotidienne ininterrompue d'au moins une heure », jugée nécessaire par le corps médical, ajoute-t-elle ⁽¹⁾. Toutefois, elle ne précise

⁽¹⁾ Avis de la commission de la protection sanitaire (voir annexe I) par. n° 7.

pas si elle envisage une telle solution pour l'hypothèse de 8 heures de travail par jour ou de 6 heures.

105. On peut se demander si, dans l'hypothèse de 6 heures de prestations par jour, une heure d'interruption après 3 heures de travail et sans doute encore 10 minutes entre chaque heure (puisque les 60 minutes de pauses ne semblent pas devoir être prises en une fois, sinon elles correspondraient et absorberaient l'heure proposée) est une formule entièrement satisfaisante, puisqu'elle exigerait 8 heures de présence dans l'entreprise pour 6 heures de travail, réduisant assez sensiblement le temps disponible pour les loisirs, l'étude post-scolaire éventuelle et le repos plein au domicile familial.

106. Si l'on devait entrer dans la voie indiquée par la commission de la protection sanitaire, mieux vaudrait sans doute prévoir, outre les 10 minutes en moyenne de pause à chaque heure (« 60 minutes au total »), l'extension de la troisième pause à 30 minutes ou à tout autre moment se situant vers le milieu de la prestation quotidienne totale, permettant notamment le repas sans hâte préjudiciable. Un tel système aboutirait à 70 minutes de pause : 10 + 10 + 30 + 10 + 10.

Ceci peut au minimum faire partie de suggestions d'ordre pratique même en dehors du texte de la recommandation.

107. c) Le point 10 contient enfin une réserve assurément acceptable sans plus : « sauf modifications établies dans l'intérêt des adolescents par l'autorité de contrôle ».

Cette règle de sauvegarde ne pouvant être mise en œuvre que « dans l'intérêt des adolescents » ne pourrait être interprétée dans un sens qui leur soit défavorable et le critère est donc satisfaisant.

Au total, la commission sociale se propose d'amender le texte en deux endroits :

- a) Dans la parenthèse, pour, d'une part, exclure les petites interruptions dues à l'organisation du travail et, d'autre part, pour prévoir que des conventions collectives ou des règlements d'entreprise pourraient prévoir des dispositions plus favorables ;
- b) *In fine*, prévoir une pause ininterrompue d'au moins 30 minutes.

Toutefois, il serait souhaitable, pour la clarté des dispositions, que le texte ainsi amendé soit remanié par la Commission exécutive pour en distribuer les idées en plusieurs phrases.

Repos continu de 12 heures

108. Le point 11 prévoit que les adolescents au travail doivent jouir d'un repos continu de 12 heures consécutives au moins.

Dès 1913, la conférence de Berne avait préparé un projet de convention internationale que la première guerre mondiale ne permit pas d'adopter, la réunion de 1914 ayant été décommandée. Le projet de 1913 prévoyait déjà un repos de 11 heures consécutives pour les jeunes travailleurs jusqu'à l'âge de 16 ans. Douze États avaient souscrit à ce projet.

Aussi, la première conférence internationale du travail, réunie dès octobre 1919 à Washington, adopta-t-elle la convention n° 6 sur le travail de nuit des enfants dans l'industrie, mais retint, sauf exceptions, l'âge de 18 ans en conservant la norme de 11 heures de repos consécutives entre 10 h du soir et 5 h du matin. Cette convention avait recueilli une cinquantaine de ratifications dont celles des pays de la Communauté moins l'Allemagne.

Une convention de révision n° 90 fut adoptée en 1948 portant à 12 heures la durée du repos continu de nuit pour les adolescents de moins de 16 ans, repos devant se situer entre 10 h du soir et 6 h du matin, mais comprenant au moins 7 heures entre 10 h du soir et 7 h du matin pour les jeunes travailleurs âgés de 16 à 18 ans. Cette convention a réuni une trentaine de ratifications parmi lesquelles, pour la Communauté européenne, on ne compte que l'Italie et le Luxembourg.

En ce qui concerne les entreprises non industrielles, la convention n° 79 impose 14 heures de repos minimum entre 20 h et 8 h pour les enfants de moins de 14 ans, tandis que la durée du repos est fixée à 12 heures entre 14 et 18 ans, mais situées entre 10 h du soir et 6 h du matin. Cette convention n'a obtenu parmi les États de la Communauté que la ratification de l'Italie et du Luxembourg.

Dès 1921, la Conférence internationale du travail avait adopté la recommandation n° 14 par laquelle les États étaient invités à garantir un repos de 10 heures consécutives minimum aux enfants de moins de 14 ans occupés dans l'agriculture tandis que, 25 ans plus tard, une recommandation n° 30 de 1946 invitait les États à limiter, sans autre précision, le travail de nuit dans le service domestique pour les adolescents de moins de 18 ans, mais de garantir 16 heures consécutives de repos aux jeunes de moins de 14 ans occupés dans les spectacles publics.

Les conventions internationales relatives au travail de nuit des femmes devant s'appliquer quel que soit l'âge, il convient de rappeler que la deuxième convention de Berne, de 1906, signée par quinze États fixait déjà le repos continu à 11 heures entre 10 h du soir et 5 h du matin. Cette convention entra en vigueur en 1913. La conférence de Washington reprit le problème en 1919 et adopta la convention n° 4 révisée successivement par les conventions n° 41 en 1934 et n° 89 en 1948 : l'état actuel des textes retient 11 heures consécutives se situant entre 10 h du soir et 7 h du matin. L'Allemagne n'a ratifié aucune des trois conventions, les cinq autres pays ayant ratifié celle de 1948.

Le projet de convention de la conférence de Berne de 1913, adopté en première lecture par douze délégations prévoyait 13 1/2 heures de repos puisque la durée de travail des femmes — sans distinction d'âge — et celle des jeunes ouvriers de moins de 16 ans ne pouvait dépasser 10 1/2 heures.

109. On peut constater par ce raccourci historique que les États se sont préoccupés abondamment d'engagements internationaux relatifs à la durée du repos des jeunes travailleurs, notamment dans le cadre du travail de nuit, considéré à juste titre comme beaucoup plus épuisant surtout pour des adolescents en période de formation physique.

110. La commission spécialisée du Comité économique et social, dans son premier rapport, considère avec raison que ce repos de 12 heures consécutives doit être considéré en 1965 comme un minimum et la commission sociale du Parlement européen partage sans réserve ce sentiment.

111. La commission spécialisée du Comité économique et social a envisagé de suggérer aussi de compléter le texte par un amendement ainsi libellé :

« ce repos doit également être prévu entre le temps consacré au travail et celui réservé à l'enseignement professionnel ».

On peut se demander si une telle formule n'est pas malaisée à mettre en œuvre ou si en tout cas une autre rédaction ne devait pas être envisagée.

La commission sociale du Parlement européen propose sous forme d'amendement ce libellé pour compléter le texte projeté : « ce repos doit également être prévu entre le temps consacré au travail et celui réservé aux activités visées au point 6 b) ».

Interdiction du travail de nuit

112. Le point 12 est intimement associé à celui du nombre d'heures de repos consécutives exigées ainsi qu'il vient d'être constaté à l'occasion du point 11. Toutefois le point 12 ajoute, au nombre d'heures de repos, la nécessité de situer celui-ci la nuit entre 20 et 6 h.

113. La charte sociale européenne ne fournit pas de précisions d'heures et se contente de prévoir l'interdiction d'emploi des « travailleurs de moins de 18 ans à des travaux de nuit ».

On aura pu constater de l'analyse faite ci-avant des conventions internationales du travail que les instruments juridiques universels retenaient généralement 22 h le soir, les heures du matin se situant entre 6 et 8 h, notamment en fonction de l'âge du jeune travailleur.

114. Le mécanisme de la réglementation envisagée, en combinant les points 11 et 12, peut se représenter ainsi :

Nuit	20 h	6 h
	10 heures	
	18 h	6 h
	12 heures	
Repos	20 h	12 heures
	19 h	7 h

115. La commission spécialisée du Comité économique et social s'est ralliée, dans son premier rapport, à la formule proposée par la C.E.E. en ajoutant toutefois que « l'autorité de contrôle devrait veiller à ce que le lieu de travail soit effectivement abandonné à 20 h et ne soit rejoint qu'à 6 h du matin ». Il est évident que la période 20 h - 6 h doit être considérée comme ayant un caractère absolu.

116. La commission de la protection sanitaire se rallie à ces limites et insiste sur leur importance (1), limites auxquelles la commission sociale attache le même prix.

Dérogations à l'interdiction de travail de nuit

117. Toutes les législations nationales et les instruments juridiques internationaux qui s'occupent de réglementation des conditions de travail, et notamment en ce qui concerne la limitation du travail de nuit, comportent nécessairement un certain nombre d'hypothèses dérogatoires. Le

(1) Av's de la commission de la protection sanitaire (voir annexe I) par. n° 8.

projet de recommandation en examen ne pouvait échapper à cet impératif de certains assouplissements. Il ne propose que trois règles, mais leur caractère général — qui permet de les appliquer à tous les genres d'entreprises plutôt que de prévoir des régimes particuliers détaillés — en fait des règles strictes.

118. a) Il est tout d'abord suggéré aux États membres de « définir spécifiquement » les « activités ou situations particulières » qui peuvent donner lieu à dérogation.

On ne peut qu'approuver ce principe. Les dérogations à une règle sont toujours, juridiquement, de stricte interprétation et il ne s'agit pas, à l'occasion d'un principe aussi important que celui de l'article 12, de faire fléchir le mécanisme juridique traditionnel. Il est donc heureux que les États soient invités à définir, donc à limiter dans le cadre des définitions, les hypothèses dérogatoires.

119. b) Il est proposé de n'admettre des dérogations, ainsi circonscrites, que pour les adolescents de plus de 16 ans.

Eu égard à la garantie de définitions législatives, il semble que l'on puisse accepter la formule envisagée.

Celle-ci, dans un membre de phrase incidente, permet cependant de ne pas limiter les dérogations à l'âge de 16 ans lorsqu'il s'agit des hypothèses prévues au point 4, à savoir la participation comme acteur ou figurant à des représentations culturelles, scientifiques ou éducatives ou à des prises de vues et enregistrements, participations toujours subordonnées à l'autorisation préalable accordée individuellement ainsi qu'il a été souligné ci-avant. Il y a lieu d'accepter ce régime particulier pour les raisons indiquées précédemment.

