
Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012

**Etude d'ensemble sur les conventions fondamentales
concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration
de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008**

**Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations**

**Rapport de la Commission d'experts
pour l'application des conventions et recommandations
(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)**

Rapport III (Partie 1B)

Bureau international du Travail Genève

Donner un visage humain à la mondialisation

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL GENÈVE

ISBN 978-92-2-224489-8 (imprimé)
ISBN 978-92-2-224490-4 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2012

Couverture: «La colombe de la paix», Jacques Deperthes, 2011, © Jacques et Irène Deperthes

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

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

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

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Partie I. Introduction	1
Chapitre 1. Remarques préliminaires.....	1
Chapitre 2. La protection des droits et principes fondamentaux au travail dans les Constitutions nationales	3
Liberté syndicale et négociation collective.....	4
Travail forcé	4
Travail des enfants.....	5
Egalité, non-discrimination et égalité de rémunération	6
Chapitre 3. Autres instruments internationaux pertinents	9
La reconnaissance des principes et droits fondamentaux au travail dans les autres textes de portée universelle et régionaux	9
Instruments des Nations Unies	9
Liberté d'association et droit de négociation collective.....	9
Elimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire.....	10
Abolition effective du travail des enfants.....	10
Egalité, non-discrimination et égalité de rémunération.....	11
Instruments régionaux	12
Liberté d'association et droit de négociation collective.....	12
Elimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire.....	13
Abolition effective du travail des enfants.....	13
Egalité, non-discrimination et égalité de rémunération.....	14
L'objectif d'une cohérence dans le contrôle des obligations de portée universelle et régionales des Etats relatives aux principes et droits fondamentaux au travail.....	15
Partie II. Liberté syndicale et négociation collective	17
Chapitre 1. Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.....	17
Introduction	17
Chapitre 2. Champ d'application de la convention et méthodes d'application	19
Principe général et exceptions autorisées	19
Méthodes d'application	19
Principales difficultés concernant le champ d'application	21
Chapitre 3. Questions thématiques.....	22
Droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier	22
Droits syndicaux et libertés publiques	22

Droit des travailleurs et des employeurs «sans distinction d'aucune sorte» de constituer des organisations et de s'y affilier	23
Fonction publique	24
Police et forces armées	25
Pompiers et personnel pénitentiaire	26
Magistrats et enseignants.....	26
Autres catégories de travailleurs.....	27
Travailleurs domestiques.....	28
Travailleurs des zones franches d'exportation	28
Travailleurs de l'économie informelle	29
Sous-traitance et autres méthodes de contournement du droit syndical ...	29
Autres formes de distinction	30
Distinction basée sur l'âge d'affiliation syndicale.....	30
Distinction basée sur la nationalité ou la résidence.....	30
Distinction basée sur les opinions politiques	31
Droit de constituer des organisations «sans autorisation préalable»	31
Dépôt des statuts et enregistrement	31
Reconnaissance de la personnalité juridique.....	33
Recours judiciaires	33
Droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations «de leur choix»	34
Structure et composition des organisations: Effectif minimal	34
Droit de s'affilier à plusieurs organisations.....	35
Monopole syndical.....	35
Coercition ou favoritisme des pouvoirs publics	36
Reconnaissance des syndicats les plus représentatifs	37
Sécurité syndicale et droit de ne pas s'affilier à une organisation	38
Droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants et d'organiser leur gestion et leur activité	38
Elaboration des statuts et règlements administratifs	38
Libre élection des représentants	40
Procédure d'élection.....	40
Conditions d'éligibilité des représentants.....	40
Appartenance à la profession ou à l'entreprise et conditions d'ancienneté	40
Nationalité, âge et critère d'alphabétisation.....	41
Opinions ou activités politiques.....	42
Antécédents judiciaires	42
Réélection, destitution et suspension des dirigeants syndicaux.....	43
Organisation de la gestion et de l'activité et formulation du programme d'action	43
Gestion financière	43
Gestion interne et inviolabilité des locaux	45
Activités et programme d'action.....	46
Droit de grève.....	47
Dissolution et suspension des organisations par voie administrative.....	67
Droit des organisations de constituer des fédérations et des confédérations et de s'affilier aux organisations internationales	67

Chapitre 2. Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.....	69
Introduction	69
Champ d'application de la convention et méthodes d'application	70
Principe général et exceptions autorisées	70
Méthodes d'application	70
Principales difficultés concernant le champ d'application	71
Questions thématiques.....	72
Protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence	72
Législations nationales.....	72
Protection contre les actes de discrimination antisyndicale.....	74
Actes visés	74
Licenciement antisyndical et réintégration.....	77
Personnes protégées.....	79
Procédures rapides et efficaces.....	80
Charge de la preuve	80
Sanctions efficaces et suffisamment dissuasives.....	81
Protection contre les actes d'ingérence	82
Actes visés, procédures rapides et impartiales	82
Sanctions efficaces suffisamment dissuasives.....	83
Promotion de la négociation collective	84
Législations nationales.....	84
Champ d'application de la négociation collective	85
Négociation libre et volontaire et autonomie des parties.....	85
Négociation de bonne foi.....	88
Catégories bénéficiant de la négociation collective.....	88
Secteur public et fonction publique	89
Contenu de la négociation collective	91
Pensions ou retraites complémentaires et salaires dans la fonction publique.....	92
Niveau de la négociation collective	94
Reconnaissance des organisations aux fins de la négociation collective	95
Modalités de reconnaissance	95
Droits des syndicats minoritaires	95
Procédure de reconnaissance et critères de représentativité.....	96
Seuil de représentativité	98
Regroupement d'organisations syndicales.....	99
Représentativité des organisations d'employeurs	99
Négociation des représentants de travailleurs non syndiqués	100
Organismes et procédures visant à faciliter et promouvoir la négociation collective	101
Extension de la négociation collective.....	103
Arbitrage obligatoire.....	103

Partie III. Travail forcé	107
Chapitre 1. Introduction	107
Chapitre 2. Champ d'application des conventions et méthodes d'application.....	111
Champ d'application	111
Méthodes d'application: Dispositions constitutionnelles et législatives, décisions judiciaires	112
Difficultés d'application des conventions	112
Chapitre 3. Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930	115
Définition du travail forcé ou obligatoire	115
Exceptions à la définition du travail forcé	116
Service militaire obligatoire	116
Obligations civiques normales	117
Travail obligatoire imposé aux personnes condamnées.....	118
Cas de force majeure.....	119
Menus travaux de village	119
Imposition de travail à des fins de travaux ou services publics et à d'autres fins	120
Obligations en matière de service national.....	124
Restrictions à la liberté des travailleurs de quitter leur emploi	126
Travail effectué par les détenus pour le compte d'entreprises privées	127
Obligation d'effectuer des heures supplémentaires sous la menace d'une peine	128
Esclavage, pratiques analogues et autres formes illégales de travail obligatoire. Imposition de travail forcé aux travailleurs appartenant aux groupes les plus vulnérables	129
Traite des personnes	133
Chapitre 4. Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957	137
Champ d'application de la convention n° 105 par rapport à la convention n° 29.....	137
Sanctions comportant du travail obligatoire imposées pour non-respect des restrictions aux libertés publiques.....	138
Imposition du travail forcé ou obligatoire à des fins de développement économique	141
Infractions à la discipline du travail passibles de sanctions comportant du travail obligatoire.....	142
Sanctions comportant du travail obligatoire en tant que punition pour avoir participé à des grèves	144
Imposition de travail forcé ou obligatoire en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse	146
Chapitre 5. Contrôle de l'application de la loi	147
Sanctions pénales.....	147
Organes responsables du contrôle de l'application de la loi	148
Protection des victimes	150

Partie IV. Elimination du travail des enfants.....	153
Chapitre 1. Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973	153
Introduction	153
Portée et application de la convention.....	155
Champ d'application	155
Méthodes d'application	157
Difficultés concernant le champ d'application.....	158
Questions thématiques	159
Le travail des enfants dans l'économie informelle	159
Mesures législatives régissant le travail des enfants dans l'économie informelle	160
Mécanismes de surveillance du travail des enfants dans l'économie informelle	161
Inspection du travail.....	161
Systèmes de surveillance du travail des enfants.....	161
Exemples de bonnes pratiques pour atteindre les enfants qui travaillent dans l'économie informelle	162
Le travail des enfants dans l'agriculture	163
Application de la convention au secteur agricole dans la législation	163
Questions soulevées par l'application de la convention au secteur agricole	164
Surveillance du travail des enfants dans l'agriculture par l'inspection du travail	164
Programmes de lutte contre le travail des enfants dans l'agriculture.....	165
Travailleurs familiaux et travailleurs domestiques	166
Travail familial, y compris non rémunéré	166
Travail domestique des enfants	167
Age minimum d'admission à l'emploi au travail	168
Age minimum général d'admission à l'emploi ou au travail	168
Relèvement de l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail.....	169
Age minimum d'admission au travail et scolarité obligatoire	170
Assurer la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge minimum	170
Lier l'âge de fin de scolarité obligatoire à l'âge minimum d'admission au travail	171
Assurer l'accès de tous les enfants à la scolarité obligatoire.....	172
Age minimum d'admission au travail dangereux	173
Age minimum de 18 ans pour l'admission au travail dangereux.....	173
Age minimum de 16 ans pour l'admission au travail dangereux et détermination des types de travail dangereux.....	173
Absence d'interdiction générale du travail dangereux	174
Absence de disposition fixant à 16 ans l'âge minimum d'admission aux travaux dangereux interdits	174
Non-respect des conditions requises pour autoriser le travail dangereux dès l'âge de 16 ans.....	175
Travail effectué par des enfants et des adolescents dans le cadre de l'enseignement général, professionnel ou technique ou de programmes d'apprentissage	175

Age minimum d'admission à l'apprentissage	176
Apprentissage et travaux dangereux	177
Problèmes d'application de la législation relative au travail effectué dans le cadre de l'éducation et de la formation.....	177
Travaux légers	177
Age minimum d'admission aux travaux légers	177
Age minimum abaissé à 13 ans pour les travaux légers	178
Age minimum abaissé à 12 ans pour les travaux légers	178
Absence de disposition abaissant l'âge minimum pour les travaux légers.....	179
Détermination des types de travail léger et des conditions qui les régissent	180
Types de travail léger	180
Conditions régissant les travaux légers.....	181
Problèmes d'application de la législation régissant les travaux légers.....	182
Surveillance de l'application et impact.....	183
Mécanismes de contrôle	183
Bonnes pratiques: Travail des enfants et inspection du travail.....	183
Inspections sur le travail des enfants	183
Registre des employeurs	184
Collaboration avec d'autres services.....	184
Inspection du travail et diffusion des données.....	185
Renforcer l'efficacité de l'inspection du travail	185
Sanctions	187
Adoption de sanctions appropriées pour garantir l'application effective de la convention	187
Sanctions applicables en cas de violation des interdictions relatives à l'âge minimum et au travail dangereux.....	187
Sanctions pour la non-scolarisation et la non-fréquentation scolaire.....	188
Problèmes d'application concernant les sanctions.....	188
Absence de sanctions dans la législation nationale	188
Sanctions insuffisamment dissuasives.....	189
Information statistique	190
Atteindre l'enseignement primaire universel en 2015: Aperçu mondial	190
Vue d'ensemble de la pratique dans les Etats Membres	191
Mesurer l'ampleur du travail des enfants	191
Ampleur du travail des enfants.....	192
Education.....	193
Différences entre les taux de scolarisation des garçons et des filles	193
Taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire et enfants non scolarisés.....	193
Chapitre 2. Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999.....	195
Introduction	195
Champ et méthodes d'application	197
Champ d'application	197
Méthodes d'application	198
Difficultés concernant le champ d'application de la convention	200
Questions thématiques	201
Vente et traite des enfants	201

Définition de la vente et de la traite.....	201
Mesures législatives	201
Législation globale visant à interdire la vente et la traite des enfants	202
Interdiction de la traite des enfants de moins de 18 ans.....	202
Interdiction de la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et de leur travail	203
Interdiction de la traite des filles et des garçons de moins de 18 ans, prenant en compte la situation particulière des filles	203
Interdiction de la traite interne et transfrontalière des enfants	204
Difficultés d'application de la législation sur la vente et la traite des enfants.....	204
Lacunes dans l'application de la législation réprimant la traite	205
Complicité de représentants de l'autorité publique.....	206
Mesures programmatiques	206
Programmes et plans d'action nationaux contre la traite des enfants.....	207
Collaboration OIT/IPEC	208
Programmes OIT/IPEC assortis de délais (PAD)	208
Projets régionaux OIT/IPEC	208
Ampleur du problème de la traite des enfants dans la pratique.....	209
Travail forcé	210
Les enfants victimes de servitude pour dettes	210
Législation interdisant la servitude pour dettes des enfants	210
Difficultés liées à l'application de l'interdiction de la servitude pour dettes des enfants	210
Programmes complémentaires de lutte contre la servitude pour dettes des enfants.....	211
Travail domestique forcé des enfants	211
Mesures législatives protégeant les enfants contre le travail domestique forcé	212
Difficultés liées à l'application de l'interdiction du travail forcé des enfants domestiques.....	213
Persistance du travail forcé domestique malgré les interdictions législatives	213
Prise en compte de la situation particulière des filles domestiques	213
Programmes d'aide aux enfants victimes du travail domestique forcé	213
Rôle des plans d'action nationaux dans la lutte contre le travail domestique forcé des enfants	213
Rôle des projets OIT/IPEC	214
Aider les enfants domestiques par la formation et l'éducation	214
Difficultés d'application des programmes	214
Travail obligatoire dans le cadre du système scolaire.....	215
Programmes travail-études.....	215
Les enfants <i>talibés</i>	216
Persistance de l'exploitation des enfants talibés malgré les efforts législatifs	217
Quelques avancées: Programmes ciblant les enfants talibés	217
Le travail des enfants et les conflits armés.....	218
Recrutement forcé ou obligatoire des enfants dans les conflits armés: L'une des pires formes de travail des enfants	218
Mesures législatives adoptées par les Etats Membres	218
Difficultés d'application de la législation concernant le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur participation à des conflits armés.....	219

