

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 160^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
Mme Micheline JAMOULLE

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire du Comité

En présence de Mme Anna-Juliette POUYAT, observatrice de l'Organisation internationale du Travail

Vu la réclamation enregistrée sous le n° 1/1998 introduite le 12 octobre 1998 par la Commission internationale de juristes, représentée par son Secrétaire général M. Adama Dieng, tendant à ce que le Comité déclare que le Portugal fait une application non satisfaisante de l'article 7 par. 1 de la Charte sociale européenne;

Vu les documents annexés à la réclamation;

Vu les observations présentées le 6 janvier 1999 par le Gouvernement portugais représenté par Mme Maria Josefa Leitão, Directrice générale adjointe au ministère du Travail et de la Solidarité;

Vu les observations en réponse présentées le 1er février 1999 par la Commission internationale de Juristes;

Vu la Charte sociale européenne et notamment l'Article 7 par. 1 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 :

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 ; ... ».

Vu le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives;

Vu les règles de procédure adoptées par le Comité lors de sa 144^e session (17-21 mars 1997) ;

Après avoir délibéré le 10 mars 1999;

Rend la décision suivante :

1. La Commission internationale de juristes expose que, selon son statut, elle «a pour objet de défendre et de promouvoir les principes de justice qui constituent le fondement de l'état de droit» (article 4). Elle s'est donnée pour mandat de «faire connaître et respecter le principe de l'état de droit et apporter aide et encouragement aux peuples à qui l'état de droit est dénié » (article 4). Elle est en outre au nombre des organisations internationales non gouvernementales ayant participé à l'élaboration de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et a organisé des séminaires internationaux sur l'application de celle-ci, particulièrement sous l'angle de l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine.

2. Elle allègue 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.

3. Le Gouvernement portugais déclare ne pas contester que la réclamation satisfait aux conditions de recevabilité énoncées par les articles 1 b), 3 et 4 du Protocole additionnel.

4. En revanche, le Gouvernement portugais soutient que la réclamation est irrecevable pour les motifs suivants :

- la réclamation constitue une procédure inutile car elle a le même objet et, pour l'essentiel, la même période de référence que la conclusion négative adoptée par le Comité lors du cycle de contrôle XIII-5, qui a été suivie de la Recommandation N° RChs (98)5 adoptée le 2 juillet 1998 par le Comité des Ministres sur l'application de la Charte sociale européenne pendant la période 1994-1995;
- la réclamation peut elle-même aboutir à une nouvelle recommandation et se heurte aux principes de *res judicata*, voire même de *non bis in idem*;
- des mesures ont été prises par les autorités portugaises afin de mettre en œuvre la recommandation mentionnée ci-dessus.

5. Dans ses observations en réponse, la Commission internationale de juristes conteste les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement portugais et demande que la réclamation soit déclarée recevable.

En ce qui concerne les conditions de recevabilité énoncées par le Protocole et par les règles de procédure du Comité

6. Le Comité constate que, conformément à l'article 4 du Protocole, qui a été ratifié par le Portugal le 20 mars 1998 et est entré en vigueur le 1er juillet 1998, la réclamation est présentée sous forme écrite et porte sur l'article 7 par. 1, disposition acceptée par le Portugal le 6 août 1991 lors de la ratification de la Charte. De plus, les motifs de la réclamation sont indiqués.

7. Il note aussi que, conformément à l'article 1 b) et à l'article 3 du Protocole, la Commission internationale de juristes est une organisation internationale non gouvernementale, dotée du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations internationales non gouvernementales ayant le droit d'introduire des réclamations.

8. Par ailleurs, conformément à l'article 1 des règles de procédure du Comité, la réclamation présentée au nom de la Commission internationale de juristes est signée par son Secrétaire général qui, d'après le statut de l'organisation, est la personne habilitée à la représenter.

