



DECISION SUR LE BIEN FONDE

RECLAMATION N° 1/1998

par la Commission internationale de Juristes
contre le Portugal

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (ci-après dénommé "le Comité"), au cours de sa 163^e session où siégeaient :

MM. Matti MIKKOLA, Président
Rolf BIRK, Vice-Président
Stein EVJU, Vice-Président
Mme Suzanne GRÉVISSE, Rapporteur général
MM. Konrad GRILLBERGER
Tekin AKILLIOGLU
Nikitas ALIPRANTIS
Alfredo Bruto DA COSTA
Mme Micheline JAMOULLE

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire du Comité

En présence de Mme ANCEL-LENNERS, observatrice de l'Organisation internationale du Travail

Après avoir délibéré le 30 juin ainsi que les 8 et 9 septembre 1999 ;

Rend la décision suivante adoptée à cette dernière date :

PROCEDURE

1. Le 10 mars 1999, le Comité a déclaré la réclamation recevable par la décision ci-jointe.

2. En application de l'article 7 par. 1 et par. 2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives et de la décision du 10 mars 1999 du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire du Comité a adressé, le 12 mars 1999, le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement du Portugal, à la Commission internationale de juristes (CIJ), organisation auteur de réclamation, aux Parties contractantes au Protocole ainsi qu'à la Confédération européenne des syndicats (CES), à l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) et à l'Organisation internationale des employeurs (OIE) en les invitant à lui soumettre des observations sur le bien-fondé de la réclamation. Le Secrétaire du Comité a également adressé le texte de la décision aux Parties contractantes à la Charte pour information.

3. Le Gouvernement portugais a présenté le 29 mars 1999 ses observations sur le bien-fondé de la réclamation accompagnées de quatre annexes. La CES a présenté des observations le 28 mai 1999, après une prorogation du délai imparti. L'organisation auteur de la réclamation a soumis ses observations le 7 juin 1999, accompagnées d'une annexe, après une prorogation du délai imparti. Le Gouvernement portugais a présenté des observations supplémentaires accompagnées d'une annexe le 29 juin 1999 après une prorogation du délai imparti.

4. Chacune des deux parties a reçu communication, en application de l'article 7 par. 3 du Protocole, des observations de l'autre Partie ainsi que des observations de la CES.

5. Le Gouvernement portugais et la CES ont proposé dans leurs observations que le Comité organise une audition en application de l'article 7 par. 4 du Protocole. En se fondant sur l'article 10 des règles de procédure, le Comité n'a pas estimé nécessaire d'organiser une telle audition.

ARGUMENTATION DES PARTICIPANTS A LA PROCEDURE

a) *L'organisation auteur de la réclamation*

6. La CIJ demande au Comité de déclarer qu'il y a violation par le Portugal de l'article 7 par. 1 de la Charte qui est ainsi libellé :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties contractantes s'engagent :

1. à fixer à quinze ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux

légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation ; ... ».

Elle allègue en effet dans sa réclamation, ainsi que cela est exposé au paragraphe 2 de la décision sur la recevabilité, que « malgré les dispositions législatives adoptées et les mesures prises par le Portugal pour interdire le travail des enfants et assurer le respect de cette règle, un grand nombre d'enfants de moins de 15 ans continuent à travailler illégalement dans de nombreux secteurs de l'économie, notamment dans le nord du pays. Elle soutient en outre que l'Inspection générale du travail, principal organe chargé de veiller au respect de la législation sur le travail des enfants, n'est pas en mesure d'exercer son contrôle de manière efficace. Elle affirme que les conditions de travail imposées à ces enfants sont de nature à nuire gravement à leur santé. Elle rappelle qu'il appartient aux Etats liés par l'article 7 par. 1 de la Charte sociale, non seulement de fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, mais encore de prendre les mesures nécessaires pour que cette règle soit appliquée de manière satisfaisante ; que, de surcroît, la règle interdisant l'emploi des enfants de moins de 15 ans s'applique également aux enfants travaillant dans les entreprises familiales ».