Cas de progrès	220
Recrutement forcé d'enfants par des forces ou groupes armés	220
Les différents rôles confiés aux enfants associés aux forces ou groupes armés.....	222
Mesures programmatiques	222
Programmes nationaux de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) et projet interrégional OIT/IPEC	222
La réadaptation des ex-enfants soldats: Un défi	224
Le cas des filles associées aux forces ou groupes armés	224
Exploitation sexuelle commerciale des enfants	225
Prostitution	225
Législation interdisant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution.....	225
Progrès législatifs.....	225
Interdiction de la prostitution des garçons et des filles.....	226
Protection de toutes les personnes de moins de 18 ans contre la prostitution.....	226
Interdiction de «l'utilisation» des enfants à des fins de prostitution.....	226
Age du consentement et exploitation sexuelle commerciale.....	227
Traiter les enfants engagés dans la prostitution comme victimes et non comme délinquants	227
Programmes de lutte contre la prostitution des enfants: Exemples de bonnes pratiques	227
Plans d'action nationaux contre l'exploitation sexuelle commerciale	227
OIT/IPEC: Projets régionaux et PAD	228
Prise en compte de la situation particulière des filles dans la lutte contre la prostitution des enfants.....	229
Pornographie.....	229
Interdiction législative de l'utilisation, du recrutement ou de l'offre d'enfants pour la production de matériel pornographique.....	229
Amélioration de la conformité des lois sur la pédopornographie avec la convention	229
Absence de dispositions législatives interdisant la pédopornographie... ..	230
Protection des filles et des garçons de moins de 18 ans contre l'exploitation pornographique.....	230
Importance des mesures spécifiques contre l'utilisation des enfants dans la production de matériel pédopornographique.....	230
Interdiction des spectacles pornographiques mettant en scène des enfants	231
Imprécision de la définition de la pédopornographie.....	231
Mesures actives de lutte contre l'exploitation des enfants dans la pornographie	231
Tourisme sexuel impliquant des enfants.....	233
Législation extraterritoriale et autres mesures législatives visant à lutter contre le tourisme sexuel impliquant des enfants.....	233
Difficultés d'application de l'interdiction du tourisme sexuel impliquant des enfants.....	233
Prévention et lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants: Exemples de bonnes pratiques.....	234
Utilisation, recrutement ou offre d'enfants pour des activités illicites	235
L'inclusion de l'utilisation, recrutement ou offre d'enfants pour des activités illicites en tant que pire forme de travail des enfants	235

Mesures législatives adoptées par les Etats Membres pour interdire l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants aux fins d'activités illicites	235
Production et trafic de stupéfiants	236
Mendicité et autres types d'activités illicites	236
Interdiction de l' <i>utilisation</i> des enfants pour des activités illicites	237
Difficultés d'application de la législation relative à l'utilisation, au recrutement ou à l'offre d'enfants pour des activités illicites	237
Types d'activités illicites les plus courantes utilisant des enfants	237
Les enfants des rues	237
Mesures programmatiques	238
Programmes ciblant les enfants impliqués dans des activités illicites:	
Exemples de bonnes pratiques	238
Mesures spécifiques de protection des enfants des rues	238
Travaux dangereux	239
Les travaux dangereux: L'une des pires formes de travail des enfants	239
Travaux dangereux et détermination des types de travail dangereux	240
Interdiction générale du travail dangereux pour les enfants de moins de 18 ans	240
Listes des types de travail dangereux	241
Lacunes législatives dans l'interdiction des travaux dangereux	243
Interdiction du travail dangereux pour les enfants de moins de 18 ans	243
Détermination d'une liste des types de travail dangereux	243
Lacunes dans la couverture législative des travaux dangereux	244
Travaux dangereux dans l'économie informelle	244
Travaux dangereux dans le secteur domestique	245
Le travail domestique en tant que forme dangereuse de travail des enfants	245
Prise en compte de la situation particulière des filles	246
Travaux dangereux dans le secteur agricole	246
Mesures programmatiques	247
Collaboration avec l'OIT/IPEC	248
Programmes OIT/IPEC assortis de délais (PAD)	248
Projets régionaux de l'OIT/IPEC	249
Absence de programmes efficaces	250
Accès à l'éducation de base gratuite	250
Evolution des taux d'inscription et de scolarisation dans l'enseignement de base	250
Augmentation des taux de scolarisation	250
Réduction de l'écart entre les taux de scolarisation primaire et secondaire	251
Réduction des taux d'abandon scolaire	251
Surmonter les principaux obstacles à l'éducation de base gratuite	252
Garantir l'accès à une éducation de base gratuite	252
Programmes de transferts monétaires inconditionnels	252
Programmes de transferts monétaires conditionnels	253
Amélioration du fonctionnement général du système d'éducation	253
Eliminer la discrimination et les disparités dans l'accès à l'éducation	254
Assurer l'égalité entre les sexes	254
Assurer un accès égal à l'éducation de base gratuite aux enfants vulnérables	255

Donner aux enfants soustraits aux pires formes de travail des enfants l'accès gratuit à l'éducation de base et à la formation professionnelle	256
Identifier les enfants particulièrement exposés à des risques et entrer en contact direct avec eux	257
Orphelins du VIH et sida et autres enfants vulnérables	257
Plans d'action nationaux spécifiques pour les OEV	258
Faciliter aux OEV l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle afin de prévenir leur engagement dans les pires formes de travail des enfants	258
Intégration de la problématique des OEV dans les politiques et programmes nationaux de lutte contre le travail des enfants: Exemples de bonnes pratiques	259
Les enfants roms	260
Mesures programmatiques visant à réduire la vulnérabilité des enfants roms	260
Importance de l'accès à l'éducation de base gratuite pour les enfants roms	261
Enfants issus de familles pauvres et des zones rurales	261
Mesures en faveur des enfants issus de familles pauvres et des zones rurales	262
Mesures facilitant l'accès à l'éducation aux enfants de familles pauvres et des zones rurales: Exemples de bonnes pratiques.....	263
Prise en compte de la situation particulière des filles en zone rurale.....	264
Enfants vivant et travaillant dans la rue	264
Programmes destinés aux enfants des rues	265
Réintégration des enfants des rues dans les programmes scolaires.....	265
Renforcement de la coopération et de l'assistance mutuelle internationales	266
Organisations internationales et régionales	266
Coopération internationale et régionale	267
Coopération dans la lutte contre la vente, la traite et l'exploitation sexuelle commerciale des enfants	267
Accords régionaux	267
Accords bilatéraux	268
Mesures nationales de renforcement de la coopération	268
Vers un renforcement de la coopération et de l'assistance mutuelle internationales	269
Eradication de la pauvreté	269
Mise en œuvre et impact.....	271
Mécanismes de contrôle	271
Organes d'application de la loi.....	271
Le contrôle des pires formes de travail des enfants: Exemples de bonnes pratiques	271
Importance de la collaboration avec d'autres institutions	272
Lacunes dans le contrôle de l'application de la loi.....	272
Agents des douanes et de l'immigration	273
Inspection du travail.....	274
Inspection du travail et travail dangereux.....	274
Rôle de l'inspection du travail dans la surveillance des autres pires formes de travail des enfants	274
Organismes de protection de l'enfance.....	274

Sanctions	275
Adoption de sanctions suffisamment dissuasives garantissant l'application effective de la convention	275
Difficultés d'application de la législation imposant des sanctions	276
Sanctions insuffisamment dissuasives	276
Exécution des sanctions	276
Informations statistiques	277
Mesurer la nature, l'étendue et les tendances des pires formes de travail des enfants	277
Sources d'information statistique	277
Informations sur l'application des dispositions interdisant les pires formes de travail des enfants	278
Principales conclusions	279
Partie V. Egalité, non-discrimination et égalité de rémunération.....	281
Chapitre 1. Introduction	281
Chapitre 2. Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951	285
Introduction	285
Champ d'application de la convention et méthodes d'application	285
Champ d'application	285
Méthodes d'application: Souplesse et impact.....	286
Difficultés d'application concernant le champ de la convention	287
Questions thématiques	290
Ecart de rémunération entre hommes et femmes	290
Promouvoir et assurer l'application de la convention.....	291
Valeur égale: La pierre angulaire de la convention.....	292
Législation	293
Conventions collectives	296
Salaires minima.....	297
Rémunération: Des composantes diverses	299
Législation	299
Autres avantages	300
Lois discriminatoires en ce qui concerne les allocations et prestations	302
Conventions collectives	302
Comparer les emplois, déterminer leur valeur.....	303
Portée de la comparaison.....	304
Méthodes d'évaluation objective des emplois	305
Législation	307
Conventions collectives	307
Salaires minima.....	308
Travailleurs domestiques.....	308
Encourager l'évaluation des emplois	309
Mesures aux fins de l'application effective	310
Traiter les causes profondes	310
Mesures volontaristes de promotion de l'égalité de rémunération.....	313
Plans et politiques au niveau national	313
Marchés publics.....	314
Plans et audits sur l'égalité de rémunération.....	314
Organismes chargés de l'égalité et de l'égalité de rémunération	316
Outils et guides	317

Incitations	317
Sensibilisation et information du public	318
Conventions collectives	318
Chapitre 3. Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958	321
Introduction	321
Champ d'application de la convention et méthodes d'application	321
Champ d'application	321
Méthodes d'application	322
Difficultés d'application	324
Questions thématiques	326
Définir la discrimination	326
Discrimination directe et indirecte	327
Discrimination multiple	328
Aspects de l'emploi et de la profession visés par la convention	329
Education et orientation et formation professionnelles	329
Accès à l'emploi et à différentes professions	330
Conditions de travail et d'emploi	332
Les motifs de discrimination: Un domaine en évolution	333
Motifs de discrimination énumérés par l'article 1, paragraphe 1 a)	333
Race, couleur et ascendance nationale	333
Personnes d'ascendance africaine	335
Peuples autochtones et tribaux	336
Les Roms	338
Travailleurs migrants	340
Discrimination fondée sur le sexe et égalité de genre	342
Grossesse et maternité	343
Travailleurs ayant des responsabilités familiales	344
Législation en matière de relations personnelles et familiales	345
Exclusions de certains emplois	346
Harcèlement sexuel	346
Travailleurs domestiques	349
Religion	350
Origine sociale	352
Opinion politique	353
Motifs supplémentaires de discrimination en vertu de l'article 1, paragraphe 1 b)	354
Statut VIH réel ou supposé	355
Age	356
Handicap	358
Nationalité	360
Orientation sexuelle et identité de genre	361
Mesures qui ne sont pas considérées comme des discriminations	362
Distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les conditions exigées	362
Sécurité de l'Etat et égalité	364
Mesures spéciales de protection et d'assistance	365
Mesures de protection et égalité	366
Politique nationale sur l'égalité	367

Application immédiate, progressive et effective	367
Une politique à multiples facettes	369
Evolutions constitutionnelles et législatives	370
Promouvoir l'égalité par des mesures volontaristes	372
Plans et stratégies au niveau national	372
Marchés publics	373
Plans pour l'égalité	374
Codes de conduite, outils et guides	375
Mesures positives	375
Sensibilisation et information du public	376
Chapitre 4. Suivi et contrôle de l'application concernant les conventions n ^{os} 100 et 111.....	379
Inspection du travail	380
Organismes spécialisés	382
Cours et tribunaux.....	385
Accès aux procédures et aux voies de recours	385
Statistiques	387
Partie VI. Obstacles à la ratification et assistance technique	391
Chapitre 1. Liberté syndicale et négociation collective	391
Difficultés empêchant la ratification	391
Assistance technique	393
Chapitre 2. Elimination du travail forcé.....	395
Obstacles à la ratification et perspectives d'avenir	395
Convention n ^o 29	395
Convention n ^o 105	396
Assistance technique	396
Chapitre 3. Elimination du travail des enfants	399
Obstacles à la ratification et perspectives d'avenir	399
Assistance technique	400
Chapitre 4. Egalité de chances et de traitement.....	403
Perspectives et obstacles à la ratification	403
Assistance technique	404
Partie VII. Conclusions.....	407
 Annexe	
Liste des ratifications des conventions fondamentales et des rapports reçus au titre de l'article 19	419

Liste des encadrés

Liberté syndicale, égalité entre hommes et femmes et non-discrimination.....	39
Groupe des employeurs	47
Groupe des travailleurs	48
Réponse de l'OIT au travail forcé au Myanmar.....	124
Rôle des partenaires sociaux	185
Vue d'ensemble: Ampleur du travail des enfants dans le monde.....	190
Définir les pires formes de travail des enfants – Article 3 de la convention n° 182.....	195
Réponse de l'OIT à la traite des enfants aux fins de leur utilisation en tant que jockeys de chameau à Qatar	206
Réponse de l'OIT face au travail forcé et au recrutement de mineurs au Myanmar	223
Suède – Cartographie des salaires.....	315
Observation générale sur la convention n° 100	388

Partie I. Introduction

Chapitre 1

Remarques préliminaires

1. En mars 2010, à sa 307^e session, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a décidé que la discussion récurrente à inscrire à l'ordre du jour de la 101^e session (2012) de la Conférence internationale du Travail porterait sur l'objectif stratégique de l'OIT relatif aux principes et droits fondamentaux au travail¹. A la lumière de la Déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable («Déclaration sur la justice sociale») de 2008, le Conseil d'administration a considéré que les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, tels qu'ils sont définis dans les conventions fondamentales de l'OIT y relatives, se complètent et se renforcent mutuellement, de sorte qu'il serait logique de les examiner ensemble. Les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail sont: la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

2. En outre, soucieux d'aligner le thème de l'étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur celui du rapport relatif à la question récurrente, le Conseil d'administration a décidé que l'étude d'ensemble prendrait en considération les huit conventions fondamentales:

- la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948;
- la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949;
- la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930;
- la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957;
- la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973;
- la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999;
- la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; et
- la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

Les principes et valeurs incarnés par ces conventions expriment les aspirations universelles de la communauté internationale.