120. c) Dans l'hypothèse b) ci-dessus, le projet prévoit que la dérogation ne pourrait aller au delà de 23 h ni se situer en-deçà de 5 h du matin.

Il semble que 23 h dépasse ce qui est habituellement rencontré même en régime dérogatoire pour lequel on retient le plus souvent 22 h, ce qui est déjà 2 heures de plus que l'heure normale. Il ne faut pas perdre de vue que, après 22 ou 23 h, l'adolescent doit encore rentrer chez lui, ce qui ne lui permet de prendre son repos que trop tardivement.

121. La règle de 23 h ne devrait être retenue que pour les cas de participation à des spectacles au sens du point 4.

122. La règle de 5 h du matin ne paraît pas acceptable. On ne voit pas quels pourraient être les travaux pour lesquels la collaboration si matinale d'un jeune pourrait être indispensable, surtout que là aussi il faut tenir compte de ce que 5 h au travail signifie que l'adolescent doit se lever au moins à 4 h du matin, peut-être plus tôt encore. Il semble qu'en ce qui concerne l'heure du matin, on puisse s'en tenir à la règle générale sans dérogation, c'est-à-dire 6 h, ce qui est déjà bien tôt.

Il faut rappeler ici qu'en raison des 12 heures consécutives de repos exigées selon le point 12, de toute façon les dérogations 23 h - 5 h ne pourraient être cumulées.

123. Il convient donc d'amender le texte du projet :

- a) en ramenant l'heure matinale de 5 à 6 h ;
- b) en ne permettant le travail le soir que jusqu'à 22 h, hormis le cas des spectacles.

Dimanches et jours fériés

124. Le point 14 propose d'interdire l'emploi des adolescents les dimanches et jours fériés.

Sous réserve des dérogations reprises au point 15, il est heureux qu'aient été prévues ces détentes hebdomadaires ou périodiques pour rompre le rythme particulièrement assujettissant du travail pour les jeunes.

Il y a donc lieu de se rallier à cette proposition, le repos du dimanche et des jours fériés étant d'ailleurs pratiquement généralisé, même pour les adultes, sauf exceptions qui résultent de la nature de l'activité.

Dérogations

125. Le point 15 prévoit les règles qui doivent présider à ces dérogations en ce qui concerne les jeunes travailleurs.

126. a) Comme pour le travail de nuit, les dérogations doivent être « définies spécifiquement » par la législation ; il s'agit donc du même mécanisme que celui rencontré ci-dessus. On ne peut que se rallier à cette formule.

127. b) La recommandation préconise en cas de dérogation l'octroi d'un congé compensatoire « au cours des 12 jours ouvrables précédents ou suivants ».

Le système des repos compensatoires est une formule usuelle en réglementation du travail lorsque joue une dérogation. Il y a donc lieu d'approuver la solution proposée.

128. c) La recommandation suggère également que la réglementation nationale exempte les adolescents du travail au moins un dimanche sur deux, même dans les cas exceptionnels où ils sont autorisés à travailler.

Il s'agit là d'une règle progressive qui recueille l'adhésion de la commission sociale comme de la commission de la protection sanitaire.

129. Le texte proposé ajoute toutefois, en incidente, « sauf pour les cas autorisés spécifiquement par l'autorité de contrôle ». Il faut en effet permettre la souplesse nécessaire pour des cas réellement exceptionnels et l'autorité de contrôle plus proche des intéressés est la plus qualifiée pour autoriser une telle adaptation.

Il faut d'ailleurs souligner qu'il s'agit d'une autorisation « spécifique » et non d'une dérogation permanente et anonyme, — précision importante.

130. A « spécifiquement », il conviendrait cependant d'ajouter « et préalablement » en reprenant cette idée du point 9. Le caractère préalable est une garantie importante et bien qu'on puisse considérer que « autorisation préalable » pourrait constituer un pléonasme — *quod non* — la mention de « préalable » est de nature à attirer l'attention de l'employeur qu'il ne faut recourir à de pareilles dérogations qu'en dernière extrémité. On pourrait aussi ajouter que l'autorisation doit être motivée, et donnée par un fonctionnaire elle ne doit pas échapper en cas d'abus à l'éventuelle censure judiciaire.

Travaux agricoles, domestiques et de navigation

131. Les réglementations nationales et les instruments internationaux font un sort particulier à ces trois genres de travaux et la recommandation ne pouvait échapper à la même nécessité.

132. a) Elle conseille « d'adapter les règles à leurs conditions particulières » mais « en s'inspirant des principes protecteurs des points 6 et suivants » c'est-à-dire par conséquent en y dérogeant le moins possible et en respectant au maximum les principes de la réglementation générale qui, dans leur substance, doivent rester valables, spécialement en ce qui concerne la durée totale du travail.

Cette formule, avec son caractère restrictif, est acceptable.

133. b) Il est ajouté que, même pour ces catégories, le travail effectif ne peut dépasser 40 heures de moyenne hebdomadaire, quitte à procéder à un calcul par année.

La règle de 40 heures, correspondant à celle du point 6, va de soi.

Mais la formule d'une moyenne hebdomadaire résultant d'un calcul annuel est dangereuse en ce qu'elle ne prévoit aucune limite absolue pour chaque semaine déterminée. Certes on peut concevoir dans un esprit réaliste que pour ces trois genres d'activités on doive calculer sur un an, encore qu'on pourrait calculer par trimestre ou par semestre, mais encore convient-il de fixer une limite absolue par semaine, en l'occurrence 48 heures dans des circonstances réellement exceptionnelles, ce qui représente déjà 8 heures supplémentaires vis-à-vis du point 6 qui pose le principe de 40 heures. La commission sociale propose d'ajouter pareille limite absolue.

Congés annuels payés

134. Le point 7 du projet de recommandation propose de « fixer légalement les congés annuels payés des adolescents à 24 jours-calendrier minimum ».

Cette solution correspond au paragraphe 7 de l'article 7 de la charte sociale européenne.

La commission spécialisée du Comité économique et social verrait favorablement agrandir ce congé par convention collective et la commission sociale ne pourrait que se réjouir d'une pareille amélioration que, d'ailleurs, les autorités publiques pourraient utilement encourager.

135. Eu égard à l'âge de formation physique d'une part, à la nécessité de favoriser les loisirs des jeunes d'autre part et, enfin, compte tenu du transfert difficile de l'école à la vie productive, le congé des jeunes travailleurs est d'une importance capitale. Il n'y a pas lieu de prévoir pour les pays de la Communauté une norme inférieure à celle retenue pour la charte sociale européenne. Il convient donc d'approuver la proposition.

Exemption de travail pour perfectionnement professionnel

136. Le point 18 de la recommandation en préparation suggère qu'il soit permis aux adoles-

cents, en exemption de travail, de suivre des cours reconnus de perfectionnement professionnel, d'éducation syndicale et d'autres formes de promotion.

137. Ce problème est touché par le paragraphe 4 de l'article 7 de la charte sociale européenne mais par le procédé de la limitation de la durée du travail et par le paragraphe 6 qui correspond mieux au texte étudié en disant : « prévoir que les heures que les adolescents consacrent à la formation professionnelle pendant la durée normale du travail avec le consentement de l'employeur seront considérées comme comprises dans la journée de travail ».

138. Sur le principe de l'encouragement à la formation professionnelle, il y a certainement unanimité.

Que celle-ci requière le consentement de l'employeur lorsqu'elle s'effectue pendant la durée du travail est un critère normal, à peine de désorganiser l'activité de l'entreprise. L'expression « par l'exemption du travail » semble correspondre à cette idée dans le projet de recommandation, du moins partiellement.

139. Ne paraît-il cependant pas souhaitable de formuler cette règle de façon plus explicite ? Certes, la recommandation n'est pas une convention internationale ni une législation nationale et est peu exposée à des recherches d'exégèse avec le risque judiciaire. Il est cependant souhaitable que le texte d'une recommandation donne aussi peu que possible lieu à des interprétations divergentes.

140. Dans les six pays de la Communauté où les employeurs ont reconnu le fait syndical et entretiennent un dialogue quasi permanent avec les membres de leur personnel, la plupart du temps par le truchement des organisations professionnelles de travailleurs, celles-ci jouent un rôle social dûment reconnu de telle sorte que ce qu'on dénomme « l'éducation syndicale » rend des services effectifs aux deux partenaires sociaux.

141. Enfin, avec l'évolution de la civilisation économique-sociale contemporaine, la « promotion » des travailleurs est considérée par tous les hommes responsables à l'un ou l'autre titre comme une nécessité permanente. Il convient donc de la favoriser et on souhaite que beaucoup d'employeurs soient conscients de cet impératif pour le développement de nos nations.

Aussi n'est-il pas étonnant que dans différents pays des conventions collectives aient déjà été conclues avec l'un ou l'autre de ces

objectifs et que, aussi, dans différents pays de la Communauté des lois ou règlements aient déjà amorcé des solutions dans ce sens tandis que d'autres se préparent à entrer dans la même voie.

Il était donc naturel que le projet de recommandation se préoccupât d'encourager ce mouvement.

142. A cet égard, la commission spécialisée du Comité économique et social a rappelé avec raison la résolution sur le « congé-éducation payé » votée par la conférence internationale du travail de 1965, qui s'est penchée aussi sur ce problème.

143. La commission de la protection sanitaire dans son avis propose opportunément d'ajouter par amendement : « cette exemption de travail ne doit pas être imputée sur le congé annuel payé » (1). Il serait cependant souhaitable d'améliorer la formule proposée en disant : « ... ne peut pas » au lieu de « ... ne doit pas... »

Limites d'ordre général

144. Le point 19 propose d'interdire l'emploi des adolescents à certains travaux, soit en raison du caractère de ceux-ci, soit en raison des modalités de leur exécution.

145. a) Nature des travaux à interdire. — Le projet de recommandation propose, aux États qui ne l'auraient déjà fait, d'interdire de confier aux adolescents des travaux qui dépassent leurs forces.