7. La CIJ se fonde sur un ensemble de documents et, parmi ceux-ci, un rapport de 1992 publié par une organisation non-gouvernementale¹, qui évalue à cette date à 200 000 le nombre d'enfants de moins de 15 ans qui travaillaient dans des conditions pénibles et portant préjudice à leur santé. Elle ajoute que l'Inspection générale du travail a souvent été la cible d'allégations de corruption ou de simple manque de motivation et d'efficacité.

b) Le Gouvernement du Portugal

8. Dans ses observations sur le bien-fondé de la réclamation, le Gouvernement rappelle en premier lieu que le Portugal a ratifié un grand nombre de conventions internationales portant sur l'interdiction du travail des enfants, ce qui démontre sa ferme volonté politique de s'engager à mettre en œuvre toutes les dispositions et principes de ces conventions. Il a en effet accepté l'ensemble des dispositions de la Charte sociale européenne, y compris l'article 7 qui garantit le droit des enfants et des adolescents à la protection. Il est l'un des premiers Etats à avoir ratifié le Protocole prévoyant un système de réclamations collectives. Il a par ailleurs ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies dont respectivement l'article 24 et l'article 10 par. 3 sont consacrés à la protection des mineurs. Il a en outre ratifié la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, ainsi que la Convention de l'Organisation internationale du travail n° 138 sur l'âge minimum, 1973.

9. Le Gouvernement estime qu'il se trouve ainsi placé dans une position défavorable par rapport aux Etats qui n'ont pas ratifié les instruments

¹ Suzanne Williams, *Child Workers in Portugal*, n° 12 in *Child Labour Series*, Londres, Anti-Slavery International, 1992

mentionnés ci-dessus et notamment, aux Parties contractantes à la Charte qui n'ont pas accepté l'article 7 dans son intégralité et ne font par conséquent l'objet d'aucun contrôle international sur ce point.

10. Le Gouvernement analyse ensuite les éléments fournis par l'organisation auteur de la réclamation. Il soutient que certaines de ces annexes ne devraient pas être prises en considération en l'espèce car elles apportent des éléments anciens concernant notamment la période 1994-1995 couverte par la Recommandation Chs(98) 5 du Comité des Ministres. Le Comité ne devrait, selon le Gouvernement, considérer que les seuls documents qui apportent des éléments postérieurs à ladite Recommandation.

11. Il affirme qu'en tout état de cause les données chiffrées sur le travail des enfants contenues dans ces documents ne sont pas fiables. Il se fonde sur les résultats de l'enquête statistique menée en octobre 1998 (la période de référence étant la dernière semaine de septembre) en collaboration entre le département de statistiques du ministère du travail portugais et l'Organisation internationale du Travail (service de statistiques et programme international d'élimination du travail des enfants (IPEC)). A ses yeux, les informations et les données chiffrées sur le travail des enfants fournies par cette enquête sont les seules que le Comité devrait prendre en considération en l'espèce.

12. Le Gouvernement expose la méthodologie adoptée pour mener l'enquête. Celle-ci, qui a porté sur 26 569 familles, a tenu compte des déclarations des chefs de famille d'une part et de celles des enfants d'autre part. Tous les mineurs âgés de 6 à 15 ans compris exerçant une activité contribuant au produit national pendant plus d'une heure par semaine ont été considérés par l'enquête comme des enfants exerçant une activité économique. L'enquête n'a pas fait la différence entre les « travaux légers » autorisés par la Charte dans le cadre de l'article 7 par. 1 et les travaux interdits.

13. Le Gouvernement décrit ensuite les résultats de l'enquête. Il en ressort notamment que :

- 46,6% des enfants déclarant exercer une activité économique étaient âgés de 13 ou 14 ans ;

- 90,8% des enfants âgés de 6 à 14 ans déclarant exercer une activité économique l'exerçaient en tant que membres non rémunérés de la famille et 9,2% en tant que travailleurs salariés ;

- parmi les membres de la famille non rémunérés, 93,6% fréquentaient l'école et 6,4% l'avaient quittée, 3,1% ayant déjà achevé leur scolarité obligatoire ; parmi les travailleurs salariés de 6 à 14 ans, 68% fréquentaient l'école ;

- 66% des enfants âgés de 6 à 14 ans déclarant exercer une activité économique travaillaient dans le secteur de l'agriculture, 9,6% dans la

restauration, 9,2% dans le commerce, 7,1% dans les industries manufacturières, 2,7% dans le bâtiment et 5,5% dans d'autres activités;