¹ Document GB.307/LILS/4.

3. C'est pourquoi cette étude d'ensemble, qui traite des huit conventions fondamentales, cherche à brosser un tableau global de la législation et de la pratique des Etats Membres touchant à l'application des conventions ratifiées et non ratifiées, décrivant les initiatives positives prises dans certains pays tout autant que les problèmes graves qu'ils rencontrent dans l'application de leurs dispositions. L'étude reconnaît l'interdépendance et la complémentarité des conventions fondamentales ainsi que leur applicabilité universelle, tout en tenant compte des aspects spécifiques traités dans chacune de ces conventions. L'étude met aussi en relief les principales observations soulevées par la commission d'experts, ainsi que les orientations que celle-ci a formulées par la suite, en vue d'une application plus complète des conventions fondamentales. L'étude d'ensemble tend vers cet objectif en analysant la portée, les méthodes et les difficultés de l'application des huit conventions, les aspects thématiques les plus marquants de chacune d'elles et, enfin, la mise en œuvre de ces conventions et leur impact. Elle a aussi pour ambition de proposer aux Etats Membres des orientations quant aux mesures à prendre pour combler les lacunes en termes d'application qui ont été identifiées grâce au dialogue constant entretenu avec eux. Les droits visés par les conventions fondamentales sont d'application universelle et doivent être respectés par tous les pays, même s'ils n'ont pas ratifié ces conventions². Toutefois, la ratification témoigne de l'engagement des Etats et apporte une valeur ajoutée en établissant une plus grande certitude à l'égard des normes et plus de transparence quant à leur suivi et leur mise en œuvre. La ratification des conventions permet également l'application directe des normes concernées par l'intermédiaire des systèmes judiciaires de certains pays. Cette étude d'ensemble examine les obstacles à la ratification auxquels certains Etats Membres sont confrontés ainsi que l'assistance technique qui peut être envisagée pour surmonter ces obstacles et, enfin, les perspectives de ratification. A cet égard, sur 183 Etats Membres, 135 ont ratifié l'ensemble des huit conventions fondamentales. Il en reste donc 48 qui ne l'ont pas encore fait parmi lesquels se trouvent les Etats les plus peuplés. De là l'importance d'une étude d'ensemble telle que celle-ci pour offrir aux Etats Membres qui n'ont pas ratifié ces huit conventions des orientations sur les moyens possibles de lever les obstacles qu'ils rencontrent à cet égard en droit et dans la pratique. Il se pourrait en outre que la valeur de cette étude d'ensemble se trouve amplifiée, tant pour les mandants de l'OIT que pour le grand public, par l'importance croissante que revêtent les conventions fondamentales dans le contexte de la mondialisation et, plus récemment, dans celui de la crise financière et économique mondiale, de la crise de l'emploi et des événements qui se déroulent en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, et qui sont autant de signaux d'appel à la justice sociale, à la dignité, aux droits et à l'équité au travail.

4. Enfin, la Déclaration de 1998, comme la Déclaration sur la justice sociale, qui concentrent en elles la réponse de l'OIT aux défis de la mondialisation, soulignent l'importance capitale de la défense et du respect des principes qu'elles proclament. La commission se rallie à cet égard à la Commission de l'application des normes de la Conférence pour souligner que le fait d'assurer le respect des principes et droits fondamentaux au travail entraîne des avantages incontestables pour le développement du potentiel humain et la croissance économique en général et, par conséquent, contribue à la reprise économique mondiale³ et pour souligner la contribution de ces principes et droits à la justice sociale et à une paix durable.

² Voir la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998.

³ BIT: *Commission de l'application des normes, Extraits du Compte rendu des travaux*, Rapport général, CIT, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 97.

Chapitre 2

La protection des droits et principes fondamentaux au travail dans les Constitutions nationales ⁴

5. L'existence d'un système juridique effectif est essentielle dans la protection des principes et droits fondamentaux au travail. En particulier, les garanties constitutionnelles jouent un rôle très important dans cette protection, dans la mesure où elles fournissent non seulement un cadre permettant à la législation nationale de préciser ces principes et ces droits, mais également une base très solide pour leur mise en œuvre, notamment par le biais des mécanismes institutionnels et surtout des décisions des cours constitutionnelles et des cours suprêmes.

6. Il est important de souligner que, dans certains systèmes, la Constitution donne force de loi à des traités internationaux ⁵ ou leur confèrent une autorité supérieure à celle de la loi nationale ⁶, dès leur publication ou leur ratification. Dans un tel contexte, les lois nationales contraires aux principes et droits fondamentaux au travail peuvent être écartées par le juge national, saisi d'une affaire, en raison de leur incompatibilité avec un traité international. Dans d'autres systèmes, les traités internationaux doivent être transformés en droit national par l'adoption de lois nationales à cette fin. De surcroît, dans certains pays, la Constitution énumère les conventions et traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qui ont une autorité égale, voire supérieure, à celle de la Constitution ⁷. Il convient également de noter qu'aux termes de certaines Constitutions les tribunaux doivent prendre en considération les traités internationaux auxquels l'Etat est partie lorsqu'ils interprètent et appliquent les droits qu'ils reconnaissent ⁸.

7. L'examen des Constitutions des Etats Membres révèle que les dispositions constitutionnelles relatives aux principes et droits fondamentaux au travail sont très diverses. Certaines s'appliquent à «chacun», quand d'autres ne concernent que les citoyens. D'aucunes consacrent des droits individuels ou un devoir d'intervention de l'Etat alors que d'autres définissent seulement les principes directeurs de l'action

⁴ Compte tenu de l'ampleur de l'étude d'ensemble, seules les informations les plus importantes sont présentées.

⁵ Par exemple, les Constitutions de l'Angola (2010, art. 13), de la République de Corée (1948, art. 6), du Kenya (2010, art. 2), du Kirghizistan (2010, art. 6), de la Mongolie (1992, art. 10), du Pérou (1993, art. 55) et de l'Ukraine (1996, art. 9).

⁶ Par exemple, les Constitutions de l'Albanie (1998, art. 122), d'El Salvador (1983, art. 144), de la France (1958, art. 55), de la Guinée (2010, art. 151), d'Haïti (1987, art. 276), de Madagascar (2010, art. 137), de la Mauritanie (1991, art. 79), du Maroc (2011, Préambule) et du Turkménistan (2008, art. 6).

⁷ Par exemple, les Constitutions de l'Argentine (1994, art. 75), du Bénin (1990, art. 7), de l'Etat plurinational de Bolivie (2008, art. 256), du Brésil (1988, art. 5), de la République dominicaine (2010, art. 74), de l'Equateur (2008, art. 424), du Soudan (2005, art. 27), du Togo (1992, art. 50) et de la République bolivarienne du Venezuela (1999, art. 23).

⁸ Par exemple, les Constitutions de la Colombie (1991, art. 93), du Guyana (1980, art. 39), du Mozambique (2004, art. 43) et des Seychelles (1993, art. 48).

publique et sont donc moins susceptibles d'assurer une véritable protection dans les faits. Malgré ces différences non négligeables, de grandes tendances peuvent être identifiées concernant chaque catégorie de principes et droits au travail.

Liberté syndicale et négociation collective

8. La liberté d'association est garantie dans presque toutes les Constitutions nationales. Dans la plupart des cas, la Constitution dispose que cette liberté doit être exercée conformément à la loi. La plupart des Constitutions prévoient également un certain nombre d'exceptions, notamment pour ce qui est des forces de sécurité, ou laissent à la législation le soin de les définir⁹. Cent quarante-deux Constitutions font spécifiquement référence au droit de constituer librement des syndicats et de s'y affilier ou non. Quant au droit de grève, il est constitutionnellement protégé dans 93 pays¹⁰.

9. Des dispositions particulières concernant la négociation collective sont présentes dans 66 Constitutions¹¹. Ainsi, le droit de négociation collective en matière de relations du travail est reconnu par la Constitution du Chili (1980, art. 19); un autre exemple est fourni par la Constitution du Maroc (2011, art. 8), qui dispose que les pouvoirs publics doivent prendre les mesures nécessaires pour promouvoir ce droit.

Travail forcé

10. Si la plupart des Constitutions contiennent des dispositions interdisant l'esclavage, toutes ne prévoient pas une interdiction du travail forcé. Ainsi, plus de 100 Constitutions interdisent le travail forcé ou obligatoire sans en donner une définition¹². De même que la convention n° 29, la plupart des Constitutions prévoient un certain nombre d'exceptions ou laissent à la législation le soin de les définir¹³. Lorsque le travail forcé n'est pas expressément interdit par la Constitution, la protection contre le travail forcé ou certaines formes de travail forcé peut être garantie dans une certaine mesure par d'autres catégories d'interdictions ou de droits, tels que:

⁹ La question de la conformité de ces exceptions avec les dispositions de la convention n° 87 n'est pas traitée ici.

¹⁰ Voir *infra*, paragr. 123.

¹¹ Par exemple, les Constitutions de l'Afrique du Sud (1996, art. 23), de l'Etat plurinational de Bolivie (2009, art. 49), de la République de Corée (1948, art. 33), de la République dominicaine (2010, art. 62), de l'Equateur (2008, art. 326), de l'Ethiopie (1994, art. 42), de la Grèce (1975, art. 22), du Guyana (1980, art. 147), du Japon (1946, art. 28), du Kenya (2010, art. 41), de la République de Moldova (1994, art. 43), du Népal (2007, art. 30), des Philippines (1987, art. XIII), de la Pologne (1997, art. 59), du Rwanda (2003, art. 38), des Seychelles (1993, art. 35) et de la Turquie (1982, art. 53). Au Canada, la Cour suprême a établi que la liberté syndicale comprend une mesure de protection de la négociation collective, et ce même en l'absence de disposition particulière concernant la négociation collective dans la Charte canadienne des droits et libertés (*Health Services and Support – Facilites Subsector Bargaining Association c. British Columbia*, 2007, CSC 27).

¹² Par exemple, les Constitutions de l'Afghanistan (2004, art. 49), de la Dominique (1978, art. 4), de l'Iraq (2005, art. 37), du Libéria (1984, art. 12), de la Malaisie (1957, art. 6), du Mexique (1917, art. 5), de la Fédération de Russie (1993, art. 37), de Sainte-Lucie (1978, art. 4), de la Slovénie (1991, art. 49), du Suriname (1987, art. 15), de la République-Unie de Tanzanie (1977, art. 25) et de la Thaïlande (2007, art. 38). Dans une Constitution seulement, une situation particulière est définie comme étant du travail forcé: la Constitution de la Serbie (2006, art. 26) interdit le travail forcé et, avant de prévoir certaines exceptions, assimile l'exploitation financière ou sexuelle d'une personne en situation de faiblesse au travail forcé.

¹³ La question de savoir si ces exceptions sont conformes ou non aux dispositions de la convention n° 29 n'est pas traitée ici.

- l'interdiction de toutes les formes d'esclavage ou de servitude¹⁴, d'exploitation¹⁵ ou de traite¹⁶;
- le droit à des conditions de travail dignes et équitables¹⁷;
- le droit au libre choix de l'emploi¹⁸.

Travail des enfants

11. Peu de Constitutions fixent un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. Cette protection spécifique figure le plus souvent dans les Constitutions des pays d'Amérique latine¹⁹. Les Constitutions de l'ex-République yougoslave de Macédoine (1991, art. 42), de la Serbie (2006, art. 66), des Seychelles (1993, art. 31) et de la Zambie (1991, art. 24) interdisent le travail des enfants de moins de 15 ans. La Constitution du Congo (2002, art. 34) fixe l'âge minimum du travail à 16 ans. Un certain nombre d'autres Constitutions comportent des dispositions relatives au travail des enfants. Certaines font référence à un âge minimum pour le travail sans pour autant le définir²⁰, tandis que d'autres interdisent l'emploi rémunéré des enfants²¹ ou disposent que les enfants ne doivent pas être affectés à des tâches incompatibles avec leur âge²².

12. Beaucoup de Constitutions nationales comportent des dispositions générales sur la protection des enfants. Un certain nombre vise expressément certaines des pires formes de travail des enfants. Par exemple:

- la Constitution de l'Afghanistan (2004, art. 49) interdit de soumettre les enfants au travail forcé;
- la Constitution du Bélarus (1994, art. 32) dispose que les enfants ne doivent pas être affectés à des travaux pouvant porter atteinte à leur développement physique, mental ou moral;
- la Constitution de la Guinée (2010, art. 19) contient des dispositions protégeant les jeunes contre la traite;
- la Constitution de l'Afrique du Sud (1996, art. 28) interdit le recrutement d'enfants de moins de 18 ans dans les conflits armés.

¹⁴ Par exemple, les Constitutions du Chili (1980, art. 19), des Etats-Unis (1787, Treizième amendement), du Japon (1946, art. 18), du Niger (2010, art. 4) et du Tchad (1996, art. 20).

¹⁵ Par exemple, les Constitutions de l'Algérie (1989, art. 8), de Cuba (1976, art. 14), de Sri Lanka (1978, art. 27) et de la République arabe syrienne (1973, art. 13).