146. La charte sociale européenne ne parle que « d'occupations considérées comme dangereuses ou insalubres » ou encore que de « protection spéciale contre les dangers physiques... »

L'idéal serait de reprendre ces formules en les complétant par celle du projet de recommandation : « occupations dangereuses ou insalubres ou justifiant une protection spéciale contre les dangers physiques et en général à tous travaux qui dépassent leurs forces ». On serait ainsi davantage assuré de couvrir sans doute toutes les hypothèses.

147. Il y a lieu de remarquer que pour l'application de ces formules dans chaque cas, il y a lieu sur le plan préventif de s'en référer à l'appréciation de l'inspection du travail et sur le plan répressif à celle des tribunaux, les législa-

(1) Avis de la commission de la protection sanitaire (voir annexe I) par. n° 11.

tions nationales elles-mêmes ne pouvant contenir des nomenclatures exhaustives, d'ailleurs dangereuses dans une large mesure.

148. « Qui menacent la santé » est une formule complémentaire qui répond aux mêmes critères et doit être adoptée.

149. « Travaux qui les exposent à des dangers pour leur moralité ». Cette notion se trouve également reprise par la charte sociale européenne, paragraphe 1, article 7, comme d'ailleurs par la plupart des législations nationales et divers instruments internationaux. Il ne semble pas qu'elle doive offrir des difficultés car tous les gouvernements sont conscients de leur responsabilité à l'égard de la jeunesse et des risques qu'elle peut courir en effectuant certains métiers, voire même simplement en les mêlant aux adultes dans certaines ambiances. La plupart des législations, pour ces raisons, interdisent aux jeunes l'accès à certaines professions ou dans des genres d'établissements déterminés.

La formule proposée doit être approuvée.

150. b) Le deuxième alinéa du point 19 vise la protection de la santé et invite les États membres à interdire « par principe » les travaux auxquels on imprime un « rythme accéléré » soit par un stimulant salarial, soit par une insertion dans une chaîne.

Le stimulant salarial peut être simplement l'indication d'une rémunération plus élevée, soit un type basé sur la production comme le salaire à la pièce. Il est certain que de tels stimulants peuvent être de nature à entraîner les adolescents à produire un effort excessif, nuisible à leur santé. Une telle prohibition serait heureuse, parce qu'elle est destinée à sauvegarder le capital individuel du jeune travailleur en le préservant des excès auxquels il pourrait être tenté et à sauvegarder le capital collectif que représentent les jeunes générations.

151. c) Les États sont également invités à interdire aux adolescents les « travaux dont le rythme est déterminé mécaniquement, par exemple le travail à la chaîne », c'est-à-dire de travaux dont le rythme ne dépend pas de la volonté du travailleur mais qui résulte de l'organisation mécanique. Qui se souvient du film de Charlie Chaplin « Temps nouveaux » qui proposait une satire de cette situation, ou quiconque aura visité une usine ainsi mécanisée, sera aisément convaincu de l'opportunité de la mesure proposée en ce qui concerne les jeunes travailleurs.

152. d) Tant en ce qui concerne le stimulant salarial que l'entraînement mécanique, on ne

connaît encore de réglementation protectrice des jeunes que dans un seul des États de la Communauté, comme le constate la commission spécialisée du Comité économique et social. Ceci permet de souligner que, sur ce double point, le projet de recommandation doit être salué comme un pas important, dans une direction relativement nouvelle, sur la voie du progrès social en ce qui concerne la protection des jeunes au travail.

153. e) Le deuxième alinéa du point 19 conseille aussi aux États d'interdire « les travaux pour lesquels des recommandations internationales établissent des interdictions et limitations d'emploi ».

Il s'agit notamment des instruments juridiques, recommandations Al. 63 et Al. 65, émanant du Conseil de ministres du Conseil de l'Europe et relatives aux travaux considérés comme dangereux pour les jeunes ou présentant des dangers pour leur moralité. Le projet de recommandation de la C.E.E. s'y réfère explicitement. Il a dès lors paru opportun, comme l'a fait la commission de la protection sanitaire, de reproduire en annexe la liste de ces travaux établie par les experts des pays associés au Conseil de l'Europe, liste qui représente par conséquent le résultat de la confrontation des expériences des pays européens et notamment des six du Marché commun. Cette liste datant déjà de 1959, il est regrettable de constater que les pays de la Communauté n'ont pas déjà mis leur législation en concordance avec le fruit de cette expérience collective.

154. f) La commission spécialisée du Comité économique et social, dans son premier rapport, la commission de la protection sanitaire et la commission sociale approuvent la formule proposée par la Commission de la C.E.E. dans l'entière mesure du point 19, moyennant l'amendement proposé ci-dessus (n° 146).

Il doit être noté toutefois que la référence aux recommandations du Conseil de l'Europe n'exclut ni explicitement ni implicitement l'opportunité d'appliquer aussi d'autres instruments juridiques internationaux tels ceux de l'Organisation internationale du travail.

Interdictions échelonnées selon l'âge

155. Le point 20 suggère que les mesures envisagées, notamment au point 19, soient l'objet d'un « échelonnement selon l'âge des adolescents, dans l'intérêt de leur formation ».

Cette règle de souplesse est naturelle et, dès l'instant où elle n'aboutit pas à ruiner les prin-

cipes du point 19 par un laxisme excessif, est en outre acceptable car la formation varie évidemment selon l'âge.

Au surplus, à l'époque de grande et rapide évolution physique de l'adolescent, il paraît normal que l'on interdise à un enfant de 15 ans tel travail qu'il pourrait sans effort nuisible effectuer à 17 ans. L'essentiel sera pour les législateurs nationaux d'arrêter ces adaptations en prenant plutôt trop de précautions que trop peu, car tel enfant de 16 ans peut par exemple n'avoir atteint que le développement normal constaté en moyenne à 15 ans chez d'autres.

Sous le bénéfice de ces précautions, le point 20 peut être approuvé.

Contrôle médical des adolescents

156. Le point 21 incite les États à assurer tant l'examen médical d'embauche que le contrôle médical des adolescents en s'inspirant des conventions n^{os} 77 et 78 et de la recommandation n^o 79 adoptées par la conférence internationale du travail de 1946, les deux premiers de ces instruments visant d'une part les travaux industriels et d'autre part les travaux non industriels tandis que le troisième complète les deux premiers par des recommandations communes.

157. Il est d'ailleurs regrettable de devoir noter que les conventions n^{os} 77 et 78 n'ont été ratifiées que par la France, l'Italie et le Luxembourg, mais il est vraisemblable que la ratification n'est pas plus large parce que ces conventions comportent l'un ou l'autre détail non conforme à la législation nationale même si celle-ci, dans ses exigences, va bien au-delà de la convention, comme c'est par exemple le cas pour la Belgique dont la réglementation de 1946-1947 est particulièrement poussée. Il y aurait certainement lieu pour la Commission de la C.E.E., sur la base notamment de la présente recommandation, de stimuler la mise en ordre des trois législations nationales avec ces conventions pour que celles-ci constituent la base d'un droit commun communautaire minimum en matière de protection médicale des jeunes travailleurs.

158. La commission de la protection sanitaire, qui approuve vivement le point 21, résume comme suit les trois instruments élaborés par la conférence internationale du travail :

- Les examens médicaux doivent avoir lieu au moins une fois par an.
- Pour les travaux exposant à des risques particuliers, un contrôle médical régulier doit être assuré jusqu'à la 21^e année.

- Les examens médicaux ne doivent entraîner de frais ni pour les adolescents, ni pour leurs parents.
- La réadaptation physique ou professionnelle des adolescents malades, accidentés ou infirmes doit être assurée.
- Avant l'âge scolaire, tout enfant doit être soumis à un examen médical. Les services d'orientation professionnelle doivent tenir compte des résultats de l'examen.
- Il faut veiller à assurer la formation d'un nombre suffisant de médecins chargés des contrôles médicaux et experts en médecine du travail.

159. La commission spécialisée du Comité économique et social de son côté souligne, dans son premier rapport, l'importance du point 21 et suggère notamment que la visite médicale ne doit pas être seulement annuelle, mais doit « se répéter en cas de modification de la nature du travail liée à un changement du lieu de travail » et elle libelle sous forme de principe que « le contrôle médical permanent devrait avoir pour but, soit d'exempter les jeunes de certaines activités, soit de ne leur confier que l'exécution de travaux adaptés à leur condition physique lorsque certaines altérations se sont manifestées dans leur état de santé ; de plus, le contrôle médical devrait contribuer à faire adopter des mesures sanitaires adéquates telles que notamment, des congés de maladie, des traitements spécifiques, etc. ».

160. La commission sociale ne peut qu'approuver ces considérations et suggestions qui s'inscrivent d'ailleurs dans la ligne des commentaires donnés ci-dessus à propos du point 19 où l'importance primordiale de la sauvegarde de la santé des jeunes travailleurs a été soulignée.

161. La commission spécialisée du Comité économique et social a rappelé d'ailleurs avec raison que la convention n^o 77 va, dans un sens, plus loin que la recommandation actuellement proposée puisque en son article 4 elle prévoit que le contrôle médical de l'aptitude au travail et le renouvellement régulier de ce contrôle doivent être rendus obligatoires au moins jusqu'à 21 ans tandis que la recommandation ici proposée n'étend ses effets que jusqu'à 18 ans.

162. Aussi la commission spécialisée du Comité économique et social a proposé dans son premier rapport un amendement auquel la commission sociale peut se rallier moyennant une légère modification. Il est proposé d'ajouter que « le contrôle médical sera effectué au moins une fois par an et répété en cas de modification importante de la nature du travail liée à un

changement du lieu du travail ». Entre « travail » et « liée » il est proposé d'insérer dans cet amendement les mots : « et notamment lorsqu'elle est liée... ». En effet, c'est la nature du travail bien plus que le lieu du travail qui généralement pourra justifier une mesure protectrice.

Sous le bénéfice de cet amendement ainsi modifié, la commission sociale approuve le point 21 proposé en attirant à nouveau l'attention sur l'importance de la question.