- 73,6% des enfants âgés de 6 à 14 ans déclarant exercer une activité dans l'agriculture travaillaient en moyenne 3 heures ou moins par jour, 21,9% de 4 à 6 heures et 4,5% plus de six heures ; 58, 1% des enfants exerçant leurs activités dans les industries manufacturières travaillaient en moyenne 3 heures ou moins par jour, 22,6% de 4 à 6 heures et 19,4% plus de six heures; 33,3% des enfants exerçant une activité dans le bâtiment travaillaient en moyenne trois heures ou moins par jour, 33,3% de 4 à 6 heures et 33,3% plus de six heures; 60% des enfants exerçant leurs activités dans le commerce travaillaient en moyenne trois heures ou moins, 14,3% de 4 à 6 heures et 10% plus de 6 heures; 69% des enfants exerçant leurs activités dans l'hôtellerie et la restauration travaillaient en moyenne trois heures ou moins par jour, 14,3% de 4 à 6 heures et 16,7%, plus de 6 heures. Enfin, 68,4% des enfants travaillaient 3 heures ou moins par jour tous secteurs confondus.

14. D'après le Gouvernement, les résultats de cette enquête sont de nature à démontrer que le nombre d'enfants âgés de 6 à 14 ans, couverts par l'article 7 par. 1 de la Charte qui, au cours de la période de référence de l'enquête, exerçaient une activité économique est « relativement réduit et bien inférieur » à celui allégué dans la réclamation. Ce nombre est compris entre 12 000 (selon les déclarations des parents) et 27 500 (selon les déclarations des enfants), dont 25 000 effectuaient un travail non rémunéré dans le cadre de l'économie famille et 2500 effectuaient un travail salarié. Le Gouvernement soutient à cet égard que les activités non rémunérées exercées au sein de la famille n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 7 par. 1. Cette disposition ne couvrirait, en ce qui concerne le travail familial, que le travail des enfants dans les entreprises familiales et le travail des employés de maison, activités qui seraient différentes de l'entraide familiale. Or, affirme-t-il, les résultats de l'enquête prouvent que le travail des enfants au Portugal s'effectue, presque totalement, dans le cadre de l'entraide familiale. Il ajoute qu'en tout état de cause les activités exercées dans ce cadre sont des "activités légères, occasionnelles ou de courte durée qui n'affectent pas l'accomplissement de la scolarité obligatoire", c'est-à-dire qu'il s'agit de "travaux légers" autorisés par l'article 7 par. 1. Il en déduit que seuls les 2500 enfants qui, selon l'enquête, exerçaient une activité salariée travailleraient dans des conditions contraires aux exigences de l'article 7 par. 1, le travail accompli par des enfants dans le cadre de l'entraide familiale constituant un problème différent qui relève de l'article 7, par. 10 de la Charte.

15. Le Gouvernement expose par ailleurs les mesures de lutte contre le travail des enfants prises après 1995 (les mesures adoptées avant cette date ayant déjà fait l'objet d'une appréciation du Comité européen des Droits sociaux dans le cadre de l'examen des rapports nationaux).

Il souligne que la lutte contre le travail des enfants est considérée comme une tâche prioritaire aussi bien par le Gouvernement que par les partenaires sociaux (Programme du XIIIème Gouvernement, accord de concertation stratégique de décembre 1996, création du Plan pour l'élimination de

l'exploitation du travail des enfants et du Conseil national contre l'exploitation du travail des enfants). Il précise notamment qu'un projet de loi visant à étendre au travail indépendant l'interdiction du travail des enfants de moins de 16 ans et qu'un autre visant à alourdir les sanctions qui s'appliquent en cas de travail illégal, de non-respect de la scolarité obligatoire ou de non-respect de la législation et réglementation concernant le travail léger sont actuellement en discussion devant l'Assemblée nationale. Il énumère également un grand nombre de mesures prises pour lutter contre l'échec et l'abandon scolaires, pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (instauration en 1996 du Revenu minimum garanti dont le versement est lié à la fréquentation scolaire des enfants de la famille bénéficiaire) ainsi que des mesures dans le domaine de la sécurité sociale et de l'emploi (par exemple, indexation des allocations familiales sur les ressources familiales).