¹⁶ Par exemple, les Constitutions du Cambodge (1993, art. 46), de la Colombie (1991, art. 17) et de l'Equateur (2008, art. 66).

¹⁷ Par exemple, les Constitutions de l'Argentine (1994, art. 14*bis*) et de la Colombie (1991, art. 25).

¹⁸ Par exemple, les Constitutions du Chili (1980, art. 19), du Costa Rica (1949, art. 56), du Honduras (1982, art. 127), de la Hongrie (1949, art. 70), de l'Indonésie (1945, art. 28E), du Rwanda (2003, art. 37), de la Suisse (1999, art. 27) et du Turkménistan (2008, art. 33).

¹⁹ Constitutions du Brésil (1988, art. 7), de l'Equateur (2008, art. 46), d'El Salvador (1983, art. 38), du Guatemala (1985, art. 102), du Honduras (1982, art. 128), du Mexique (1917, art. 123) et du Panama (1972, art. 70).

²⁰ Par exemple, les Constitutions de l'Albanie (1998, art. 54), de l'Angola (2010, art. 80), de la Croatie (1990, art. 65), du Mozambique (2004, art. 121), du Portugal (1976, art. 69) et de la Somalie (2004, art. 18).

²¹ Par exemple, les Constitutions de l'Italie (1947, art. 37), du Lesotho (1993, art. 32), de Malte (1964, art. 15) et de la Roumanie (1991, art. 49).

²² Par exemple, les Constitutions de l'Afrique du Sud (1996, art. 28) et de la Turquie (1982, art. 50).

13. Compte tenu de l'importance de l'éducation dans l'élimination du travail des enfants, il convient de relever qu'un grand nombre de Constitutions contiennent des dispositions relatives à l'éducation et que beaucoup d'entre elles reconnaissent le droit à l'éducation et font obligation à l'Etat de garantir la gratuité de l'enseignement jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire.

Egalité, non-discrimination et égalité de rémunération

14. La plupart des Constitutions contiennent des dispositions générales garantissant l'égalité devant la loi, la jouissance égale des droits et des libertés fondamentales ainsi que la non-discrimination. Certaines Constitutions interdisent aussi bien la discrimination directe que la discrimination indirecte²³. D'autres dispositions prévoient:

- l'égalité des chances: l'obligation de l'Etat d'assurer et de promouvoir l'égalité des chances pour tous est inscrite dans la Constitution de certains pays comme, par exemple, l'Etat plurinational de Bolivie (2009, art. 8). Dans un certain nombre de Constitutions de pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, l'égalité des chances n'est garantie qu'aux seuls citoyens²⁴;
- des mesures spéciales, y compris d'action positive: certaines Constitutions permettent à l'Etat d'adopter des dispositions spécifiques en faveur de certains groupes²⁵, notamment ceux qui ont particulièrement besoin de protection ou qui ont fait l'objet de discriminations au cours de leur histoire.

15. La discrimination liée au travail et sur le lieu de travail est traitée dans un quart environ des Constitutions nationales (les pays latino-américains et africains sont majoritairement concernés). Par exemple, la Constitution du Sénégal (2001, art. 25) dispose que nul ne peut être lésé dans son travail en raison de ses origines, de son sexe, de ses opinions, de ses choix politiques ou de ses croyances. Un autre exemple est fourni par la Constitution du Brésil (1988, art. 7), qui interdit toute discrimination en matière d'embauche, de rémunération et d'attribution des tâches fondée sur le sexe, l'âge, la couleur ou l'état civil. La Constitution des Philippines (1987, art. XIII) dispose que l'Etat doit promouvoir le plein emploi et l'égalité d'accès à l'emploi pour tous. De plus, un certain nombre de Constitutions comportent des dispositions spécifiques concernant les emplois dans le secteur public et disposent parfois que ceux-ci sont uniquement réservés aux nationaux²⁶.

16. Pour ce qui est des motifs pris en considération pour interdire la discrimination ou garantir l'égalité, leur combinaison varie amplement selon les Constitutions considérées. Certaines Constitutions interdisent toute discrimination, «quel qu'en soit le motif», ou établissent une liste ouverte de critères. D'autres mentionnent expressément certains motifs, qui recourent en partie ou dans leur intégralité ceux qui sont énumérés dans la convention n° 111. Les autres critères qui sont fréquemment mentionnés sont notamment

²³ Constitutions de l'Afrique du Sud (1996, art. 9), de Chypre (1960, art. 28), du Kenya (2010, art. 27), des Iles Marshall (1979, art. II), du Monténégro (2007, art. 8) et de la Serbie (2006, art. 21).

²⁴ Constitutions de l'Iraq (2005, art. 16), de la Jordanie (1952, art. 6), du Qatar (2003, art. 19), de la République arabe syrienne (1973, art. 25) et du Yémen (1991, art. 24).

²⁵ Par exemple, les Constitutions du Népal (Constitution intérimaire 2007, art. 13(3)), de l'Equateur (2008, art. 11(2)), du Kirghizistan (2010, art. 16), de Malte (1964, art. 45), de la Namibie (1990, art. 23(2)), de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (1975, art. 55) et des Seychelles (1993, art. 27).

²⁶ Par exemple, la Constitution du Panama (1972, art. 300) dispose que seuls les Panaméens peuvent accéder aux emplois du secteur public.

la langue, la condition économique, le niveau d'éducation, le handicap ou l'âge. Certaines Constitutions énoncent d'autres motifs tels que:

- la santé et, en particulier, les personnes affectées par le VIH ²⁷;
- la grossesse ²⁸;
- l'affiliation à un syndicat ou à une association publique ²⁹;
- l'orientation sexuelle ³⁰.

17. Les divers types de dispositions constitutionnelles sur l'égalité de rémunération sont les suivants:

- dispositions garantissant une juste rémunération ou interdisant tout type de discrimination en matière de rémunération ou toute discrimination en la matière fondée sur le sexe ³¹;
- dispositions garantissant «l'égalité de salaire pour un travail égal» ou «l'égalité de salaire entre hommes et femmes pour un travail égal» ³²;
- dispositions garantissant l'égalité de «salaire» ou de «rémunération» pour un «travail de valeur égale» de façon générale ou sur la base de certains critères ³³. Certaines de ces dispositions garantissent expressément l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale comme le prévoit la convention n^o 100 ³⁴.

18. D'une manière générale, la commission souhaite rappeler qu'une protection efficace des principes et droits fondamentaux au travail est mieux assurée quand des mécanismes et des procédures de protection sont mis en place. Par exemple, un certain nombre de Constitutions nationales disposent expressément que les tribunaux nationaux doivent veiller au respect des droits et libertés fondamentales. En outre, la plupart des Constitutions confèrent à une cour constitutionnelle ou à une cour suprême le pouvoir de vérifier la constitutionnalité de la législation nationale. Il s'ensuit que les lois peuvent être écartées s'il est déterminé qu'elles ne sont pas conformes à la Constitution et qu'une action en réparation peut être intentée contre une autorité qui appliquerait des dispositions inconstitutionnelles. Une autre procédure importante permettant de mieux protéger les principes et droits fondamentaux au travail est la possibilité pour un individu

²⁷ Constitutions du Burundi (2005, art. 22) et de l'Equateur (2008, art. 11).

²⁸ Constitutions de l'Afrique du Sud (1996, art. 9), du Guyana (1980, art. 149), du Kenya (2010, art. 27) et de la Nouvelle-Zélande (Bill of Rights Act, 1990, art. 19).

²⁹ Constitutions de l'Azerbaïdjan (1995, art. 25), de Madagascar (2010, art. 28), du Paraguay (1982, art. 88) et de la Fédération de Russie (1993, art. 19).

³⁰ Constitutions de l'Afrique du Sud (1996, art. 9), de l'Etat plurinational de Bolivie (2009, art. 14), de l'Equateur (2008, art. 11), du Mexique (1917, art. 1), de la Nouvelle-Zélande (Bill of Rights Act, 1990, art. 19), du Portugal (1976, art. 13) et de la Suède (1974, chap. 1, art. 2).

³¹ Sur les 22 pays concernés, voir, par exemple, les Constitutions de l'Angola (2010, art. 76), du Burkina Faso (1991, art. 19), de la Finlande (1999, art. 6), d'Haïti (1987, art. 35), de l'Indonésie (1945, art. 28D), du Kazakhstan (1995, art. 24) et de la Turquie (1982, art. 55).

³² Sur les 39 pays concernés, voir, par exemple, les Constitutions de l'Argentine (1994, art. 14*bis*), du Burundi (2005, art. 57), du Cambodge (1993, art. 36), de la Chine (1982, art. 48), de l'Inde (1949, art. 39) et de la Roumanie (1991, art. 41).

³³ Constitutions de la Grèce (1975, art. 22) et des Maldives (2008, art. 37).

³⁴ Par exemple, les Constitutions du Bélarus (1994, art. 42), de l'Etat plurinational de Bolivie (2009, art. 48), de la République dominicaine (2010, art. 62), du Malawi (1994, art. 31) et de la Suisse (1999, art. 8).

invoquant une violation de ces droits et principes de s'adresser directement à la cour constitutionnelle ou à la cour suprême pour demander protection et réparation. Enfin, certaines Constitutions instituent d'autres mécanismes de protection³⁵ tels que les médiateurs ou les institutions nationales des droits de l'homme.

³⁵ Par exemple, les Constitutions du Congo (2002, art. 168), de la République dominicaine (2010, art. 190), de la France (1958, art. 71-1) et des Philippines (1987, art. XIII).

Chapitre 3

Autres instruments internationaux pertinents

19. A la compétence spéciale de l'OIT en matière de principes et droits fondamentaux au travail s'ajoute celle d'autres organisations internationales dont le mandat touche à des domaines connexes et de certaines organisations régionales dont les attributions se rapportent également à ces questions. Les nombreux instruments internationaux et régionaux, adoptés dans le cadre de ces autres organisations qui contiennent des dispositions relatives au travail, ne sauraient être envisagés de manière exhaustive dans cette étude. La commission estime néanmoins qu'il est utile de rappeler ce qui suit:

- les huit conventions fondamentales de l'OIT font intégralement partie du cadre général des droits de l'homme des Nations Unies;
- les principes et droits fondamentaux au travail sont très largement reconnus, au-delà des huit conventions fondamentales de l'OIT, dans les autres textes internationaux et régionaux qu'elle a examinés;
- elle participe, en collaborant avec les organes de contrôle chargés du suivi de l'application effective des principes et droits reconnus dans ces textes, à un effort essentiel qui vise à garantir une cohérence dans le contrôle de la mise en œuvre des obligations de portée universelle et régionales des Etats relatives aux principes et droits fondamentaux au travail.

La reconnaissance des principes et droits fondamentaux au travail dans les autres textes de portée universelle et régionaux

Instruments des Nations Unies

20. De la *Déclaration universelle des droits de l'homme* («DUDH», 1948) à la récente *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (2006), nombre d'instruments adoptés par les Nations Unies contiennent des dispositions relatives aux principes et droits fondamentaux au travail.

Liberté d'association et droit de négociation collective

21. La *DUDH* (articles 20 1) et 23 4)), puis les *Pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels* (respectivement articles 22 et 8) ont consacré le droit de toute personne de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. Il est intéressant de relever également que l'article 8 1) d) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* («PIDESC») dispose que les Etats parties s'engagent à assurer le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

22. Des droits et libertés indispensables au libre exercice des droits syndicaux sont également reconnus dans la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)*³⁶ (article 26 1) b)) et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (article 27 1) c)).

23. Il convient de noter qu'aucun de ces instruments ne prévoit expressément le droit de négociation collective³⁷.

Elimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire

24. La *DUDH* (article 4) et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques («PIDCP»)* (article 8, alinéas 1) et 2)) interdisent l'esclavage et la servitude³⁸. La *DUDH* affirme en outre que toute personne a droit au libre choix de son travail (article 23 1)). Le *PIDCP* prévoit spécifiquement que nul ne sera astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire (article 8 3) a)), tout en admettant une série d'exceptions (article 8 3) b) et c)) similaires à celles prévues dans la convention n° 29. Quant au *PIDESC*, il reconnaît le droit à un travail librement choisi ou accepté (article 6 1)).

25. L'interdiction du travail forcé ou obligatoire est expressément prévue également dans la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (article 11 2)) et dans la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (article 27 2)).

Abolition effective du travail des enfants

26. Le *PIDESC* prévoit que les enfants doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale, que le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi, et que les Etats doivent fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi (article 10 3)).

27. La *Convention relative aux droits de l'enfant (1989)* contient plusieurs dispositions sur le travail des enfants. Les Etats parties doivent notamment fixer un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi (article 32 2) a)), empêcher que des enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites de stupéfiants (article 33), empêcher que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique (article 34),

³⁶ Cette convention, qui étend à tous les travailleurs migrants, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière (ainsi qu'aux membres de leur famille), des droits généralement réservés aux personnes ayant émigré pour un emploi dans des conditions régulières, est entrée en vigueur en 2003; voir aussi *Travailleurs migrants, étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 97) et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et sur la convention (n° 143) et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 87^e session, Genève, 1999, notamment paragr. 49 à 61.*

³⁷ Pour autant, dans le cadre du contrôle de l'application du *PIDESC*, il est prévu que les Etats qui l'ont ratifié fournissent des renseignements sur les mécanismes de négociation collective en place dans l'Etat partie et leur impact sur les droits des travailleurs.