163. Le point 21 comporte une dernière phrase selon laquelle les examens médicaux des adolescents doivent être gratuits et ne peuvent entraîner de perte de salaire. Cette disposition est indispensable pour que les jeunes ne soient pas enclins à tenter d'échapper à ces examens médicaux. Cette mesure particulièrement opportune ne peut qu'être approuvée.

Accueil et information des adolescents

164. a) Le point 22 attire l'attention des États membres sur la nécessité de prendre des mesures pour « promouvoir au niveau de l'entreprise un accueil favorable aux adolescents ».

Diverses législations nationales ont déjà rencontré ce problème dont l'importance n'est guère apparue que quelques années après la deuxième guerre mondiale lorsqu'on a progressivement mieux compris l'importance sociale et économique de la jeunesse, mais, aussi, sous l'effet d'un développement de l'humanisation dans les relations de travail.

Jadis le jeune travailleur était — d'ailleurs très jeune — jeté brutalement dans l'entreprise, ce qui, dans la plupart des cas, devait certainement provoquer un traumatisme psychologique qui devait laisser des traces profondes sinon indélébiles. Souvent même, le jeune était l'objet de railleries pour son inhabileté, voire l'objet de vexations. Bien des romans de ces époques à peine révolues ont laissé des tableaux pénibles de traditions que nul ne peut plus approuver.

C'est pourquoi la réaction récente que traduisent les législations promouvant l'accueil doivent être hautement approuvées comme la proposition de la Commission de la C.E.E. qui doit aboutir à leur extension à la Communauté.

165. b) La proposition invite en outre les États à assurer à tous moments une « information approfondie sur les risques d'accidents et les dangers pour la santé », sur les règles de sécurité et de protection et sur « les prescriptions légales relatives à la protection du travail des jeunes ».

Les jeunes travailleurs sont en effet exposés plus que les adultes aux dangers qu'entraîne le travail, notamment par les machines ou sur les bâtiments en construction. Non seulement leur expérience est nulle au début ou insuffisante ensuite, mais encore certains traits de caractère de la jeunesse les prédisposent davantage aux accidents, tels l'insouciance, l'irréflexion, la bravade. On ne fera donc jamais assez pour préparer psychologiquement les jeunes travailleurs aux risques des entreprises. On ne peut donc que se féliciter de cette suggestion de la Commission de la C.E.E. et l'approuver.

166. c) Toutefois, il semble opportun de compléter le point 22 par un alinéa supplémentaire invitant les États à inscrire dans les programmes des écoles professionnelles et industrielles un cours sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles comme cela existe déjà dans un certain nombre d'établissements d'enseignement de certains États.

Une telle disposition serait d'autant plus opportune que le nombre des accidents du travail ne cesse de croître d'année en année dans les pays industrialisés de la Communauté.

167. d) Il conviendrait d'ajouter aussi que, là où la législation prescrit l'existence de comités de sécurité et d'hygiène dans les entreprises, ce qui est le cas par exemple en France et en Belgique, les jeunes doivent y élire un ou des représentants dès qu'un certain nombre de jeunes sont occupés dans l'entreprise comme le prescrit par exemple en Belgique l'article 839 du règlement général pour la protection du travail des 11 février 1946 - 27 septembre 1947 : à partir de 29 jeunes travailleurs de moins de 21 ans, un délégué et deux délégués à partir de 200, ceci en vue d'associer les jeunes aux mesures de prévention et les intéresser plus directement au problème.

Mesures favorisant le respect des dispositions protectrices

168. Le point 23 propose aux États de prendre les mesures appropriées pour assurer le respect des prescriptions réglementaires relatives à la protection du travail des jeunes.

On ne peut qu'approuver cette invitation générale.

Cependant, très opportunément, la Commission de la C.E.E. mentionne à titre exemplaire un certain nombre de mesures susceptibles de réaliser cet objectif.

169. a) « Une forme écrite du contrat ». — En observant l'évolution du droit social, on constate que l'on a de plus en plus souvent recours à l'exigence d'un contrat écrit pour attirer l'attention du travailleur sur ses droits, voire sur ses obligations. La proposition envisagée s'inscrit donc dans la perspective du droit social.

170. b) « Inscription régulière des adolescents occupés avec indication de la durée de leur travail ». — La plupart des législations nationales, sinon toutes, lorsqu'elles ont commencé à légiférer en faveur des jeunes travailleurs ont comporté l'obligation de l'inscription.

La mention de la durée du travail a été moins fréquente. C'est une disposition qui doit être favorablement accueillie.

Les deux mesures qui précèdent devraient être rendues obligatoires et faire l'objet de registres *ad hoc* en vue de faciliter le contrôle.

D'autre part, les inscriptions inexactes qui y seraient portées constitueraient des faux qui donneraient lieu à poursuites pénales.

171. c) La troisième mesure suggérée tend à mettre en œuvre des méthodes destinées à « connaître les problèmes propres aux adolescents et recueillir leurs observations quant aux mesures de protection ».

Une telle disposition ne peut être que favorablement appréciée puisqu'elle permettrait par son application de connaître plus directement la réalité et de chercher ainsi à s'y adapter.

172. La commission sociale suggère de compléter le littéra c) en ajoutant par exemple : représentation propre des jeunes travailleurs, soit au sein de l'organe représentatif du personnel, soit parallèlement à celui-ci, ou encore de méthodes donnant l'occasion aux jeunes de collaborer à l'adoption de mesures appropriées.

Un amendement est proposé dans ce sens.

173. En ce qui concerne la collaboration aux comités de sécurité et d'hygiène, on se reportera à ce qui a été dit ci-dessus à propos du point 22, ce qui n'exclut pas que la commission sociale n'approuve et ne fasse sienne la proposition de la commission spécialisée du Comité économique et social où l'expérience de trois États membres dans ce domaine a été reconnue favorable.

174. d) Un contrôle suffisant de la part des autorités. — Ceci ne semble pas devoir soulever la moindre difficulté.

175. e) Des sanctions pénales appropriées. — Il en est de même de cette disposition. On peut d'ailleurs rappeler à ce sujet deux éléments historiques. La première loi anglaise au sujet de la protection des jeunes travailleurs dans les premières années du XIX^e siècle n'avait pas été respectée parce qu'elle ne comportait aucune mesure de contrôle et aucune sanction ; il fallut introduire de telles mesures quelques années plus tard pour rendre la première loi efficace. D'autre part, toutes les législations nationales relatives à la protection des jeunes travailleurs contiennent des sanctions pénales. Peut-être à la faveur de la présente recommandation les États seront-ils amenés à vérifier si les sanctions pénales sont appropriées réellement et à la gravité des infractions et à l'évolution de l'esprit public quant au travail des jeunes.

V — UNICITÉ DES TEXTES PROTECTEURS

176. Le point premier, que nous avons réservé pour la fin non pour proposer de le déplacer dans la recommandation mais pour qu'on puisse mieux en évaluer la portée, préconise que toute la législation protectrice ici envisagée soit « publiée en un texte unique rassemblant les prescriptions en vigueur » éventuellement modifiées dans le cadre de la recommandation.

Il y a lieu d'approuver cette suggestion.

177. Il ne s'agit point en cela d'un problème purement formel de légistique, mais de bien plus. Il a été objecté à cette proposition que les matières traitées dans les points 2 à 22 sont disparates. Certes les matières envisagées sont de nature très diverse mais elles ont ceci de commun et d'essentiel de ne préconiser que des mesures destinées à protéger les jeunes travailleurs, objectif dont chacun s'accorde à reconnaître l'importance primordiale pour l'avenir de nos nations. On sait d'autre part combien des textes coordonnés offrent cet avantage psychologique et éducatif d'attirer l'attention beaucoup plus que lorsqu'ils sont dispersés et ainsi de devenir accessibles et connus, donc éducatifs. Une telle réunion de dispositions présente le même avantage que les « codes » vis-à-vis de nombreuses lois autonomes. Sans doute, dans certains cas, l'une ou l'autre matière envisagée par le projet de recommandation est incluse déjà dans un ensemble législatif ou réglementaire et telle autre matière dans un autre ensemble ; ainsi la limitation des heures de travail dans la législation générale sur la réglementation protectrice de différentes catégories, ou la réduction de la durée du travail, ou encore un texte coordonné sur le travail de nuit tandis que les mesures relatives à la sécurité et à l'hygiène peuvent comprendre dans un ordre logique des

dispositions particulières aux jeunes travailleurs comme c'est par exemple le cas en Belgique. Mais dans de pareils cas, rien n'empêche de laisser de tels textes dans les ensembles où ils se trouvent et de les reproduire tels quels dans un texte unique qui en reprendrait d'autres versés dans un autre ensemble visant une autre matière. Une telle reproduction n'a rien d'anti-juridique et il n'est pas rare d'ailleurs que deux lois superposables contiennent le même texte bien que, la première n'étant pas abrogée, la disposition reproduite subsistait sans cela dans l'arsenal législatif. Ainsi, en Belgique, à titre d'exemple, l'article 5 de la loi de 1900 sur le contrat de travail des ouvriers reproduit le texte de l'article 1780 non abrogé du Code civil; il est à nouveau reproduit par l'article premier de la loi de 1922-1955 sur le contrat des employés, par l'article 27 de la loi du 5 juin 1928 sur le contrat d'engagement maritime (avec une légère modification résultant de la nature particulière du travail: « un ou plusieurs voyages déterminés » remplace « ou pour une entreprise déterminée » de l'article 1780, mais c'est tout comme, et de façon implicite mais non équivoque les articles 7 à 10 et 29 de la loi du 1^{er} avril 1936 sur les contrats d'engagement pour le service des bâtiments de navigation intérieure; dans ces différents cas, on a voulu précisément « rassembler en un texte unique les prescriptions en vigueur », selon les termes du point 1 de la recommandation, pour que chacun de ces textes destinés à des catégories particulières de travailleurs se suffise à lui-même sans qu'il soit besoin aux intéressés de rechercher ce que d'autres instruments juridiques peuvent contenir d'intéressant pour leur cas.

178. Il y a donc lieu de ne pas s'arrêter à l'objection soulevée et d'approuver la suggestion de la Commission de la C.E.E. Il ne s'agit d'ailleurs que d'une suggestion, d'une recommandation, qui ne touche pas au fond des problèmes et il ne peut certes jamais nuire, du point de vue de l'effet éducatif des lois, d'attirer l'attention des gouvernements et des législateurs sur l'intérêt des coordinations de textes juridiques.