9. Le Comité considère que cette organisation a introduit une réclamation dans un domaine pour lequel elle est particulièrement qualifiée au sens de l'article 3 du Protocole.

En ce qui concerne les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement portugais

10. Le Comité rappelle qu'aux termes du préambule du Protocole additionnel de 1995 la procédure de réclamations collectives a été instituée afin d'améliorer la mise en œuvre effective des droits sociaux garantis par la Charte et de renforcer la participation des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales.

Cette procédure, distincte par sa nature de la procédure d'examen des rapports nationaux, a pour objet de permettre au Comité de procéder à une appréciation juridique de la situation d'un Etat au vu des éléments apportés par la réclamation et la procédure contradictoire à laquelle celle-ci donne lieu.

Ni le fait que le Comité ait déjà examiné cette situation à l'occasion de la procédure d'examen des rapports nationaux, ni le fait qu'il sera appelé à l'examiner à nouveau au cours des cycles ultérieurs de contrôle ne sauraient par eux-mêmes entraîner l'irrecevabilité d'une réclamation collective concernant la même disposition de la Charte et la même Partie contractante.

11. Au surplus, le Comité relève qu'en l'espèce l'article 7 ne fait l'objet d'un examen que tous les quatre ans. Il ne fait pas partie, en effet, des dispositions du «noyau dur» de la Charte, c'est-à-dire des dispositions qui, conformément au système de présentation des rapports décidé par les Parties contractantes, font l'objet d'un examen tous les deux ans. Comme le relève justement le Gouvernement portugais, un laps de temps assez long s'écoulera entre l'appréciation faite par le Comité de l'application par le Portugal de l'article 7 par. 1 dans les Conclusions XIII-5, rendues publiques en décembre 1997, et l'appréciation qu'il fera dans les Conclusions XV-2 qui seront adoptées et rendues publiques en décembre 2000. Or, la présente réclamation donne la possibilité au Comité d'évaluer la situation au Portugal avant l'an 2000 dans un domaine aussi important que celui de l'interdiction du travail des enfants.

12. Par ailleurs, le Comité rappelle que la recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 2 juillet 1998 portait sur la situation du Portugal au regard de l'article 7 par. 1 durant la période de référence 1994-1995. Or, la réclamation fait état de textes et de faits postérieurs à cette période de référence. Cette procédure donne en outre l'occasion au Gouvernement portugais d'apporter lui-

même des informations et des justifications relatives à l'action qu'il a menée postérieurement à la période de référence sur laquelle portait son dernier rapport.

13. Les principes juridiques *res judicata* et *non bis in idem* invoqués par le Gouvernement portugais sont sans application dans les relations entre les deux procédures de contrôle.

14. Le Gouvernement portugais soutient enfin que des mesures ont été prises par les autorités portugaises afin de mettre en œuvre la Recommandation N°RChs(98)5 du Comité des Ministres. Le Comité considère qu'il s'agit là d'une question qui est sans incidence sur la recevabilité de la réclamation et qui ne peut être examinée à ce stade de la procédure.

15. En conséquence, le Comité estime que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement portugais ne peuvent être retenues.

16. Par ces motifs, le Comité, sur le rapport présenté par Mme Suzanne GRÉVISSE, sans préjuger sa décision sur le bien-fondé de la réclamation,

DECLARE LA RECLAMATION RECEVABLE.

En application de l'article 7 par. 1 et 2 du Protocole, charge le Secrétaire du Comité d'informer les Parties contractantes à la Charte que la présente réclamation est recevable.

Demande au Gouvernement portugais et à la Commission internationale de juristes de lui soumettre par écrit avant le 30 avril 1999 toutes explications ou informations appropriées.

Demande aux autres Parties contractantes au Protocole de lui transmettre dans le même délai les observations qu'elles souhaiteraient présenter.

Charge le Secrétaire du Comité d'informer les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte en les invitant à formuler des observations avant le 30 avril 1999.