³⁸ D'autres instruments des Nations Unies traitent des questions d'esclavage et de traite des personnes à des fins d'exploitation, comme la *Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (1949)* ou encore le *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* (le «*Protocole de Palerme*», 2000). Pour le détail de ces autres instruments, voir *Eradiquer le travail forcé, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 19 et 20.*

empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants (article 35)³⁹ et protéger l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être (article 36). La *convention* s'intéresse également à la protection des enfants en cas de conflit armé (article 38)⁴⁰. Elle a été renforcée en 2000 par l'adoption de deux protocoles facultatifs, dont l'un concerne la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et l'autre l'implication d'enfants dans les conflits armés.

Egalité, non-discrimination et égalité de rémunération

28. Le droit à l'égalité et à la non-discrimination est au cœur du discours sur les droits de l'homme et a été inclus dans plusieurs instruments des Nations Unies sur les droits de l'homme. Des dispositions générales prévoyant l'égalité entre les êtres humains et interdisant la discrimination fondée sur des motifs spécifiques sont présentes dans la *DUDH* et les *Pactes de 1966*. Les motifs énumérés dans ces instruments sont les suivants: la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation⁴¹. On considère que cette liste n'est pas exhaustive. Il a en effet été envisagé d'y inclure d'autres motifs tels que l'orientation sexuelle⁴². En outre, les exigences de la convention n° 111 peuvent être déduites du contexte dans lequel le droit au travail est prévu par le *PIDESC* (article 6 1))⁴³.

29. Concernant plus particulièrement la discrimination en matière d'emploi et de profession, des dispositions spécifiques se trouvent notamment dans la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) (CEDAW)* (article 11 1)), la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* (article 25 1)) et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (article 27 1)). La définition de la discrimination dans la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD)* et celle qui figure dans la *CEDAW* sont calquées sur la définition donnée par la convention n° 111⁴⁴.

³⁹ L'adoption en 2000 du *Protocole de Palerme* (voir note de bas de page n° 38), dont l'objet est notamment de prévenir et de combattre la traite des personnes en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants (art. 2 a)), doit également être mentionnée ici. L'article 3 du protocole définit l'expression «traite des personnes» et précise que l'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes et que le terme «enfant» désigne toute personne âgée de moins de 18 ans.

⁴⁰ Il convient de relever ici que les *Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et non internationaux (Protocole II)*, adoptés en 1977, réglementaient déjà la participation d'enfants aux hostilités (voir notamment, respectivement, art. 77 2) et 4 3) c)).

⁴¹ *DUDH*, art. 2 1); *PIDCP*, art. 2 1); *PIDESC*, art. 2 2). Voir *Egalité dans l'emploi et la profession*, étude spéciale sur l'égalité dans l'emploi et la profession relative à la convention n° 111, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 83^e session, Genève, 1996, paragr. 244, et *Egalité dans l'emploi et la profession*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 111) et la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 75^e session, Genève, 1988, paragr. 2.

⁴² Voir, par exemple, l'observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) n° 20, 2 juillet 2009, E/C.12/GC/20, paragr. 32.

⁴³ CESCR, observation générale n° 18, 24 nov. 2005, E/C.12/GC/18, paragr. 12. La complémentarité entre les instruments sur les droits de l'homme et la convention n° 111 est également reconnue dans l'observation générale n° 20, 2 juillet 2009, E/C.12/GC/20, paragr. 5.

⁴⁴ ICERD, art. 1 1); CEDAW, art. 1.

30. Le principe de l'égalité de rémunération est reflété dans les principaux instruments sur les droits de l'homme même si l'OIT a été la première, au niveau international, à reconnaître le concept de «travail de valeur égale». Certains instruments, notamment l'ICESCR⁴⁵ et la CEDAW⁴⁶, se réfèrent explicitement au principe de l'«égalité de rémunération pour un travail de valeur égale». D'autres, tels que la DUDH⁴⁷ et l'ICERD⁴⁸, font référence au concept plus limité de l'«égalité de salaire pour un travail égal».

Instruments régionaux

31. Les actes constitutifs de deux organisations régionales méritent d'être mentionnés en premier, ici, car ils contiennent des dispositions relatives aux principes et droits fondamentaux au travail auxquelles se sont donc engagés tous les Etats membres de ces organisations. Il s'agit d'abord de la *Charte de l'Organisation des Etats américains (1948, telle qu'amendée par une série de protocoles)* qui prévoit notamment que les employeurs et les travailleurs ont le droit de s'associer librement pour la défense et la promotion de leurs intérêts, notamment le droit de négociation collective (article 45 c)). Ensuite, il s'agit du *Traité sur l'Union européenne*, tel que modifié suite à l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne* en 2009, qui prévoit que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a la même valeur juridique que les traités (article 6 1))⁴⁹, c'est-à-dire force contraignante pour les institutions européennes ainsi que pour les Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. La *Charte des droits fondamentaux (2000, telle qu'adaptée en 2007)* couvre l'ensemble des principes et droits fondamentaux au travail, dans ses articles 12 (liberté d'association), 28 (droit de négociation et d'actions collectives), 5 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé), 32 (interdiction du travail des enfants et protection contre l'exploitation économique et contre tout travail nuisible), 21 (non-discrimination) et 23 (égalité entre hommes et femmes dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération).

32. Au-delà de ces actes constitutifs, de nombreux instruments adoptés dans le cadre des organisations régionales contiennent des dispositions relatives aux principes et droits fondamentaux au travail; certains exemples particulièrement pertinents dans le cadre de cette étude seront évoqués ci-après, en rapport avec chacune des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail.

Liberté d'association et droit de négociation collective

33. La liberté d'association est reconnue dans l'ensemble des instruments régionaux examinés, notamment dans la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* («Convention européenne des droits de l'homme», CEDH (1950; article 11), la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (1969; article 16), la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (1981; article 10), la

⁴⁵ Art. 7 a) i).

⁴⁶ Art. 11 1) d).

⁴⁷ Art. 23 2).

⁴⁸ Art. 5 d) i).

⁴⁹ La Cour de justice de l'Union européenne pourra avoir à connaître d'éventuelles violations de la charte. De plus, si une personne estime qu'une autorité nationale a violé la charte en mettant en œuvre le droit de l'Union, elle peut saisir les juridictions nationales dans le pays en question. Un protocole au *Traité de Lisbonne* précise cependant que le titre IV de la charte ne crée pas des droits justiciables applicables à la Pologne et au Royaume-Uni. Dans une déclaration ultérieure, la République tchèque a pris une décision similaire.

Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants (1995; article 12 1)) et la *Charte arabe des droits de l'homme* (2004; article 24 5)).

34. En revanche, le droit de négociation collective n'est reconnu, outre les instruments fondateurs mentionnés au paragraphe 31, que dans les articles 6 de la *Charte sociale européenne* (1961) et de la *Charte sociale européenne (révisée, 1996)*. L'article 7 de la *Charte interaméricaine des garanties sociales* (1948) mérite également d'être relevé ici en ce qu'il prévoit l'existence de conventions collectives du travail⁵⁰.

35. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le droit de grève est reconnu dans la *Charte de l'Organisation des Etats américains* (article 45 c)) et dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (article 28), ainsi que dans l'article 27 de la *Charte interaméricaine des garanties sociales*, les articles 6 4) de la *Charte sociale européenne* et de la *Charte sociale européenne révisée*, l'article 8 1) b) du *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels* («Protocole de San Salvador», 1988) et l'article 35 3) de la *Charte arabe des droits de l'homme*.

Elimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire

36. L'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire est prévue dans tous les principaux instruments régionaux examinés, notamment la *CEDH* (article 4), la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (article 6), la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (article 5), la *Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants* (article 4) et la *Charte arabe des droits de l'homme* (article 10)⁵¹.

Abolition effective du travail des enfants

37. La question de l'abolition effective du travail des enfants est également largement traitée dans les instruments adoptés au niveau régional. Ainsi, l'instauration d'un âge minimum d'admission à l'emploi est prévue dans la *Charte interaméricaine des garanties sociales* (article 16), la *Charte sociale européenne* et la *Charte sociale européenne révisée* (article 7), la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (1990; article 15 2) a)), la *Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants* (article 27 3)) et la *Charte arabe des droits de l'homme* (article 34 3)).

38. Des dispositions spécifiques relatives aux pires formes de travail des enfants sont prévues dans la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (articles 15, 22, et 27 à 29), le *Protocole de San Salvador* (article 7 f)) et la *Charte arabe des droits de l'homme* (article 34 3)).

39. En Asie, plusieurs initiatives récentes méritent également d'être soulignées:

- deux conventions relatives aux droits de l'enfant ont été adoptées en 2002 par l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (SAARC), l'une visant à

⁵⁰ Par ailleurs, la commission note que la Cour de justice de l'Union européenne a réaffirmé, dans l'arrêt *International Transport Workers' Federation et Finnish Seaman's Union c. Viking Live ABP*, que l'action collective était un droit fondamental et une partie intégrante des principes généraux du droit communautaire. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré, dans l'arrêt *Demir et Bykara c. Turquie* que le droit de négociation collective avec l'employeur était devenu l'un des éléments essentiels du «droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts», tel que reconnu dans la Convention européenne des droits de l'homme.

⁵¹ Voir aussi l'étude d'ensemble de 2007, paragr. 21.

prévenir et combattre le trafic des femmes et des enfants à des fins de prostitution, l'autre traitant de la coopération régionale pour la promotion du bien-être de l'enfant en Asie du Sud;

- dans le cadre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), une *Déclaration contre le trafic d'êtres humains, notamment des femmes et des enfants*, a été adoptée en 2004.

Egalité, non-discrimination et égalité de rémunération

40. Les instruments régionaux ont tendance à consacrer les principes généraux de l'égalité et de la non-discrimination; ces principes sont inscrits par exemple dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (articles 2, 3 et 19), le *Protocole de San Salvador* (articles 3 et 6) et la *Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants* (article 20).

41. Seuls quelques instruments régionaux prévoient des dispositions spécifiques sur l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession:

- l'article 20 de la *Charte sociale européenne révisée* se réfère au droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination, même si ce droit est limité au motif du sexe;
- l'article 34 1) de la *Charte arabe des droits de l'homme*, tout en réservant le droit au travail aux citoyens, prévoit que l'Etat garantit l'égalité des chances, sans distinction aucune de race, de couleur, de sexe, de religion, de langue, d'opinion politique, d'appartenance à un syndicat, d'origine nationale, d'origine sociale ou de toute autre situation.

42. En outre, divers instruments régionaux consacrent le principe de l'égalité de rémunération⁵², certains se référant au concept plus large de «valeur égale», et notamment:

- la *Charte sociale européenne* et la *Charte sociale européenne révisée* reconnaissent le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale (article 4 3));
- le *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (2003)* appelle les Etats parties à promouvoir le droit à une rémunération égale des hommes et des femmes pour des emplois de valeur égale (article 13 b)).

43. Toutefois, d'autres instruments établissent un droit plus limité à l'égalité de rémunération pour un travail égal:

- le *Protocole de San Salvador* prévoit un salaire égal pour un travail égal pour tous les travailleurs (article 7 a));
- la *Charte arabe des droits de l'homme* prévoit qu'il est interdit de faire une distinction entre l'homme et la femme dans l'exercice du droit de bénéficier d'une rémunération égale pour un travail égal (article 34 4)).

⁵² Voir *Egalité de rémunération*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 100) et la recommandation (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 72^e session, Genève, 1986, paragr. 6.

L'objectif d'une cohérence dans le contrôle des obligations de portée universelle et régionales des Etats relatives aux principes et droits fondamentaux au travail

44. La plupart des textes internationaux et régionaux évoqués ci-dessus sont pourvus de mécanismes de contrôle chargés du suivi de l'application effective des obligations auxquelles se sont engagés les Etats en les ratifiant.

45. Dans le cadre des Nations Unies, un tel contrôle est confié à des organes composés d'experts indépendants, les «comités conventionnels»⁵³. Comme la commission l'a rappelé à maintes reprises⁵⁴, les normes internationales du travail et les dispositions apparentées des traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme se complètent et se renforcent mutuellement. Une coopération étroite et continue entre l'OIT et les Nations Unies pour le contrôle de l'application des instruments pertinents est donc indispensable, en particulier dans le contexte des réformes des Nations Unies tendant à instaurer une plus grande cohérence et une plus grande coopération à l'intérieur du système, notamment en matière d'intégration des droits de l'homme. Cette coopération inclut des échanges réguliers d'informations entre l'OIT et les organes et entités des droits de l'homme des Nations Unies. Le BIT fournit régulièrement des rapports au CESC, au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), au Comité des droits de l'enfant (CRC), au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, au Comité sur les travailleurs migrants et au Comité des droits de l'homme, et intervient lors des sessions privées de ces organes. A cet égard, la commission prend également en compte, dans ses propres travaux, des observations finales des organes de suivi de la mise en œuvre des traités et de la charte lorsque cela est approprié.

46. La collaboration qui existe également entre l'OIT et d'autres organes et entités des Nations Unies, tels le Conseil des droits de l'homme et sa procédure d'examen périodique universel ou encore ses rapporteurs spéciaux, participe également au renforcement de la cohérence à l'intérieur du système⁵⁵. Certaines questions, telles que celle des enfants dans les conflits armés, sont également abordées au plus haut niveau de l'ONU, le Conseil de sécurité. Les crimes graves peuvent également être poursuivis devant la Cour pénale internationale.

47. Au niveau régional, la collaboration institutionnelle qui existe entre l'OIT et le comité d'experts chargé du contrôle de l'application de la Charte sociale européenne, de son Protocole additionnel de 1988 et de la Charte sociale européenne révisée mérite d'être relevée comme un exemple particulièrement efficace en vue d'instaurer une plus grande cohérence dans le contrôle des obligations internationales et régionales des Etats en matière de principes et droits fondamentaux au travail. En effet, conformément à la procédure établie en vertu de l'article 26 de la Charte sociale européenne, un représentant de l'OIT participe, à titre consultatif, aux délibérations du Comité européen des droits sociaux.