VI — ACTION CONSTANTE DE LA COMMISSION DE LA C.E.E.

179. Le point 24 charge les États membres « d'informer tous les deux ans la Commission sur l'évolution de la protection du travail des jeunes ».

Une telle disposition est généralement insérée avec raison dans les recommandations du Conseil ou de la Commission de la C.E.E. Ces organes tiennent du traité de Rome une mission constante d'harmonisation législative entre les

six États membres. Et, bien que les recommandations émises par la Commission n'ont pas de force obligatoire, elles ont été prévues par les rédacteurs du traité comme devant être un des instruments susceptibles de favoriser cette harmonisation. En fait, sans que cette procédure soit nécessairement requise, les projets de recommandation sont élaborés après consultation, comme dans le cas présent, des délégués des administrations nationales qui ont confronté leurs législations et leurs expériences pour aboutir en conclusion à un texte commun qui correspond à une formule possible et admissible dans leur État respectif. Il s'agit donc en fait d'un objectif reconnu valable, arrêté en commun. La logique des choses indique dès lors que périodiquement on puisse faire le point des progrès réalisés sur la voie tracée d'un commun accord dans la perspective de l'harmonisation, du moins au niveau minimum admis à l'issue des confrontations préalables. La Commission de la C.E.E. est indiquée à tous égards pour jouer le rôle de *clearing house*, pour comparer les progrès, les stimuler en fonction des informations reçues et provoquer éventuellement de nouvelles confrontations.

Le point 24 doit donc être approuvé sans réserve.

180. On voudrait toutefois ajouter que la commission sociale du Parlement européen, et celui-ci même, comptent bien que le rapport annuel sur la situation sociale dans la Communauté contiendra un chapitre spécial pour les tenir informés du résultat de ces efforts et du progrès réalisé en la matière.

VII — CONCLUSIONS

181. La commission sociale du Parlement européen — ainsi d'ailleurs que la commission de la protection sanitaire et dans son premier rapport du moins la commission spécialisée du Comité économique et social — se déclare heureuse de l'initiative prise par la Commission de la Communauté économique européenne.

182. Après les premières mesures sociales les plus urgentes prescrites par le traité de Rome, une recommandation — à défaut d'un règlement qui se heurterait à trop d'objections et de difficultés juridiques et pratiques pendant un certain temps encore — vient à son heure dans le cadre général de l'effort d'harmonisation à laquelle ne peut échapper la Communauté au fur et à mesure qu'elle se développera.

183. Par le jeu même de la Communauté, les États membres doivent retrouver et retrouvent

un regain de dynamisme économique et social qui doit stimuler une expansion économique sans cesse accrue en vue du relèvement continu du niveau de vie et des conditions générales d'activité des populations. Cette expansion doit prélude à un véritable renouveau pour l'Europe qui ne veut pas vieillir.

184. Dans une telle ambiance, le problème de la jeunesse prend une importance fondamentale. Il appartient aux générations descendantes d'être conscientes de leur devoir à l'égard de cette jeunesse et elles doivent savoir en assumer les responsabilités. Concrètement elles doivent lui garantir le développement physique et intellectuel optimum. Les mesures proposées s'inscrivent dans cette ligne et moyennant quelques améliorations, d'ailleurs relativement se-

condaires vis-à-vis de l'ensemble, elles doivent être approuvées, mieux encore : être soutenues avec cœur, avec volonté, avec persévérance pour encourager le plus fermement qu'il soit possible, la Commission de la C.E.E., quitte à l'amener à interpréter ce soutien comme un devoir toujours plus impérieux. On peut être certain qu'elle l'interprétera ainsi attachée qu'elle doit être, et qu'elle est, à l'impératif communautaire d'un progrès social constant, continu, comme tous ceux qui s'acharnent avec un louable entêtement à la construction d'un édifice humain toujours inachevé.

185. Le projet modifié selon les amendements proposés et le rapport ont été adoptés à l'unanimité, un membre ayant toutefois demandé qu'il soit acté qu'il formule quelques réserves.

Avis

de la commission de la protection sanitaire

Rédacteur : M. Jean-Éric Bousch

I — Introduction

1. La commission de la protection sanitaire attache une grande valeur au problème de la protection des jeunes au travail. Elle se félicite, par conséquent, de voir que la Commission de la C.E.E. se propose d'adresser aux États membres une recommandation ayant pour but une réglementation communautaire uniforme en ce domaine.

Elle prend acte avec satisfaction de ce que la Commission de la C.E.E. a consulté le Parlement européen sur ce projet de recommandation.

2. La commission de la protection sanitaire partage l'opinion de la Commission de la C.E.E. quant à la nécessité d'adapter le travail des jeunes à l'état actuel des activités économiques, compte tenu des dernières acquisitions de l'ergonomie et de la médecine du travail. Elle approuve également le principe selon lequel l'application des dispositions protectrices doit s'étendre à tous les jeunes, quelles que soient la branche d'activité ou la nature du contrat de travail. Les conditions de travail doivent être réglées de telle sorte que soient respectés le principe de la protection des jeunes et les exigences d'une formation professionnelle adéquate.

II — *Éléments essentiels de la recommandation et observations de la commission de la protection sanitaire*

3. Le projet de recommandation comprend 24 paragraphes et se fonde sur les articles 118 et 155 du traité de la C.E.E. En vertu de l'article 118, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives :

- au droit du travail et aux conditions de travail ;
- à la protection contre les accidents et les maladies professionnelles, et
- à l'hygiène du travail.

Conformément à l'article 155, la Commission formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire.

4. La recommandation prévoit tout d'abord que la protection du travail des enfants et des adolescents doit être réglée dans un seul texte législatif ou publiée dans un texte unique. Cette loi doit s'appliquer généralement à toutes les activités des enfants et des adolescents de moins de 18 ans.

5. La participation occasionnelle d'enfants de moins de 15 ans doit être admise uniquement dans l'entreprise familiale et à condition :

- que l'enfant ait atteint l'âge de 12 ans accomplis ;
- qu'il ne soit employé qu'à de légers travaux ;
- que ces travaux ne soient que de courte durée et occasionnels ;
- qu'ils ne soient pas effectués pendant la nuit, ni avant le travail scolaire, ni les dimanches et jours fériés.

6. Une disposition importante, et soutenue par la commission de la protection sanitaire, consiste à porter à 15 ans *sans exception* l'âge minimum pour l'admission au travail et à limiter la durée du travail des adolescents à 8 heures par jour et à 40 heures par semaine. La fréquentation obligatoire d'une école professionnelle ou de cours de perfectionnement doit être imputée sur la durée du travail.

A ce sujet, la commission de la protection sanitaire fait observer que parallèlement à l'élévation de l'âge minimum pour l'admission au travail dans tous les États membres, il faut assurer une prolongation correspondante de l'obligation scolaire. Dans l'exposé des motifs qui précède la recommandation actuellement en discussion, la Commission de la C.E.E. a déjà souligné cette nécessité. La commission de la protection

sanitaire estime donc indispensable que l'exécutif complète comme suit le paragraphe 5 de son projet de recommandation :

« Simultanément, l'obligation scolaire doit être prolongée progressivement jusqu'à l'âge de 15 ans ; cette prolongation devra être effective dans un délai maximum de cinq ans. »

De plus, de l'avis de la commission de la protection sanitaire, la Commission devrait agir auprès des États membres pour que la possibilité soit donnée aux jeunes de terminer leur formation professionnelle avant d'être appelés au service militaire obligatoire.

7. Une prolongation éventuelle de la durée du travail, à titre de récupération d'une journée non travaillée qui précède ou suit un jour férié, n'est admise que si elle ne dépasse pas 30 minutes. Abstraction faite des courtes pauses nécessaires, la durée de travail ininterrompu ne peut être supérieure à 4 ½ heures au maximum. Dans le cas où la durée quotidienne du travail dépasse 6 heures, des pauses d'au moins 60 minutes au total doivent être prévues. Après la durée quotidienne du travail, un repos d'au moins 12 heures doit être prescrit.

La commission de la protection sanitaire demande à la Commission de la C.E.E. d'examiner la possibilité de recommander une pause quotidienne *ininterrompue* d'au moins une heure. On sait que le passage de la vie scolaire à la vie professionnelle constitue pour les jeunes un changement radical, ce qui risque de nuire à leur santé s'ils n'ont pas, dans leur travail, des pauses assez longues. Une pause ininterrompue d'une heure est jugée nécessaire par le corps médical.

8. L'emploi des adolescents est interdit entre 20 h et 6 h.

Les exceptions éventuelles à ces règles de base doivent être déterminées par la loi. Elles ne sont admises que pour des adolescents de plus de 16 ans. Cependant, une exception ne peut être autorisée en aucun cas entre 23 h et 5 h.

La commission de la protection sanitaire attache un prix tout particulier à l'application et au respect strict de cette prescription dans tous les États membres, car il est notoire que le travail nocturne, à l'âge de la croissance, peut causer à la santé des dommages difficilement réparables, voire irréparables.

9. Le travail des dimanches et des jours fériés doit être également interdit en principe. Les exceptions éventuelles doivent être déterminées

par la loi et ne peuvent être admises que s'il est accordé aux adolescents un repos compensatoire au cours des 12 jours ouvrables précédents ou suivants et si les intéressés sont exemptés du travail au moins un dimanche sur deux.

10. Cette réglementation de la durée du travail doit être adaptée aux conditions particulières des travaux domestiques, de l'agriculture et de la navigation. Calculée sur l'année, la moyenne hebdomadaire de la durée du travail ne doit toutefois pas être supérieure à 40 heures.

Les congés annuels payés des adolescents doivent être fixés légalement à 24 jours au minimum, sans compter les dimanches et jours fériés.

11. La commission de la protection sanitaire approuve particulièrement la disposition en vertu de laquelle il doit être permis aux adolescents, par l'exemption du travail, de suivre des cours reconnus de perfectionnement professionnel, d'éducation syndicale et d'autres formes de promotion.