16. Le Gouvernement conteste en outre l'allégation de la CIJ selon laquelle l'Inspection générale du travail ne serait pas en mesure d'exercer son contrôle de manière efficace. Il fait état de progrès dans les effectifs du service et la formation des inspecteurs du travail. Il rappelle que ces derniers effectuent un grand nombre de visites inopinées plus spécialement orientées vers la détection du travail illégal des enfants et demandent aux syndicats, aux organisations non gouvernementales et aux écoles de lui faire systématiquement part des cas de travail illégal des enfants, d'absentéisme ou d'abandon scolaire dont ils auraient connaissance. Les inspecteurs du travail sont par ailleurs compétents pour procéder à des contrôles au domicile des employeurs puisque la législation sur le travail des enfants s'applique au travail à domicile déclaré. Le Gouvernement souligne cependant que l'Inspection du travail ne peut effectuer de contrôles dans les domiciles privés où les enfants travaillent dans l'illégalité. Cette responsabilité relève, selon lui, d'autres services de l'administration publique tels que les services de l'éducation, de la santé, de la sécurité sociale, de l'emploi et de la formation professionnelle.

17. Le Gouvernement critique vigoureusement les allégations de corruption et de subornation de l'Inspection du travail contenues dans la réclamation. Il constate que ces allégations ne s'appuient sur aucun élément de preuve. Il précise qu'aucune plainte ou allégation de corruption n'a jamais été formulée contre des inspecteurs du travail.

18. En conclusion, le Gouvernement affirme que, bien qu'il existe encore quelques situations de travail des enfants sur son territoire, il serait injuste de conclure à la non-conformité de la situation du Portugal à l'article 7 par. 1 compte tenu des mesures effectivement mises en œuvre pour éliminer ce problème.

c) *La Confédération européenne des syndicats (CES)*

19. Dans ses observations, la CES rappelle qu'elle attribue une grande importance à la Charte en général et aux développements nouveaux dans le système de contrôle en particulier. Elle veut contribuer à ce que la Charte soit

un instrument vivant renforçant les droits sociaux fondamentaux dans la pratique quotidienne.

20. Elle invite le Comité à donner une interprétation claire de l'article 7 par. 1 qui couvre tous les domaines d'activité sans exception, y compris les activités effectuées dans le cadre de la famille (en dehors du ménage proprement dit).

21. En ce qui concerne la situation au Portugal, la CES rappelle qu'en 1974 les syndicats ont dressé un inventaire de la situation sociale en insistant sur la gravité du travail des enfants. Elle note que, ces dernières années, des mesures législatives et pratiques ont renforcé l'efficacité du combat contre le travail des enfants ainsi que le demandaient avec insistance les organisations syndicales.

22. La CES considère cependant que malgré tous les efforts entrepris par le Gouvernement du Portugal, la situation n'est toujours pas conforme, dans la pratique, aux obligations de l'article 7 par. 1.

APPRECIATION DU COMITE

23. Le Comité salue tout d'abord l'engagement pris par le Gouvernement du Portugal en acceptant la Charte sociale européenne de 1961 dans son intégralité et, plus particulièrement tous les paragraphes de l'article 7, et en ratifiant le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Il constate qu'à ce jour peu d'Etats ont accepté autant d'engagements internationaux dans le cadre de la Charte.

24. Il précise cependant que l'examen de la présente réclamation n'implique aucune comparaison entre le cas du Portugal et celui des autres Etats qui ont ratifié la Charte, ni aucune appréciation sur la situation de ces Etats au regard de l'article 7 par. 1.

25. Le Comité rappelle ensuite l'objet et la portée de l'article 7 par. 1 de la Charte tels qu'il les a précisés dans ses Conclusions à l'occasion de l'examen des rapports nationaux.

26. Cette disposition interdit le travail des enfants avant 15 ans en admettant toutefois certaines dérogations. Elle vise à assurer la protection des enfants et des adolescents contre les risques que comporte l'accomplissement de travaux susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur leur santé, leur moralité, leur développement et leur éducation (Conclusions V, p. 55).