⁵³ Les comités conventionnels (notamment le CESC, le CERD, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des droits de l'enfant (CRC)) examinent des rapports régulièrement soumis par les Etats parties sur l'application des traités et formulent des conclusions et recommandations («observations finales»). La plupart peuvent également recevoir des communications individuelles en cas de violation des droits reconnus dans les conventions dont ils assurent le contrôle.

⁵⁴ Voir notamment les sections pertinentes du rapport général annuel de la commission (par exemple dans le rapport 2011, paragr. 109 à 111).

⁵⁵ Voir *Document d'information sur les ratifications et les activités normatives*, présenté chaque année à la Conférence, rapport III (Partie 2), 100^e session, Genève, 2011, paragr. 114 à 117).

48. La commission souhaite finalement souligner que trois systèmes régionaux de protection des droits de l'homme se sont dotés d'un contrôle de type juridictionnel, avec la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ⁵⁶, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme.

⁵⁶ Un protocole, adopté par l'Union Africaine en 2008, qui n'est pas entré en vigueur à ce jour, prévoit la fusion de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour de justice de l'Union africaine en une seule cour, la Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

Partie II. Liberté syndicale et négociation collective

Chapitre 1

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Introduction

49. La liberté syndicale est essentielle pour la quête de la justice sociale dans le cadre de la mondialisation. Elle est étroitement liée à tous les autres droits fondamentaux visés par cette étude d'ensemble. Elle est un droit de l'homme fondamental, de portée universelle, indispensable pour la jouissance des autres droits. Elle est un processus, doté d'un contenu substantiel, qui permet, par des actions collectives, de lutter contre le travail forcé, de participer à la protection des enfants contre les abus et d'élaborer des mesures fondées sur la non-discrimination et l'égalité pour le bénéfice de tous. La liberté syndicale est au cœur de la démocratie du bas au sommet de l'échelle du pouvoir.

50. Dans son Préambule, la Constitution de l'OIT de 1919 affirme le principe de la liberté syndicale parmi les moyens de nature à améliorer la condition des travailleurs et d'assurer une paix universelle et durable fondée sur la base de la justice sociale. En 1944, la Déclaration de Philadelphie – qui fait partie de la Constitution de l'OIT – proclamait que «la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu» et soulignait qu'il s'agissait d'un des «principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation». En juin 1998, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi adoptée par la Conférence internationale du Travail proclamait que «l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions [fondamentales], ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux». Parmi ces principes figurent la liberté syndicale de même que la reconnaissance effective du droit de négociation collective. Ainsi, cette Déclaration de 1998 considère comme fondamentaux les principes de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Aux termes de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de

négociation collective sont particulièrement importantes pour permettre la réalisation des quatre objectifs stratégiques de l'OIT ⁵⁷.

51. La liberté syndicale et la négociation collective, qui sont inscrites aujourd'hui dans la majorité des constitutions des Etats Membres ⁵⁸, revêtent une importance capitale pour les partenaires sociaux puisqu'elles leur permettent d'établir des règles en matière de conditions de travail, y compris de salaires, de promouvoir des revendications plus générales, ainsi que de concilier leurs intérêts respectifs afin d'assurer un développement économique et social durable. De l'avis de la commission, des organisations de travailleurs fortes et indépendantes sont indispensables pour compenser l'infériorité juridique et économique des salariés. En outre, les organisations d'employeurs sont particulièrement importantes pour la protection des intérêts des petites entreprises. Les organisations d'employeurs et de travailleurs constituent des outils essentiels pour la gouvernance du marché du travail et pour le développement de relations professionnelles qui soient vecteurs de stabilité, de progrès et de prospérité économique et sociale. Elles permettent par ailleurs d'assurer l'application effective de la législation du travail, dénonçant lorsque c'est nécessaire les violations de la législation. En outre, ces organisations participent aux mécanismes de consultation portant sur la définition des politiques économiques et sociales et sur l'élaboration des projets de législation du travail. Il est dès lors essentiel d'assurer leur indépendance par rapport aux pouvoirs publics et aux partis politiques, comme le rappelle la Résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical adoptée par la Conférence en 1952.

52. Les conventions n^{os} 87 et 98 font partie de celles qui ont recueilli le plus de ratifications et, preuves supplémentaires de leur importance, même les Etats Membres qui ne les ont pas ratifiées ont l'obligation du fait de leur appartenance à l'Organisation de respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet de ces conventions et peuvent être appelés à s'expliquer devant le Comité de la liberté syndicale qui, en tant qu'organe tripartite du Conseil d'administration, a pour mandat depuis 1951 d'examiner les plaintes faisant état de violations des principes de la liberté syndicale déposées par des organisations de travailleurs ou d'employeurs à l'encontre d'un Etat Membre. La commission attache une importance particulière aux décisions du Comité de la liberté syndicale. S'agissant d'un organe tripartite, la légitimité des recommandations et des principes du comité est accentuée à la fois par le consensus qui préside au déroulement de ses travaux et par l'expertise en matière de relations professionnelles qui est apportée par les membres des gouvernements, des employeurs et des travailleurs qui y siègent à titre personnel. La très grande convergence de vues entre le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts s'explique principalement par la nécessité d'assurer la cohérence entre ces organes de contrôle sur les principes fondamentaux consacrés par les conventions n^{os} 87 et 98. Ainsi, il est fréquent que la commission se réfère, dans ses observations, aux rapports du comité sur les problèmes concrets de liberté syndicale dans tel ou tel pays ou, à l'inverse, que le comité signale à la commission les aspects législatifs des affaires dont il est saisi ou se fonde sur les principes établis par celle-ci. La commission assure également le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité de la liberté syndicale, à la demande de celui-ci ⁵⁹.

⁵⁷ A savoir: i) accroître les possibilités pour les femmes et pour les hommes d'obtenir un emploi et un revenu décent; ii) accroître l'étendue et l'efficacité de la protection sociale pour tous; iii) renforcer le tripartisme et le dialogue social; iv) promouvoir et mettre en œuvre les normes et principes et droits fondamentaux au travail.

⁵⁸ Voir partie I, chap. 2.

⁵⁹ *Argentine, Australie, Colombie, Fidji, Panama, Uruguay, etc.*

Champ d'application de la convention et méthodes d'application

Principe général et exceptions autorisées

53. *En vertu de l'article 2 de la convention n° 87, tous les travailleurs et les employeurs, sans distinction aucune et sans autorisation préalable, ont le droit de constituer les organisations de leur choix et celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer à leurs statuts.* Ces garanties s'appliquent à l'ensemble des employeurs et travailleurs du secteur privé et public, y compris aux gens de mer, aux travailleurs agricoles, aux travailleurs migrants, aux travailleurs domestiques, aux apprentis, aux sous-contractants, aux travailleurs dépendants⁶⁰, aux travailleurs employés dans des zones franches d'exportation ou dans le secteur de l'économie informelle et aux travailleurs indépendants⁶¹. Ce droit doit par ailleurs être garanti sans distinction ou discrimination d'aucune nature, en particulier quant à la race, la nationalité, le sexe, l'état civil, l'âge, la profession, les opinions ou les activités politiques, tant dans la législation que dans la pratique. De plus, la convention n° 87 ne se limite pas à reconnaître le droit des travailleurs de constituer et de s'affilier à des organisations de base, mais aussi le droit de ces organisations de constituer ou de s'affilier à des organisations de degré supérieur, lesquelles doivent également bénéficier des droits reconnus aux organisations de base. Enfin, comme le souligne l'article 6 de la convention, les articles 2, 3 et 4 de la convention s'appliquent également aux fédérations et aux confédérations.

54. Les seules exceptions autorisées à ce principe sont inscrites à l'article 9, paragraphe 1, de la convention, qui permet aux Etats de déterminer dans quelle mesure les garanties prévues par la convention s'appliqueront aux forces armées et à la police. Ces exceptions sont interprétées de manière restrictive par les organes de contrôle de l'OIT (infra). En pratique, la commission constate que plusieurs pays autorisent les forces de police à constituer des organisations syndicales⁶².

Méthodes d'application

55. *L'objectif principal de la convention n° 87 est de protéger l'autonomie et l'indépendance des organisations de travailleurs et d'employeurs par rapport aux pouvoirs publics, tant dans leur constitution que dans leur fonctionnement et leur dissolution.* Toutefois, la convention n° 87, tout comme la convention n° 98, ne contient pas de prescription particulière quant à ses méthodes d'application. Aux termes de ses articles 1 et 11, tout Etat lié par la convention «s'engage à donner effet [à ses] dispositions» et «à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical». Ainsi, la convention ne requiert pas nécessairement des Etats qu'ils légifèrent en vue de mettre en

⁶⁰ Voir recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006.

⁶¹ Voir ci-après, paragr. 63 à 81.

⁶² Voir, par exemple, le Conseil européen des syndicats de police qui regroupe les syndicats de 20 pays européens. Voir aussi Brésil ou Nouvelle-Zélande (dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de Nouvelle-Zélande indique que les forces armées ne sont pas couvertes par la législation (Employment Relations Act, 2000), mais que les forces de police sont couvertes par cette législation sous réserve de certains arrangements). A contrario, au Maroc, le personnel des forces de police et les forces auxiliaires relevant du ministère de l'Intérieur notamment ne peuvent constituer de syndicats (*in*: Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution par le gouvernement du Maroc).

œuvre ses dispositions. Par exemple, pendant des années, la liberté syndicale n'était pas réglementée par la législation en *Uruguay* où la convention s'appliquait directement et où la jurisprudence définissait le cadre de l'exercice des droits des organisations. Toutefois, l'intervention législative directe constitue, quasiment dans l'ensemble des pays, la principale méthode d'application de la convention au niveau national (adoption de législations en matière de relations professionnelles, codes du travail, etc.). Quant à l'intervention législative indirecte, elle permet de mettre en place un cadre législatif pour la négociation collective, laissant aux parties le soin de fixer ensemble les modalités de leurs relations et de leurs accords. L'ensemble de ces interventions législatives doivent cependant s'interpréter au regard de l'*article 8* de la convention en vertu duquel, si les organisations sont tenues, dans l'exercice de ces droits, de respecter la légalité, la législation nationale elle-même ne doit pas porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention. En pratique, l'efficacité de la protection et de la promotion de la liberté syndicale au niveau national varie considérablement. ***Cependant, quel que soit le type d'intervention choisie pour la mise en œuvre de la convention, la commission insiste sur l'importance qu'il convient d'attacher à ce que l'introduction de tout projet de législation en matière de liberté syndicale ou de liberté d'association de nature à affecter la négociation collective ou les conditions d'emploi soit précédée de consultations franches et sans entraves avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs, de manière à assurer que les règles adoptées soient partagées par tous et, partant, soient durables***⁶³.

56. D'autres méthodes d'application peuvent venir compléter les garanties constitutionnelles, législatives et réglementaires. Il s'agit notamment des déclarations, programmes et politiques publics, ainsi que de leurs évaluations, de même que des codes de conduite et autres mécanismes d'autorégulation. Il s'agit aussi des procédures de recours et des mécanismes spécifiques institués pour le règlement des conflits collectifs. Il est également fréquemment donné effet en pratique aux dispositions de la convention au travers de la jurisprudence nationale et des décisions arbitrales⁶⁴. Enfin, les services de l'inspection du travail, de même que l'autorité chargée de l'enregistrement des organisations ou les autorités chargées du règlement des conflits contribuent à assurer l'application de la convention au quotidien.

57. Dans ce contexte, la commission a noté avec satisfaction récemment plusieurs avancées intéressantes, notamment la reconnaissance expresse dans la nouvelle Constitution du Kenya⁶⁵ du droit de constituer des syndicats ou des organisations d'employeurs, de s'y affilier ou de prendre part à leurs activités et à leurs programmes; la reconnaissance du caractère universel du droit de se syndiquer pour tous les travailleurs, y compris les travailleurs agricoles, dans la nouvelle Constitution de l'*Etat plurinational de Bolivie*⁶⁶; l'adoption de législations étendant le champ d'application

⁶³ Voir, par exemple, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après CEACR), rapport III (Partie 1A), 2011, CIT, 100^e session, Genève, *République bolivarienne du Venezuela* – observation, 2011.

⁶⁴ Voir, par exemple, *Mexique* – CEACR, observation, 2011: la commission a demandé la modification de l'article 75 de la loi fédérale sur les travailleurs au service de l'Etat (interdiction de la réélection dans les syndicats) dans le sens indiqué par la jurisprudence de la Cour suprême de justice, afin de rendre ladite loi conforme à la convention et à la pratique admise par l'OIT. Selon le gouvernement, même si la législation en question n'a pas été modifiée, le Tribunal fédéral de conciliation et d'arbitrage applique la jurisprudence susmentionnée.

⁶⁵ Kenya – CEACR, observation, 2011, convention n° 98.

⁶⁶ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010.

personnel de la convention au *Chili*⁶⁷; ainsi que la modification de la Constitution en *El Salvador*⁶⁸, aux termes de laquelle les employeurs et les travailleurs privés, sans distinction fondée sur la nationalité, le sexe, la race, la croyance ou l'opinion politique et quelle que soit leur activité ou la nature de leur travail, ont le droit de s'associer librement pour la défense de leurs intérêts respectifs, en constituant des associations professionnelles ou des syndicats (les travailleurs des organismes officiels indépendants, les fonctionnaires et les agents publics, ainsi que les agents municipaux bénéficient du même droit). En ce qui concerne les procédures de consultations préalables à l'adoption de dispositions législatives, elle nota notamment avec intérêt l'institution en *Géorgie*⁶⁹ de la Commission nationale du dialogue social, ainsi que la création d'un groupe de travail tripartite pour réviser et analyser la conformité de la législation nationale avec les commentaires de la commission d'experts de l'OIT; ainsi que la préparation de la loi de 2009 sur le travail équitable en *Australie*⁷⁰ qui a bénéficié d'un processus étendu de consultation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes.