Pour plus de clarté, la commission souhaiterait voir cette disposition complétée par la phrase suivante :

« Cette exemption de travail ne doit pas être imputée sur le congé payé annuel. »

12. Il doit être interdit d'employer les adolescents à des travaux qui dépassent leurs forces, menacent leur santé ou les exposent à des dangers pour leur moralité. Il s'agit par exemple de travail à la pièce ou à la chaîne.

De plus, sont interdits les travaux pour lesquels les recommandations internationales formulent des interdictions d'emploi. Il s'agit en particulier de la recommandation AP (63) 4 du Comité de ministres du Conseil de l'Europe concernant l'âge minimum d'admission aux travaux considérés comme dangereux pour les jeunes (Accord partiel du 16 novembre 1959). On peut citer comme exemple de travaux dangereux au sens de cette recommandation :

- les travaux effectués dans des conditions excessives de chaleur ou de froid ;
- les travaux entraînant un effort physique exceptionnellement grand ;
- les travaux comportant un risque d'absorption de substances toxiques ou cancérogènes ;
- les travaux comportant un risque de contact avec des substances corrosives ;
- les travaux dans les distilleries de goudron ;

- la fabrication, l'utilisation, la manipulation ou le transport des explosifs ;
- les travaux de terrassement et d'étalement en fouilles profondes ;
- les travaux dans les égouts ;
- le chargement et le déchargement des navires.

La liste complète des 31 travaux considérés comme dangereux pour les jeunes d'après la recommandation précitée du Conseil de l'Europe est reproduite en annexe au présent avis.

La commission de la protection sanitaire constate que la Commission de la C.E.E., dans sa recommandation, n'a pas déterminé en détail les catégories de travaux qui sont interdits aux adolescents. Elle reprend donc sur ce point la réglementation du Conseil de l'Europe, dont les travaux en ce domaine ne sont d'ailleurs pas terminés. En vue d'éviter les doubles emplois, la Commission a intentionnellement renoncé à procéder elle-même à des études à ce sujet. La commission de la protection sanitaire approuve cette attitude.

13. La commission de la protection sanitaire attache une importance particulière à l'examen médical d'embauchage et au contrôle médical des adolescents.

Les examens médicaux doivent être gratuits pour les adolescents et ne pas entraîner de perte de salaire. Ils doivent être assurés compte tenu des principes établis par les conventions nos 77 et 78 et par la recommandation n° 79 de l'Organisation internationale du travail.

Ces principes peuvent se résumer comme suit :

- Les examens médicaux doivent avoir lieu au moins une fois par an.
- Pour les travaux exposant à des risques particuliers, un contrôle médical régulier doit être assuré jusqu'à la 21^e année.
- Les examens médicaux ne doivent entraîner de frais ni pour les adolescents, ni pour leurs parents.
- La réadaptation physique ou professionnelle des adolescents malades, accidentés ou infirmes doit être assurée.
- Avant l'âge scolaire, tout enfant doit être soumis à un examen médical. Les services d'orientation professionnelle doivent tenir compte des résultats de l'examen.

— Il faut veiller à assurer la formation d'un nombre suffisant de médecins chargés des contrôles médicaux et experts en médecine du travail.

14. Les adolescents doivent recevoir, au niveau de l'entreprise, une information approfondie sur les risques d'accidents et les dangers pour la santé. Avant de prendre le travail, ils doivent être mis au courant des règles de sécurité et des mesures de protection. Cette information doit être répétée à intervalles réguliers. De plus, les adolescents doivent être instruits des prescriptions légales relatives à la protection du travail des jeunes.

15. Des mesures appropriées assurent le respect des prescriptions sur la protection du travail des jeunes. Il est prévu en particulier que

- le contrat de travail doit être formulé par écrit,
- les adolescents occupés doivent être régulièrement inscrits, avec indication de leur durée de travail,
- les cadres de l'entreprise doivent s'informer des problèmes propres aux adolescents et recueillir leurs observations quant aux mesures de protection du travail des jeunes,
- un contrôle suffisant de la part des autorités doit être assuré,
- des sanctions pénales appropriées doivent être prises pour punir les infractions aux dispositions concernant la protection du travail des jeunes.

16. Il appartient à l'autorité de contrôle prévue par le projet de recommandation notamment :

- de décider de l'admission de l'emploi d'enfants pour une participation comme acteur ou figurant à des représentations de caractère culturel, scientifique ou éducatif, à des prises de vues et enregistrements pour le cinéma, la télévision et la radio-diffusion ou à des représentations artistiques ⁽¹⁾ ;
- d'être informée de la prolongation de la durée du travail en cas de force majeure et de fixer la période au cours de laquelle le travail supplémentaire doit être compensé par une réduction de la durée du travail ⁽²⁾ ;
- de donner son autorisation préalable aux prolongations de la durée du travail pour des raisons d'intérêt public et d'en fixer chaque fois les conditions et modalités ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cf. paragraphe 4 du projet de recommandation.

⁽²⁾ Cf. paragraphe 8 du projet de recommandation.

⁽³⁾ Cf. paragraphe 9 du projet de recommandation.

17. En considération des progrès économiques rapides enregistrés ces dernières années dans toute la Communauté, la commission de la protection sanitaire estime indispensable d'accomplir des progrès équivalents dans le domaine social.

La commission pense par conséquent qu'il est nécessaire de satisfaire le plus tôt possible aux exigences minimales formulées dans cette recommandation.

Elle souhaite que les États membres s'efforcent d'appliquer la présente recommandation dans un délai maximum de deux ans à compter de sa publication.

18. Pour terminer, il y a lieu de souligner que la commission approuve le principe suivant lequel les dispositions de la recommandation constituent des exigences minimales et ne portent évidemment pas atteinte aux prescriptions plus favorables adoptées par les États membres dans le domaine de la protection du travail des jeunes.

III — Observations finales

19. La commission de la protection sanitaire attache un intérêt particulier au contrôle médical régulier des adolescents et à leur protection contre les accidents et les dommages que pourrait subir leur santé. La recommandation tient compte de cette préoccupation dans la mesure où, en plus de la visite médicale au moment de l'embauchage, elle propose aux États membres d'assurer le contrôle médical périodique des adolescents, en utilisant au maximum les possibilités existantes et en veillant à une information approfondie des adolescents sur les risques d'accidents et les dangers pour la santé au niveau de l'entreprise.

La commission approuve également la réglementation de la durée du travail fixée dans le projet de recommandation.

20. La Commission de la C.E.E. s'est assignée pour but d'aboutir, sur la base d'échanges de vues réguliers avec les États membres, à une égalisation effective dans le progrès des mesures de protection des jeunes travailleurs en vigueur dans la Communauté. De l'avis de la commission de la protection sanitaire, cet objectif devrait être atteint plus rapidement, plus de sept années étant déjà passées depuis l'entrée en vigueur du traité de la C.E.E. et la protection du travail des jeunes continuant à être réglée différemment dans les États membres, alors que de nombreux progrès ont été accomplis dans d'autres domaines.

21. En conclusion, la commission de la protection sanitaire est convaincue de la très grande importance du présent projet de recommandation.

Néanmoins, quel que soit l'intérêt de cette réglementation, rien ne saurait remplacer, pour les jeunes adolescents qui débutent dans la vie professionnelle, l'accueil qui leur sera réservé sur les lieux mêmes du travail, tant par les employeurs et leurs services, que par leurs camarades de travail.

Plus que toutes les protections légales, les jeunes apprécieront le climat de compréhension et de sollicitude dont on les entourera ; souvent, il marquera, pour longtemps sinon pour toujours, leur conscience.

22. Sous réserve des observations formulées dans le présent avis et des modifications et compléments proposés, la commission de la protection sanitaire approuve le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E. aux États membres concernant la protection des jeunes au travail.

Elle prie la commission sociale, compétente au fond, de vouloir bien tenir compte du présent avis dans son rapport.

Liste des travaux considérés comme dangereux pour les jeunes au sens de la recommandation AP (63) 4 du Comité de ministres du Conseil de l'Europe

1. Le traitement à chaud des minerais et des métaux et de leurs composés ou alliages lorsque ce travail comporte le risque d'inhaler ou d'absorber des quantités de produits toxiques (tels que le plomb et l'arsenic) considérés comme dangereux, dans l'état actuel des connaissances.

2. Les travaux de fonderie, la transformation, la finition, le découpage, l'ébarbage, etc. de métaux et de leurs alliages lorsque ces opérations comportent le danger d'inhaler ou d'absorber des quantités de substances considérées comme dangereuses dans l'état actuel des connaissances.

3. Les travaux effectués dans des conditions de chaleur ou de froid considérées comme dangereuses pour la santé.
4. Les travaux entraînant un effort physique dépassant les forces du travailleur.
5. Les travaux comportant un risque d'absorption de substances toxiques en quantités considérées comme dangereuses dans l'état actuel des connaissances, ainsi que ceux qui comportent un risque d'absorption de substances cancérigènes.
6. Les travaux comportant un risque de contact avec des substances corrosives.
7. Le soudage ou découpage des métaux à l'arc électrique ou au chalumeau oxydrique ou oxyacétylénique lorsque ce travail s'effectue dans des conditions qui accentuent les risques inhérents.
8. Les travaux avec des matières et dans des conditions telles que les dégagements de poussière sont susceptibles de provoquer la silicose, l'asbestose ou toute autre maladie pulmonaire grave.
9. Le travail à des machines ou à des installations, dangereuses par leurs organes en mouvement ou leur nature, à moins qu'il n'existe un dispositif de protection efficace qui ne dépende en rien de l'opérateur.
10. Les travaux dans les distilleries de goudron.
11. Les travaux exposant aux radiations ionisantes ou mettant en contact avec des substances radioactives lorsque ces travaux sont susceptibles d'exposer l'organisme à des doses de ces radiations ou de contamination par des quantités de ces substances considérées comme dangereuses dans l'état actuel des connaissances.
12. La fabrication, l'utilisation, la manipulation ou le transport des explosifs.
13. La fabrication, l'utilisation, la manipulation ou le transport des produits chimiquement instables qui, sans être des explosifs, sont susceptibles d'exploser dans les conditions où ils sont employés.
14. La fabrication, l'utilisation, la manipulation ou le transport, au moyen de récipients ou non, de substances inflammables, dans des conditions qui accentuent les risques inhérents.
15. Les travaux souterrains dans les mines, les minières et les carrières, ainsi que tous travaux souterrains de creusement ou de construction de tunnels, galeries, etc.
16. Les travaux aux rochers, la perforation et le minage, l'abattage, le cassage et la manutention des blocs, ainsi que les opérations entraînant au cours de ces travaux des risques d'éboulement, notamment dans les carrières, mines et minières à ciel ouvert.
17. Les travaux de terrassement et d'étalement en fouilles profondes.
18. Le montage, le démontage et la conduite des grues à tour et à flèche. Le montage, le démontage et la conduite des autres appareils de levage, sauf s'ils ne présentent pas un risque particulier.
19. La conduite des véhicules de terrassement.
20. La conduite des véhicules de transport et de manutention à propulsion mécanique, sauf si les dimensions, la construction, la vitesse maximum et les conditions d'emploi offrent une sécurité suffisante.
21. Les travaux d'aiguillage, d'attelage ou de décrochage des véhicules roulant sur rails, ou les travaux d'attelage et de décrochage de véhicules routiers quand ils présentent un danger.
22. Les travaux dans les égouts.
23. Les travaux comportant des soins aux malades, aux animaux malades ou des contacts avec ceux-ci, leurs cadavres, leurs déchets, ou avec toute autre matière infectée ou contaminée, lorsque ces travaux sont susceptibles d'exposer à des risques d'infection ou de contamination grave.
24. Le chargement et le déchargement des navires.
25. Les travaux en plongée et dans l'air comprimé lorsque la pression existante est telle qu'elle représente un danger.
26. Tout travail effectué dans des conditions telles qu'il comporte un risque de chute dangereuse pour le travailleur ainsi que tout travail de démolition où le travailleur est exposé à la chute de matériaux.