27. L'interdiction concerne :

- l'ensemble des secteurs économiques et tous les types d'entreprise, y compris les entreprises familiales, ainsi que toute forme de travail, qu'il soit ou non rémunéré (voir notamment Conclusions VII, p. 41),

- les travaux agricoles et le travail domestique dont le Comité a déclaré qu'ils ne sauraient a priori être considérés comme des travaux légers au sens de ce paragraphe (Conclusions I, p. 43);

- le travail à domicile et la sous-traitance.

28. Relève également de l'article 7 paragraphe 1 le travail effectué par les enfants dans le cadre de la famille (entraide familiale) alors même que ce travail ne serait pas accompli pour une entreprise au sens juridique et économique du terme et que ces enfants n'occupent pas un véritable emploi. Si la participation des enfants à de tels travaux peut être considérée comme normale et même comme constituant un élément de leur éducation, elle n'en comporte pas moins, en cas d'abus, les risques que l'article 7 par. 1 a pour objet d'éliminer. Il appartient aux Etats d'exercer un contrôle qui, dans ce cas, ainsi que le gouvernement portugais le note lui-même, relève non seulement de l'inspection du travail mais également des institutions scolaires et des services sociaux.

29. Si l'article 7 par. 1 permet en dérogation à l'interdiction du travail avant 15 ans l'exercice de "travaux légers déterminés", il ne peut s'agir que de travaux qui ne risquent pas de porter atteinte à la santé, la moralité, le développement ou l'éducation des enfants. L'appréciation du caractère léger dépend en fait des circonstances de l'espèce.

30. Un premier élément déterminant tient à la nature même des travaux. Des emplois inadaptés en raison de l'effort physique qu'ils impliquent, des conditions de travail (bruit, chaleur, etc.) ou des répercussions psychologiques possibles, peuvent en effet avoir des conséquences néfastes non seulement sur la santé et le développement de l'enfant, mais aussi sur sa capacité de tirer le meilleur profit de l'éducation scolaire et, d'une façon générale, sur son aptitude à s'insérer d'une manière satisfaisante dans la société. Pour satisfaire à l'article 7 par. 1, il appartient donc aux Etats, sous le contrôle du Comité, de définir les types d'emploi qui peuvent être considérés comme légers ou, à tout le moins, d'établir la liste de ceux qui sont exclus.

31. Cependant des travaux considérés comme "légers" par leur nature perdent ce caractère lorsqu'ils sont effectués pendant une durée excessive. Les Etats ont donc l'obligation de préciser les conditions d'exercice des "travaux légers", notamment les durées maximales admises et les temps de repos prescrits de manière qu'un contrôle puisse être exercé par les services compétents. Même s'il n'a pas fixé de limite générale à la durée des travaux légers autorisés, le Comité a considéré qu'une situation dans laquelle un enfant âgé de moins de 15 ans travaille de vingt à vingt-cinq heures par semaine pendant l'année scolaire (Conclusions II, p. 32) ou trois heures par jour de classe et six à huit heures les jours de semaine sans école est contraire à la Charte (Conclusions IV, p. 54).

32. Enfin, le Comité rappelle que l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des Droits de l'Homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs. A cet égard, il considère que l'application

satisfaisante de l'article 7 ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective et rigoureusement contrôlée (voir, par exemple, Conclusions XIII-3, p. 292 et 295). Il estime que l'inspection du travail a un rôle déterminant à jouer pour l'application effective de l'article 7 de la Charte.

33. A la lumière de ces principes, le Comité relève d'abord qu'au Portugal, d'après les informations données par le Gouvernement et mentionnées par le Comité dans ses Conclusions XIII-5, seuls peuvent être employés à des travaux légers les jeunes ayant atteint 15 ans (depuis le 1er janvier 1997) et achevé leur scolarité obligatoire d'une durée de neuf ans. Dans ces conditions, tout travail, même léger, accompli par un enfant de moins de 15 ans est un travail illégal. Les mesures législatives prises au Portugal pour mettre en œuvre l'article 7 par. 1 sont rigoureuses, ce que le Comité ne peut qu'approuver.