Principales difficultés concernant le champ d'application

58. Les principales difficultés concernant le champ d'application de la convention n° 87 portent sur l'interprétation donnée par certaines législations aux exceptions autorisées par l'*article 9, paragraphe 1*, de cet instrument – à savoir les forces armées et de police – et, plus généralement, sur l'application de la convention aux fonctionnaires publics et à certaines autres catégories de travailleurs. L'application de la convention aux pompiers, au personnel pénitentiaire, aux magistrats et aux enseignants suscite notamment l'attention particulière de la commission. Il en va de même de l'application de la convention aux travailleurs du secteur informel⁷¹, travailleurs migrants, travailleurs domestiques, travailleurs des zones franches d'exportation, ainsi qu'aux travailleurs qui opèrent dans le cadre d'une relation de travail déguisée (sous la forme de contrats de prestations de services par exemple). La commission a également noté que nombre des secteurs et des groupes de travailleurs qui ne sont pas couverts par le droit syndical ou des droits connexes comprennent souvent en majorité des femmes. La commission estime donc qu'il est important d'examiner les implications liées au genre, dans la mise en œuvre des conventions, afin de s'assurer qu'il n'y ait pas de discrimination directe ou indirecte à l'encontre des femmes. De l'avis de la commission, l'ensemble de ces catégories de travailleurs devraient bénéficier des droits et garanties consacrés par la convention.

⁶⁷ *Chili* – CEACR, observation, 2002.

⁶⁸ *El Salvador* – CEACR, observation, 2010.

⁶⁹ *Géorgie* – CEACR, observation, 2010.

⁷⁰ *Australie* – CEACR, observation, 2010.

⁷¹ L'expression «économie informelle» embrasse toutes les activités économiques qui – en vertu de la législation ou de la pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles. Cette expression tient compte de la diversité considérable des travailleurs et des unités que l'on rencontre dans les différents secteurs de l'économie, en milieu rural comme en milieu urbain, qui sont particulièrement vulnérables, pour qui les déficits de travail décent sont particulièrement marqués et qui, le plus souvent, sont dans l'impossibilité de se libérer du piège de la pauvreté et d'une productivité faible. L'économie informelle inclut des travailleurs salariés et des personnes travaillant à leur propre compte et les membres de leurs familles qui apportent leur contribution et des personnes qui passent d'un statut à l'autre; elle englobe aussi des travailleurs qui relèvent de nouvelles dispositions en matière de travail flexible et qui se retrouvent à la périphérie de l'entreprise principale ou au bas de la chaîne de production. Voir *Etendre le champ d'application des lois du travail à l'économie informelle, Recueil de commentaires des organes de contrôle de l'OIT ayant trait à l'économie informelle*, OIT, Genève, 2010, p. 13.

Questions thématiques

Droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier

Droits syndicaux et libertés publiques

59. La liberté syndicale est un principe dont les conséquences débordent largement le seul cadre du droit du travail. En effet, en l'absence d'un ordre démocratique respectant les droits fondamentaux et les libertés publiques, la liberté syndicale ne peut se développer pleinement. De plus, et particulièrement dans les cas où la loi n'autorise pas, dans la sphère politique, l'expression d'opinions démocratiques et pluralistes, les syndicats deviennent souvent un instrument pour promouvoir le développement démocratique. La Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, adoptée par la Conférence en 1970, réaffirme le lien essentiel entre les libertés publiques et les droits syndicaux déjà souligné par la Déclaration de Philadelphie (1944) et énumère les droits fondamentaux nécessaires à l'exercice de la liberté syndicale, à savoir principalement: i) le droit à la liberté et à la sûreté de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires; ii) la liberté d'opinion et d'expression, en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit; iii) la liberté de réunion; iv) le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial; et v) le droit à la protection des biens des syndicats. ***Depuis, les organes de contrôle de l'OIT n'ont cessé de relever l'interdépendance entre les libertés publiques et les droits syndicaux, soulignant ainsi l'idée qu'un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer que dans un climat exempt de violence, de pressions ou de menaces de quelque nature que ce soit à l'encontre des dirigeants et des membres de ces organisations.***

60. L'interdépendance du respect des droits fondamentaux et de la liberté syndicale implique, en particulier, que les pouvoirs publics ne s'ingèrent pas dans les activités légitimes des organisations en soumettant les travailleurs à des arrestations ou des détentions arbitraires ou en les prévenant d'agissements criminels en raison de leur affiliation ou de leurs activités syndicales légitimes⁷². Elle impose également que des enquêtes judiciaires indépendantes puissent être diligentées rapidement lorsque des allégations de violation des droits et principes garantis par la convention sont formulées afin d'établir les faits, les infractions et de déterminer les responsabilités, de sanctionner les coupables et les instigateurs et de prévenir la répétition de tels actes⁷³. A cet égard, la commission rappelle que la lenteur excessive des procédures instituées pour répondre à de telles allégations entraîne une impunité de fait de nature à renforcer un climat de violence et d'insécurité déjà existant⁷⁴. Elle souligne aussi qu'il est nécessaire à cette fin d'assurer une formation spécifique des forces de l'ordre sur le sujet de la liberté

⁷² Voir, par exemple, *Bangladesh, Cuba, Egypte, Equateur, Gabon, Indonésie et Myanmar* – CEACR, observations, 2010.

⁷³ Voir, par exemple, *Cambodge, Egypte, Equateur, Guinée, Honduras, Panama et Paraguay* – CEACR, observations, 2010, Brésil – CEACR, observation, 2010, concernant la convention n° 98.

⁷⁴ Voir, par exemple, *Cambodge, Guatemala et République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observations, 2010.

syndicale⁷⁵, afin d'éviter les violences et les arrestations arbitraires lors de grèves et de manifestations pacifiques de travailleurs⁷⁶.

61. *La commission note avec une profonde préoccupation que des assassinats de dirigeants syndicaux et de syndicalistes continuent à se produire dans certains pays*⁷⁷. *Il arrive également que les employeurs soient victimes d'assassinats*⁷⁸ *ou d'actes d'intimidation*⁷⁹.

62. Elle a noté toutefois avec satisfaction⁸⁰ certains progrès dans ce domaine, notamment la nouvelle législation en *Colombie*⁸¹ en vertu de laquelle le délai de prescription pour les délits tels que le meurtre d'une personne affiliée à une organisation syndicale légalement reconnue sera de trente ans; que sera considérée comme circonstance aggravante la qualité de membre d'une organisation syndicale ou de défenseur des droits de l'homme de la victime d'un homicide; que quiconque fera obstacle à une réunion licite ou à l'exercice des droits conférés par les lois du travail ou effectuera des représailles contre des actes de grève, de réunion ou d'association légitimes encourra une peine d'amende d'un montant correspondant à 100 ou 300 fois le salaire mensuel minimum légal; et que la qualité de membre d'une organisation syndicale de la victime de menaces ou d'intimidation entraînera un alourdissement de la peine d'un tiers. Elle a relevé aussi avec intérêt l'engagement du gouvernement des *Philippines*⁸² en faveur de la constitution d'un organe de surveillance tripartite de haut niveau chargé d'examiner les progrès dans les enquêtes et le traitement des cas de violence à l'encontre de syndicalistes présentés devant les organes de contrôle de l'OIT.

Droit des travailleurs et des employeurs «sans distinction d'aucune sorte» de constituer des organisations et de s'y affilier

63. En retenant les termes «sans distinction d'aucune sorte» dans l'article 2 de la convention, plutôt que l'énumération des diverses distinctions interdites, la Conférence internationale du Travail a tenu à souligner que ***le droit syndical devait être garanti sans distinction ou discrimination d'aucune nature*** et qu'il devait être considéré comme le principe général dont la seule exception autorisée était inscrite à l'*article 9, paragraphe 1*, de la convention. En effet, la possibilité, en fait comme en droit, de constituer des organisations syndicales constitue un préalable indispensable au bon fonctionnement de la liberté syndicale et de la libre négociation collective. Cependant, bien que la majorité des pays aujourd'hui reconnaisse ce droit, plusieurs législations continuent à effectuer des distinctions incompatibles avec les principes établis par la commission, se fondant sur des raisons telles que la volonté d'obtenir un avantage concurrentiel, de perpétuer un contrôle sur les travailleurs ou de prendre en considération des particularités économiques ou culturelles.

⁷⁵ *Guatemala* – CEACR, observation, 2010.

⁷⁶ Voir, par exemple, *Indonésie, Myanmar et Turquie* – CEACR, observations, 2010.

⁷⁷ Voir, par exemple, *Colombie, Guatemala, Philippines, Panama et République bolivarienne du Venezuela*.

⁷⁸ Voir, par exemple, *Guatemala*.

⁷⁹ Voir, par exemple, *République bolivarienne du Venezuela*.

⁸⁰ Pour des précisions sur l'approche générale de la commission relative aux cas de progrès, voir rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie IA), CIT, 100^e session, Genève, 2011, pp. 21-27, paragr. 61-67).

⁸¹ *Colombie* – CEACR, observation, 2010.

⁸² *Philippines* – CEACR, observation, 2010; Comité de la liberté syndicale, cas n^{os} 2528 et 2745.

Fonction publique

64. Contrairement à la convention n° 98, la convention n° 87 ne contient pas de disposition excluant de son champ d'application certaines catégories de fonctionnaires⁸³. Dès lors, la commission a toujours considéré que **le droit de constituer des organisations professionnelles et de s'y affilier devait être garanti à tous les agents de la fonction publique**, qu'ils s'occupent de l'administration de l'Etat à l'échelon central, régional ou local, qu'ils soient des agents d'organismes assurant d'importants services publics ou qu'ils travaillent dans des entreprises de caractère économique appartenant à l'Etat⁸⁴. En outre, aucune distinction ne peut être effectuée selon que ces travailleurs sont engagés de manière temporaire ou permanente⁸⁵. Toutefois, les termes utilisés dans les législations nationales pour désigner les agents publics varient et des expressions identiques ne couvrent pas nécessairement les mêmes personnes. Il arrive aussi que la liberté syndicale des travailleurs du secteur public soit consacrée non pas par la législation, mais par la jurisprudence⁸⁶. En pratique, bien que la législation de nombreux Etats reconnaisse aujourd'hui aux agents de la fonction publique le droit de constituer des organisations et de s'y affilier, certains systèmes continuent de refuser de reconnaître expressément ou indirectement ce droit, ou établissent des distinctions quant aux statut et droits des différentes catégories d'agents publics concernés. Selon les cas, ce droit est refusé soit à l'ensemble du personnel au service de l'Etat, soit à certains fonctionnaires uniquement⁸⁷.

65. D'autres problèmes spécifiques peuvent se poser. Ainsi, par exemple, certains pays ne permettent pas aux organisations de la fonction publique de s'affilier aux confédérations de leur choix⁸⁸ ou n'autorisent les fonctionnaires qu'à former des «associations» et non de véritables organisations syndicales au sens de la convention⁸⁹, même si ces associations sont parfois de facto reconnues par le gouvernement afin qu'elles puissent participer à certaines négociations professionnelles⁹⁰. Dans ce contexte,

⁸³ A ce sujet, voir *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), 1994, paragr. 48 et suiv.

⁸⁴ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011 (au sujet des juges et des personnes engagées à titre temporaire ou permanent dans la fonction publique).

⁸⁵ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2010; et *Guatemala* – CEACR, observation, 2011 (au sujet notamment des travailleurs engagés en vertu du poste 029 pour des tâches spécifiques ou temporaires).

⁸⁶ Voir, par exemple, *Guatemala* – CEACR, observation, 2010. En vertu de la jurisprudence, les travailleurs engagés en vertu du poste 029 auxquels ne s'applique pas la loi sur le service civil et d'autres postes du budget pour des tâches spécifiques ou temporaires jouissent du droit syndical.

⁸⁷ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Indonésie* – CEACR, observation, 2010; *Libéria* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Royaume-Uni (Anguilla)* – CEACR, demande directe, 2010; *Rwanda* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010. Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du Japon indique que les droits fondamentaux au travail des employés du secteur public ont été limités en raison de la nature publique des fonctions exercées, mais que cette question reste à l'étude.

⁸⁸ Voir, par exemple, *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011. C'est le cas également en Inde.

⁸⁹ Au sujet du personnel de l'administration pénitentiaire, des phares et des eaux et forêts, voir, par exemple, *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011, convention n° 98.

⁹⁰ Voir, par exemple, *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011 (neuf fédérations du service public mènent directement des négociations collectives avec le ministère).

la commission salua certaines avancées intéressantes. Elle nota notamment avec intérêt la promulgation de la loi sur la fonction publique en *République dominicaine*⁹¹ qui consacre le droit d'association des agents du service public (y compris dans les fédérations et les confédérations), qui dispose que ce droit s'applique à tous ceux qui s'acquittent de leurs fonctions aux niveaux de l'Etat, des municipalités et des entités autonomes et qui garantit une protection spéciale aux fondateurs des organisations ainsi qu'à certains membres des comités de gestion.

66. *Hauts fonctionnaires*. Enfin, certains pays établissent une distinction entre le personnel et la direction de la fonction publique, afin de limiter le droit d'organisation des hauts fonctionnaires. De l'avis de la commission, interdire à ces agents le droit de s'affilier à des organisations syndicales représentant les autres travailleurs du secteur public n'est pas nécessairement incompatible avec la liberté syndicale, à deux conditions: i) les hauts fonctionnaires doivent avoir le droit de créer leurs propres organisations pour la défense de leurs intérêts; et ii) la législation doit limiter cette catégorie aux personnes exerçant de hautes responsabilités de direction ou de définition des politiques⁹².