27. Les travaux qui, dans la production, la transformation et la distribution d'électricité, présentent un risque d'électrocution et tous autres travaux où peuvent exister des risques particuliers de même nature.
28. L'emploi d'outils à air comprimé dont le fonctionnement donne naissance à des vibrations dangereuses pour l'opérateur.
29. L'emploi des pistolets de scellement.
30. Les travaux d'abattage des arbres et de maintenance des troncs d'arbres lorsqu'ils présentent un caractère dangereux.
31. Tout travail à la tâche ou à la chaîne, dans la mesure où le rythme du travail met en danger la santé ou le développement physique de l'ouvrier.

**Proposition de résolution
portant avis du Parlement européen sur le projet de recommandation
de la Commission de la C.E.E. aux États membres
concernant la protection des jeunes au travail**

Le Parlement européen,

- consulté par la Commission de la C.E.E. (doc. 31, 1965-1966) ;
- vu le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E. concernant la protection des jeunes au travail (doc. V/COM (65.143) rév.) ;
- vu le rapport de sa commission sociale (doc. 113) présenté par M. Léon-Éli Troclet, ainsi que l'avis de sa commission de la protection sanitaire, présenté par M. J. É. Bousch,

se félicite de l'initiative prise par la Commission de la C.E.E. de recommander aux États membres des mesures appropriées en vue de la protection des jeunes au travail ;

considère que c'est à juste titre que, pour ce faire, la Commission de la C.E.E. a recours à l'instrument juridique de la recommandation et que, pour appuyer son action, elle invoque les articles 117, 118 et 155 du traité ;

souscrit à ce projet de recommandation sous réserve des observations formulées dans le rapport de sa commission sociale (doc. 113) ainsi que des modifications proposées ci-après, qu'il invite la Commission de la C.E.E. à prendre en considération ;

invite son président à transmettre à la Commission de la C.E.E. le présent avis ainsi que le rapport auquel il fait suite.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DE LA C.E.E.

TEXTE MODIFIÉ

**Projet de recommandation
de la commission adressée aux États membres
concernant la protection des jeunes au travail**

Exposé des motifs

La protection des jeunes au travail, qui a commencé à se développer dans les pays membres depuis plus d'un siècle et qui a été à l'origine des dispositions relatives à la protection du travail, constitue encore aujourd'hui une pièce maîtresse de la politique sociale et un indice du niveau de progrès social.

La Commission de la C.E.E., dans le cadre de l'application des articles 117 et 118 du traité instituant la Communauté économique européenne, estime qu'il est particulièrement de son devoir de s'intéresser de près à l'amélioration des conditions de vie et de travail des jeunes et en tout premier lieu de la protection des jeunes au travail.

Elle juge nécessaire d'adapter le travail des jeunes à l'état actuel des activités économiques en tenant compte des dernières acquisitions de l'ergonomie et de la médecine du travail.

A cet égard, elle estime important tout d'abord que l'application des dispositions protectrices ait un caractère général, c'est-à-dire qu'elle s'étende à tous les jeunes travailleurs, quelles que soient la branche d'activité et la nature du contrat de travail. Si des dérogations apparaissent inévitables pour certaines branches d'activités ou certaines situations particulières, elles *devraient* en tout cas être appliquées sans porter atteinte aux principes du système de protection.

La Commission estime, en outre, que les pays membres devraient résoudre le problème-clé de l'âge minimum pour l'admission au travail dans un esprit de progrès. Cela signifie que, dans l'immédiat, pour l'ensemble de la Communauté et tous les secteurs de l'économie, soit complètement réalisée la limite d'âge de 15 ans, dont l'application n'est seulement jusqu'ici que très partielle, et que les États membres examinent conjointement avec la Commission, avant l'expiration de la période transitoire prévue par le traité instituant la C.E.E., les voies et moyens pour élever cette limite de façon appropriée à 16 ans et améliorer encore l'entrée des jeunes dans le monde moderne du travail. La Commission n'ignore pas les difficultés qui existent encore dans de grandes parties de la Communauté en ce qui concerne la prolongation de la scolarité, nécessairement impliquée dans cette perspective; elle croit néanmoins qu'il est absolument nécessaire de surmonter ces difficultés au plus tôt.

La Commission estime, pour les mêmes raisons, qu'il importe de régler les conditions de travail des jeunes, en tenant compte à la fois du principe même de la protection des jeunes et de la nécessité d'une formation professionnelle adéquate.

En outre, la Commission est d'avis qu'il est nécessaire d'instituer une visite médicale permanente des jeunes, de les protéger contre les dangers accrus d'accidents et de maladie et d'assurer un contrôle officiel de l'application des dispositions protectrices.

Enfin, la Commission espère que la plus large diffusion sera donnée à ses propositions et que les échanges de vues réguliers avec elle, sur la base des rapports des États membres sur l'évolution ultérieure, conduiront à l'intérieur de la Communauté à une égalisation effective dans le progrès des mesures de protection des jeunes travailleurs.

A cet égard, elle estime important tout d'abord que l'application des dispositions protectrices ait un caractère général, c'est-à-dire qu'elle s'étende à tous les jeunes travailleurs, quelles que soient la branche d'activité et la nature du contrat de travail. Si des dérogations apparaissent inévitables pour certaines branches d'activités ou certaines situations particulières, elles **devront** en tout cas être appliquées sans porter atteinte aux principes du système de protection.

Recommandation

Pour ces motifs et en vertu des dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment des articles 118 et 155, la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, recommande aux États membres, sans préjudice des dispositions nationales plus favorables :

1) De régler dans un seul texte législatif la protection du travail des enfants et des adolescents ou de publier un texte unique rassemblant les prescriptions en vigueur, modifiées ou complétées le cas échéant en application de la présente recommandation ;

2) D'étendre le champ d'application de cette réglementation à toutes les activités des enfants et des adolescents de moins de 18 ans, sans tenir compte de la nature des rapports juridiques en vertu desquels l'activité a lieu.

Ne sont pas considérés comme activités au sens de la présente recommandation :

- a) Les menus services, rendus occasionnellement par obligeance ;
- b) Le travail ménager effectué par les membres de la famille ;
- c) Les travaux ayant pour objet *prédominant* l'éducation, l'enseignement scolaire ou *présentant un caractère thérapeutique* ;

3) De n'admettre l'emploi en dessous de l'âge minimum prévu au point 5 des enfants membres de la famille dans l'entreprise familiale qu'à partir de l'âge de 12 ans accomplis et à condition que :

- a) L'enfant ne soit employé qu'à de légers travaux convenant aux enfants ;
- b) Ces travaux ne soient que de courte durée ou occasionnels ;
- c) Ces travaux ne soient pas effectués pendant la nuit, ni avant le travail scolaire, ni les dimanches et jours fériés ;

4) D'admettre l'emploi des enfants pour une participation comme acteur ou figurant à des représentations de caractère culturel, scien-

Pour ces motifs et en vertu des dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment des articles 117, 118 et 155, la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, recommande aux États membres, sans préjudice des dispositions nationales plus favorables :

2) D'étendre le champ d'application de cette réglementation à toutes les activités des enfants et des adolescents de moins de 18 ans, sans tenir compte de la nature des rapports juridiques en vertu desquels l'activité a lieu **et de la branche d'activité.**

c) Les travaux **réguliers** ayant pour objet **exclusivement** l'éducation et l'enseignement scolaire ;

d) **Les activités consistant en exercices d'ergothérapie ;**

4) De n'admettre l'emploi en dessous de l'âge minimum prévu au point 3 des enfants membres de la famille dans l'entreprise familiale qu'à partir de l'âge de 12 ans accomplis **en envisageant de relever progressivement l'âge minimum** et à condition que :

c) Ces travaux ne soient pas effectués pendant la nuit, ni avant le travail scolaire, ni les dimanches et jours fériés, **en excluant notamment ceux qui portent atteinte à la santé des enfants, à leur moralité ou à leur éducation ;**

5) D'admettre l'emploi des enfants pour une participation comme acteur ou figurant à des représentations de caractère culturel, scien-

tifique ou éducatif, à des prises de vues et enregistrements pour le cinéma, la télévision et la radiodiffusion ou à des représentations artistiques seulement dans les cas énumérés expressément par la législation et avec l'autorisation préalable accordée individuellement par l'autorité de contrôle.