34. Or, le Comité constate au vu des éléments du dossier que des enfants âgés de moins de quinze ans travaillent en fait au Portugal. Il relève que ceci n'est pas contesté par le Gouvernement. Afin de tenter de déterminer l'ampleur exacte du problème et ses caractéristiques, il peut tenir compte de toutes les informations qui lui sont présentées par les parties, quelle que soit la période à laquelle elles se rapportent. En l'espèce, il estime qu'il suffit de se fonder sur les résultats de l'enquête de 1998 qui apporte les éléments les plus récents et dont la Commission internationale de Juristes ne conteste d'ailleurs pas le sérieux, même si son interprétation des résultats diffère de celle qu'en donne le Gouvernement.

35. Il ressort de cette enquête qu'en septembre 1998 plusieurs milliers d'enfants âgés de moins de 15 ans travaillaient contrairement aux exigences de l'article 7 par. 1 de la Charte et du droit portugais. Le Comité considère que les 25 000 qui, sur un total estimé de 27 500, effectuaient un travail non rémunéré dans le cadre de l'entraide familiale doivent être pris en compte au regard de l'article 7 par. 1.

36. Le Comité constate en outre que, selon l'enquête, un nombre non négligeable d'enfants âgés de moins de 15 ans ayant déclaré exercer une activité économique travaille dans les secteurs de l'agriculture (66%), des industries manufacturières (7,1%) et du bâtiment (2,7%). Ces secteurs peuvent, par leur nature même, comporter certains travaux qui risquent d'avoir des répercussions négatives aussi bien sur la santé des enfants que sur leur développement.

37. Le Comité constate enfin que, tous secteurs confondus, les durées de travail déclarées dépassent celles qui peuvent être considérées comme compatibles avec la santé des enfants ou leur scolarité: 31,6% des enfants concernés travaillaient en effet en moyenne plus de 4 heures par jour tous secteurs confondus. Ce pourcentage est particulièrement élevé dans le secteur du bâtiment et le secteur des industries manufacturières où respectivement 66,6% et 42% des enfants concernés travaillaient en moyenne plus de quatre heures par jour. Le Comité relève d'ailleurs que

parmi les jeunes de 6 à 14 ans, exerçant un emploi salarié, seulement 68 % fréquentaient l'école.

38. S'agissant plus particulièrement du travail des enfants dans le cadre de l'entraide familiale qui s'exerce principalement, selon le Gouvernement, dans l'agriculture et la restauration, rien ne permet au Comité de présumer que ce travail dans sa nature ou ses conditions d'exercice (durée, horaires) devrait, dans tous les cas, être considéré comme un travail léger au sens de l'article 7 par. 1.

39. Le Comité recherche ensuite si les mesures prises par le Gouvernement sont de nature à remédier à la situation critiquée.

40. Il reconnaît que le Gouvernement a pris, notamment au cours des années récentes, de nombreuses mesures tant juridiques que pratiques afin de lutter contre le travail des enfants en s'attaquant à ses diverses causes qui sont multiples et complexes. Ces mesures ont entraîné une diminution progressive du nombre de jeunes travaillant illégalement, amélioration qui n'est pas contestée. Cependant, il est clair que le problème n'est pas réglé.

41. Le Comité reconnaît que de nombreuses mesures ont été prises par le Gouvernement afin d'augmenter l'efficacité des services de l'Inspection du travail. Il observe qu'en 1997, les inspecteurs du travail ont effectué 1462 visites dans les entreprises et constaté que 167 enfants âgés de moins de 16 ans y travaillaient illégalement. En 1998, ils ont effectué 2475 visites dans les entreprises et constaté 191 cas d'enfants âgés de moins de 16 ans qui travaillaient illégalement. Le Comité estime, au vu des résultats de l'enquête de 1998 et du fait que les entreprises familiales sont couvertes par la législation et la réglementation existantes, que ces chiffres demeurent modestes.

42. En ce qui concerne l'allégation de la CIJ selon laquelle les services de l'inspection du travail seraient corrompus, allégation que conteste vigoureusement le Gouvernement, elle n'est pas assortie de preuves.

43. Enfin, ainsi que le reconnaît le Gouvernement, les efforts doivent également être poursuivis pour accroître l'efficacité du contrôle exercé sur le travail des enfants dans le cadre de la famille et dans les domiciles privés, contrôle dont le Comité ne méconnaît pas la difficulté et qui relève de l'inspection du travail ou des institutions scolaires et des services sociaux selon les cas.