- 5) De porter, sans autres exceptions, l'âge minimum pour l'admission au travail à 15 ans ;
- 6) De limiter la durée du travail des adolescents à 8 heures par jour et à 40 heures par semaine, étant entendu :
 - a) Que la durée du travail des adolescents ne devra pas dépasser la durée quotidienne ou hebdomadaire habituelle et normale du travail des adultes dans l'entreprise ou partie d'entreprise, et
 - b) Que la fréquentation obligatoire d'une école professionnelle ou de cours de perfectionnement est à imputer sur la durée du travail ;
- 7) De n'admettre, à titre de récupération d'une journée non travaillée qui précède ou suit un jour férié, qu'une prolongation maximum de 30 minutes de la durée quotidienne du travail prévue au point 6 ;
- 8) De n'admettre d'autres prolongations de la durée du travail prévue au point 6 qu'en cas de force majeure, à condition qu'elles soient immédiatement portées à la connaissance de l'autorité de contrôle qui fixe la période au cours de laquelle le travail supplémentaire doit être compensé par une réduction de la durée du travail ;
- 9) De n'admettre d'autres exceptions à la règle établie au point 6 que pour des raisons d'intérêt public et dans chaque cas avec l'autorisation préalable de l'autorité de contrôle qui fixe les conditions et les modalités ;
- 10) De n'admettre pour les adolescents — abstraction faite des courtes pauses nécessaires — qu'une durée de travail ininterrompue de quatre heures et demie au maximum et, dans le cas où la durée quotidienne du travail

tifique ou éducatif, à des prises de vues et enregistrements pour le cinéma, la télévision et la radiodiffusion ou à des représentations artistiques seulement dans les cas énumérés expressément par la législation et avec l'autorisation préalable accordée individuellement par l'autorité de contrôle **et à la condition formelle que des loges particulières soient prévues pour les enfants et spécialement pour les filles ;**

- 3) De porter, sans autres exceptions, l'âge minimum pour l'admission au travail à 15 ans. **A plus longue échéance, il y a lieu de prévoir le relèvement à 16 ans de l'âge minimum d'admission au travail, en fonction de l'évolution des systèmes scolaires.**

- 8) De n'admettre d'autres prolongations de la durée du travail prévue au point 6 qu'en cas de force majeure, à condition qu'elles soient immédiatement portées à la connaissance de l'autorité de contrôle **pour qu'elle soit mise en état d'exercer celui-ci et** qui fixe la période au cours de laquelle le travail supplémentaire doit être compensé par une réduction de la durée du travail ;

- 10) De n'admettre pour les adolescents — abstraction faite des courtes pauses nécessaires **autres que celles dues à l'organisation même du travail et en l'absence de dispositions plus favorables contenues dans des conventions**

dépasse six heures, de prévoir des pauses d'au moins 60 minutes au total, sauf modifications établies dans l'intérêt des adolescents par l'autorité de contrôle ;

- 11) De prescrire pour les adolescents, après la durée quotidienne du travail, un repos d'au moins 12 heures en principe ;
- 12) D'interdire l'emploi des adolescents entre 20 et 6 h ;
- 13) Dans la mesure où certaines activités ou des situations particulières exigent des modifications à la règle établie au point 12 :
 - a) De définir spécifiquement ces modifications dans la législation ;
 - b) De ne les admettre — exception faite des activités indiquées au point 4 — que pour les adolescents de plus de 16 ans, et
 - c) Jusqu'à 23 h au plus tard et à partir de 5 h au plus tôt ;
- 14) D'interdire l'emploi des adolescents les dimanches et jours fériés ;
- 15) Dans la mesure où certaines activités nécessitent des exceptions à la règle établie au point 14 :
 - a) De définir spécifiquement ces exceptions dans la législation ;
 - b) D'accorder aux adolescents un repos compensatoire au cours des 12 jours ouvrables précédents ou suivants ;
 - c) D'exempter les adolescents du travail — sauf pour les cas autorisés spécifiquement par l'autorité de contrôle — au moins un dimanche sur deux ;
- 16) S'inspirant des principes protecteurs posés aux points 6 et suivants, d'adapter les règles correspondantes aux conditions particulières des travaux domestiques, de l'agriculture et de la navigation. Calculée sur l'année, la moyenne hebdomadaire de la durée du tra-

collectives et règlements d'entreprises — qu'une durée de travail ininterrompue de quatre heures et demie au maximum et, dans le cas où la durée quotidienne du travail dépasse six heures, de prévoir des pauses d'au moins 60 minutes au total, **dont une pause ininterrompue d'au moins 30 minutes**, sauf modifications établies dans l'intérêt des adolescents par l'autorité de contrôle ;

- 11) De prescrire pour les adolescents, après la durée quotidienne du travail, un repos d'au moins 12 heures en principe ; **ce repos doit également être prévu entre le temps consacré au travail et celui réservé aux activités visées au point 6 h ;**
- c) Jusqu'à 23 h au plus tard **pour les activités indiquées au point 5 et 22 h pour les autres activités** et à partir de 6 h au plus tôt ;
- c) D'exempter les adolescents du travail — sauf pour les cas autorisés spécifiquement **et préalablement** par l'autorité de contrôle — au moins un dimanche sur deux ;
- 16) S'inspirant des principes protecteurs posés aux points 6 et suivants, d'adapter les règles correspondantes aux conditions particulières des travaux domestiques, de l'agriculture et de la navigation. Calculée sur l'année, la moyenne hebdomadaire de la durée du tra-

vail effectif des adolescents ne devrait toutefois pas être supérieure à 40 heures ;

- 17) De fixer légalement les congés annuels payés des adolescents à 24 jours de calendrier au minimum, sans compter les dimanches et jours fériés ;
- 18) De permettre aux adolescents, par l'exemption du travail, de suivre des cours reconnus de perfectionnement professionnel, d'éducation syndicale et d'autres formes de promotion ;
- 19) D'interdire l'emploi des adolescents à des travaux qui dépassent leurs forces, menacent leur santé ou les exposent à des dangers pour leur moralité.

Parmi ces travaux figurent, par principe, ceux qui, par un rythme accéléré, permettent de gagner un salaire plus élevé, par exemple le travail à la pièce, ou ceux dont le rythme est déterminé mécaniquement, par exemple le travail à la chaîne, et les travaux pour lesquels des recommandations internationales (*) établissent des interdictions et limitations d'emploi ;

- 20) De prendre en considération, le cas échéant, lors de la fixation d'interdictions et limitations d'emploi, un échelonnement selon l'âge des adolescents, dans l'intérêt de leur formation ;
- 21) D'assurer l'examen médical d'embauchage et le contrôle médical des adolescents en tenant compte des principes établis par les conventions n^{os} 77 et 78 et la recommandation n^o 79 de l'Organisation internationale du travail et en utilisant au mieux les possibilités existantes. Les examens devront être gratuits pour les adolescents et ne devront pas entraîner de perte de salaire ;

vail effectif des adolescents ne devrait toutefois pas être supérieure à 40 heures, **la limite absolue par semaine ne pouvant dépasser les 48 heures ;**

- 18) De permettre aux adolescents, par l'exemption du travail, de suivre des cours reconnus de perfectionnement professionnel, d'éducation syndicale et d'autres formes de promotion, **cette exemption de travail ne pouvant pas être imputée sur le congé annuel payé ;**
- 19) D'interdire l'emploi des adolescents à des **occupations dangereuses ou insalubres ou justifiant une protection spéciale contre les dangers physiques et, en général, à tous travaux** qui dépassent leurs forces, menacent leur santé ou les exposent à des dangers pour leur moralité.

- 21) D'assurer l'examen médical d'embauchage et le contrôle médical des adolescents en tenant compte des principes établis par les conventions n^{os} 77 et 78 et la recommandation n^o 79 de l'Organisation internationale du travail et en utilisant au mieux les possibilités existantes. **Le contrôle médical sera effectué au moins une fois par an et répété en cas de modification importante de la nature du travail, notamment lorsqu'elle est liée à un changement du lieu du travail.** Les examens devront être gratuits pour les adolescents et ne devront pas entraîner de perte de salaire ;

(*) Cf. notamment la recommandation/les recommandations du Comité de ministres du Conseil de l'Europe (accord partiel), relative(s) à l'âge minimum pour l'admission aux travaux considérés comme dangereux pour les jeunes/ou présentant des dangers pour leur moralité (Recommandation AP (63) 4/Recommandations AP (65) et).

22) De promouvoir au niveau de l'entreprise un accueil favorable aux adolescents et d'assurer, en particulier, avant la mise au travail et, postérieurement, à des intervalles appropriés, une information approfondie des adolescents sur les risques d'accidents et les dangers pour la santé, sur les règles de sécurité et les mesures de protection ainsi que sur les prescriptions légales relatives à la protection du travail des jeunes ;

23) D'assurer le respect des prescriptions sur la protection du travail des jeunes par des mesures appropriées, en particulier par :

- a) Une forme écrite du contrat ;
- b) Une inscription régulière des adolescents occupés avec indication de la durée de leur travail ;
- c) La mise en œuvre, au sein de l'entreprise, de méthodes permettant de connaître les problèmes propres aux adolescents et de recueillir leurs observations quant aux mesures de protection du travail des jeunes ;
- d) Un contrôle suffisant de la part des autorités ;
- e) Des sanctions pénales appropriées ;

24) D'informer tous les deux ans la Commission de la Communauté économique européenne sur l'évolution de la protection du travail des jeunes.

22) a) De promouvoir au niveau de l'entreprise un accueil favorable aux adolescents et d'assurer, en particulier, avant la mise au travail et, postérieurement, à des intervalles appropriés, une information approfondie des adolescents sur les risques d'accidents et les dangers pour la santé, sur les règles de sécurité et les mesures de protection ainsi que sur les prescriptions légales relatives à la protection du travail des jeunes ;

b) **D'inscrire dans les programmes des écoles professionnelles et industrielles un cours sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles ;**

c) **D'assurer que, là où la législation prévoit l'existence de comités de sécurité et d'hygiène dans les entreprises, les jeunes y soient représentés dès qu'un certain nombre de jeunes sont occupés dans l'entreprise ;**

c) La mise en œuvre, au sein de l'entreprise, de méthodes permettant de connaître les problèmes propres aux adolescents, de recueillir leurs observations **et d'assurer leur collaboration avec les organes de représentation des travailleurs**, quant aux mesures de protection du travail des jeunes.