44. Le Comité estime que les autres arguments avancés par les parties sont secondaires et ne sont pas de nature à modifier son appréciation de la situation.

CONCLUSION

45. Le Comité conclut que la situation au Portugal n'est pas conforme à l'article 7 par. 1.

Suzanne GRÉVISSE
Rapporteur

Matti MIKKOLA
Président du Comité

Régis BRILLAT
Secrétaire du Comité

A la présente décision se trouve jointe, conformément à l'article 30 du Règlement du Comité, une opinion dissidente de M. Alfredo BRUTO DA COSTA.

OPINION DISSIDENTE DE M. ALFREDO BRUTO DA COSTA

1. La mise en place d'un système de réclamations collectives (Protocole additionnel du 9 novembre 1995) présuppose que l'organisation auteur de la réclamation est en mesure d'apporter au Comité des informations et/ou des éléments de preuve que le système de rapports ne fournirait pas.

En l'espèce, toutefois, le Comité européen des Droits sociaux a construit l'ensemble de son argumentation sans s'appuyer sur aucun des éléments de preuve ou d'information apportés par la Commission internationale de Juristes (CIJ). En ce sens, et bien qu'une compétence particulière en la matière ait été reconnue à la CIJ, la réclamation doit être considérée comme dépourvue de fondement.

C'est ainsi qu'objectivement cette réclamation a uniquement servi de prétexte au Comité pour parvenir à une conclusion «négative» sur la base d'informations recueillies ailleurs (expressément fournies par le Gouvernement portugais). Le Comité a ainsi doté la revendication des arguments qui lui manquaient et fait un usage impropre du système de réclamations collectives.

2. En adoptant une conclusion centrée sur la «situation au Portugal» le Comité ne s'est pas conformé à ce qui lui est demandé par l'article 8 du Protocole additionnel, dans lequel il est question d'une conclusion «sur le point de savoir si la Partie contractante mise en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition (visée par la réclamation)», ce qui renvoie plus à la prestation de la Partie contractante qu'à la situation en tant que telle. De plus, l'expression «manière satisfaisante» implique une certaine souplesse que l'évaluation de l'exécution selon le schéma «oui ou non» ne permet pas.
3. Le Comité adopte une notion statique et étroite de la légalité, ignorant délibérément la «viscosité» naturelle, inévitable, des changements sociaux et la nécessité de tenir compte de l'aspect dynamique des problèmes sociaux. C'est ainsi que les progrès réalisés dans le domaine en question (le travail des enfants) au Portugal sont mentionnés, mais ne sont pas correctement évalués par le Comité.

En fait, parmi toutes les informations relatives à l'aspect quantitatif du problème qui figurent dans les «un ensemble de documents » fournis par la CIJ, le Comité cite uniquement le chiffre de 200 000 enfants travaillant en 1992. Par ailleurs il mentionne le chiffre de 27 500 enfants qui, selon une enquête menée par le gouvernement portugais, travaillaient en 1998. Le Comité n'a pas tenu suffisamment compte de ce recul spectaculaire de 200 000 à 27 500 enfants au travail (correspondant à une baisse de près de 86% sur une période de 6 ans) dans son évaluation du point de savoir si la Partie contractante intéressée avait ou non «assuré de manière satisfaisante l'application de la disposition». Il semble bien plutôt que l'on

se soit borné dans la conclusion à relever que «le problème n'est pas réglé» et que la situation n'est donc pas en conformité avec la disposition en question.

4. Il est regrettable que dans le cadre d'une discussion sur les droits sociaux le Comité ne formule pas la moindre critique à l'adresse de la Commission internationale de Juristes après avoir constaté que l'allégation de la CIJ quant à la corruption de l'Inspection de travail «n'est pas assortie de preuves».

En conclusion :

- le conclusion du Comité n'est pas conforme à l'article 8 du Protocole additionnel;
- la réclamation n'a pas fourni au Comité d'éléments d'information ou de preuve de nature à étayer sa conclusion;
- objectivement, le Comité a fait un usage impropre du système de réclamations collectives;
- et, enfin, le Comité a adopté une conception étroite et statique de la légalité ne convenant pas à l'évaluation juridique de situations et de problèmes du domaine social.