Police et forces armées

67. ***En vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la convention, les seules exceptions autorisées en ce qui concerne le champ d'application de la convention concernent les membres de la police et des forces armées.*** Ces exceptions s'expliquent par les responsabilités que ces deux catégories de travailleurs sont amenées à exercer en matière de maintien de la sécurité externe et interne de l'Etat. De l'avis de la commission, ces dérogations doivent cependant s'interpréter de manière restrictive. Par exemple, elles n'incluent pas le personnel civil des forces armées, les pompiers, le personnel des établissements pénitentiaires, les fonctionnaires des douanes et de l'impôt, les employés civils des établissements industriels des forces armées⁹³, les employés civils des services de renseignements⁹⁴ ni les employés du pouvoir législatif⁹⁵. Elles ne s'appliquent pas non plus automatiquement, selon la commission, à tous les employés qui portent une arme dans l'exercice de leurs fonctions qui ne peuvent être a priori exclus du champ d'application de la convention⁹⁶.

68. En pratique, comme il n'est pas toujours facile de déterminer si des travailleurs appartiennent aux forces armées ou à la police, la commission estime que, en cas de doute, ces travailleurs devraient être considérés comme des civils⁹⁷. Elle considéra par exemple que les travailleurs de la sécurité privée⁹⁸ et les membres des forces de sécurité des compagnies de navigation aérienne devraient se voir reconnaître le droit de constituer des organisations, de même que les travailleurs occupés dans l'imprimerie des

⁹¹ *République dominicaine* – CEACR, observation, 2010, convention n° 98.

⁹² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 57. Voir, par exemple, *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2010 (exclusion du droit de s'organiser d'un certain nombre d'employés du secteur public, notamment les hauts fonctionnaires); et *Yémen* – CEACR, observation, 2011.

⁹³ Voir, par exemple, *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

⁹⁴ Voir, par exemple, *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁵ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; et *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁶ Voir, par exemple, le rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution par le gouvernement du Maroc.

⁹⁷ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 55.

⁹⁸ *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010.

services de sécurité et les membres des services de surveillance, de sécurité ou de lutte contre l'incendie des raffineries de pétrole, des aéroports ou des ports maritimes⁹⁹.

Pompiers et personnel pénitentiaire

69. Si le refus du droit d'association aux forces armées et à la police n'est pas contraire aux dispositions de la convention, il n'en va pas de même du personnel des services de lutte contre l'incendie et de l'administration pénitentiaire. Bien qu'un certain nombre de pays ne leur reconnaissent pas de droit syndical¹⁰⁰, **la commission estime que les fonctions exercées par ces deux catégories d'agents publics ne justifient pas leur exclusion des droits et garanties inscrits dans la convention.**

Magistrats et enseignants

70. La liberté d'association des magistrats (juges, greffiers et procureurs) et des enseignants continue également à subir des restrictions, voire des interdictions, dans plusieurs pays, en dépit du principe général inscrit à l'article 2 de la convention¹⁰¹. La commission salua dès lors les progrès réalisés dans ce domaine et nota avec intérêt, notamment, que la loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales dans la province du Québec (*Canada*) leur accorde le droit d'organisation et la protection dans l'exercice des droits syndicaux¹⁰². En matière d'éducation et d'enseignement, elle nota avec satisfaction l'adoption d'une nouvelle législation sur les syndicats et les organisations d'employeurs au *Botswana*¹⁰³ qui étend le droit d'organisation aux agents des services publics et aux enseignants. Elle nota aussi avec intérêt l'adoption de la loi sur la négociation collective dans la province de l'Ontario (*Canada*) qui permet au personnel enseignant et de soutien employé à temps partiel dans les collèges de s'affilier à des syndicats aux fins de la négociation collective. Par ailleurs, selon la commission, il n'est pas nécessairement incompatible avec les principes de la liberté syndicale de dénier au personnel de direction ou d'encadrement le droit d'appartenir aux mêmes syndicats que ceux des autres travailleurs du secteur, à

⁹⁹ *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁰ Au sujet de l'exclusion du personnel pénitentiaire: voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, observation, 2010; *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Fidji* – CEACR, observation, 2010; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; Maroc – CEACR, demande directe, 2011, convention n° 98; *Namibie* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2010; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2010; *Zambie* – CEACR, observation, 2011; et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011. Au sujet de l'exclusion du personnel des services de lutte contre l'incendie: voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Japon* – CEACR, observation, 2010; *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010. Voir aussi le rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution par le gouvernement de la Malaisie.

¹⁰¹ Au sujet des restrictions de la liberté syndicale des magistrats: voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2010; *Chili* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; *Mauritanie* – CEACR, observation, 2011; *Pérou* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2010; *Tunisie* – CEACR, observation, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2010; *Ukraine* – CEACR, observation, 2011; *Yémen* – CEACR, observation, 2011; et *Zambie* – CEACR, observation, 2011. Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du Maroc indique que les magistrats, quelle que soit leur position au sein du corps de la magistrature, ne peuvent ni constituer des syndicats professionnels ni en faire partie (art. 14 du dahir du 11 novembre 1974 portant loi n° 1-74-467 formant statut de la magistrature). Au sujet des restrictions concernant la liberté syndicale des enseignants: voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; et *Ethiopie* – CEACR, observations, 2010 et 2011.

¹⁰² *Canada* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰³ *Botswana* – CEACR, observation, 2005.

condition que ceux-ci puissent disposer du droit de créer leurs propres organisations pour la défense de leurs intérêts ¹⁰⁴.

Autres catégories de travailleurs

71. De l'avis de la commission, d'autres catégories de travailleurs qui sont régulièrement privées du droit de constituer des organisations syndicales doivent se voir reconnaître les principes établis par la convention. Il s'agit en particulier du personnel de maison et des travailleurs domestiques (infra) ¹⁰⁵, des gens de mer ¹⁰⁶, des travailleurs du secteur informel et des travailleurs employés dans les zones franches d'exportation (infra), des apprentis et des travailleurs en période d'essai ¹⁰⁷, des travailleurs indépendants ¹⁰⁸, des travailleurs sans contrat d'emploi ¹⁰⁹, des travailleurs agricoles ¹¹⁰, de certains travailleurs dans le secteur de la santé (personnel des établissements de soin des personnes malades ou âgées ou des orphelins) ¹¹¹ et du personnel des organismes de charité ¹¹². En ce qui concerne les anciens travailleurs et les retraités, la commission rappelle que la législation ne devrait pas les empêcher de s'affilier aux organisations syndicales, s'ils le souhaitent, notamment lorsqu'ils ont participé à l'activité représentée par le syndicat ¹¹³.

72. Dans ce contexte, la commission a noté avec satisfaction notamment l'adoption d'une nouvelle législation au Pérou ¹¹⁴ qui supprime l'interdiction de se syndiquer pour les travailleurs en période probatoire. Enfin, elle nota avec intérêt la modification de la législation en République centrafricaine ¹¹⁵ permettant que des personnes qui ont quitté l'exercice de leurs fonctions ou de leur profession puissent continuer à faire partie d'un syndicat professionnel.

¹⁰⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 66. Voir, par exemple, *Canada* – CEACR, observation, 2010 (Ontario); et *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁵ Au sujet de l'exclusion des travailleurs domestiques: voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Canada* – CEACR, observation, 2010 (Ontario); *Erythrée* – CEACR, observation, 2011, convention n° 98; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Koweït* – CEACR, observation, 2011; *Swaziland* – CEACR, observation, 2010; et *Yémen* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁶ Au sujet de l'exclusion des gens de mer: voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, observation, 2010; et *Madagascar* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁷ Au sujet de l'exclusion de ces catégories de travailleurs: voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁸ Au sujet de l'exclusion des travailleurs indépendants: voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁹ *Pologne* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁰ Au sujet de l'exclusion des travailleurs agricoles: voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Canada (Alberta, Ontario et Nouveau-Brunswick)* – CEACR, observation, 2010 (en ce qui concerne les travailleurs de l'agriculture et de l'horticulture); *Honduras* – CEACR, observation, 2010; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

¹¹¹ Au sujet de l'exclusion des travailleurs du secteur de la santé: voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

¹¹² Au sujet de l'exclusion de cette catégorie de travailleurs: voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

¹¹³ *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁴ *Pérou* – CEACR, observation, 2005.

¹¹⁵ *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010.

Travailleurs domestiques

73. Enfin, si les organisations syndicales se sont efforcées de s'ouvrir aux travailleurs domestiques, cette catégorie demeure exclue du champ d'application de la législation du travail dans un certain nombre de pays, où aucune disposition légale ne lui est applicable, y compris en matière de droits syndicaux, et où elle ne rentre pas dans la compétence de l'inspecteur du travail ¹¹⁶. ***Partant, la commission souligne régulièrement la nécessité d'assurer non seulement que les travailleurs domestiques soient couverts par la législation pertinente, mais également que, dans la pratique, ils jouissent des garanties prévues par la convention*** ¹¹⁷. Dans ce contexte, elle a noté avec satisfaction notamment la reconnaissance du droit d'organisation des travailleurs domestiques au *Swaziland* ¹¹⁸. Le droit des travailleurs domestiques de constituer leurs propres organisations et de s'affilier aux organisations de leur choix est désormais spécifiquement reconnu dans la récente convention (n° 189) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.

Travailleurs des zones franches d'exportation

74. Dans son rapport de 2009, ***la commission d'experts a observé avec préoccupation que l'application de la convention n° 87 à l'égard des travailleurs des zones franches d'exportation continuait à présenter des lacunes considérables*** ¹¹⁹. Notant «la disparité entre le droit et les faits quant à l'application des normes du travail dans ces zones, ainsi qu'entre les travailleurs de ces zones et ceux du monde extérieur», la commission a rappelé qu'il existe «environ 3 500 zones de cette nature, dans 120 pays ou territoires, qui emploient au total près de 66 millions de personnes» et a estimé «que la situation dans les zones franches d'exportation revêt une gravité particulière, vue sous l'angle des droits de l'homme fondamentaux et notamment de l'égalité de traitement, si l'on veut bien considérer que, la plupart du temps, les travailleurs de ces zones dont les droits sont ainsi niés sont, dans une proportion extrêmement élevée, des femmes». ***Par conséquent, la commission prie les gouvernements concernés de transmettre des informations sur l'exercice en pratique des droits syndicaux dans les zones franches d'exportation et les maquilas, en particulier au sujet de l'accès de l'inspection du travail et des représentants des organisations de travailleurs à ces zones*** ¹²⁰. Elle nota à cet égard avec intérêt, notamment, la récente constitution d'organisations syndicales dans la zone franche d'exportation au *Togo* ¹²¹.

¹¹⁶ Voir la convention concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, adoptée lors de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2011), et ses travaux préparatoires. Voir aussi les commentaires de la commission d'experts au sujet de la situation des travailleurs domestiques dans les pays suivants, notamment: *Bangladesh* – CEACR, observation, 2009; *Canada* – CEACR, observation, 2010 (Ontario); *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, observation, 2004; *Gambie* – CEACR, observation, 2010; *Haïti* – CEACR, observation, 2010 (une loi sur l'amélioration des conditions de vie des travailleurs domestiques doit être promulguée); et *Koweït* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁷ Voir, par exemple, *Mexique* – CEACR, observation, 2005.

¹¹⁸ *Swaziland* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁹ CEACR, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1A), Conférence internationale du Travail, 98^e session, 2009, *observation générale*, p. 56.

¹²⁰ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Guatemala* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010. Voir aussi les commentaires formulés à ce sujet dans le cadre de l'examen de la convention n° 98 concernant, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Belize* – CEACR, observation, 2010; *Islande* – CEACR, observation, 2010; *Maurice* – CEACR, observation, 2011; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; et *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011. Voir aussi: Comité de la liberté syndicale, 337^e rapport, cas n° 2371 (*Bangladesh*); 362^e rapport, cas n° 2228 (*Inde*).

¹²¹ *Togo* – CEACR, observation, 2011.

Travailleurs de l'économie informelle

75. En ce qui concerne l'économie informelle, la commission a ajouté que, dans de nombreux pays, «l'économie informelle occupe la moitié, voire les trois quarts, du total de la main-d'œuvre» et qu'en vertu de la convention ces travailleurs ont le droit de s'organiser et de négocier collectivement sans discrimination aucune, de constituer librement des organisations syndicales et s'y affilier et de représenter leurs membres devant les pouvoirs publics dans les structures instituées pour le dialogue social. Un examen des commentaires de la commission «confirme inexorablement la réalité des obstacles auxquels se heurte la multitude de ces travailleurs et illustre, dans certains cas, l'impact dramatique de la situation sur la société dans son ensemble»¹²².

76. Par ailleurs, la commission s'est félicitée des approches novatrices adoptées par certains pays permettant aux travailleurs de l'économie informelle de s'organiser. Elle a noté avec intérêt, par exemple, l'indication de la Confédération syndicale internationale selon laquelle l'amendement de la législation et les efforts déployés par les autorités en *Ouganda*¹²³ ont contribué à une importante amélioration de l'exercice des droits syndicaux et que, suite à cela, des employeurs traditionnellement hostiles envers les syndicats ont décidé de les reconnaître et de négocier avec eux, notamment dans l'industrie du textile. Elle a noté aussi que la législation à *Maurice*¹²⁴ dispose désormais que chaque travailleur, citoyen ou non, disposant d'un permis de travail, doit pouvoir s'affilier à un syndicat; que des campagnes de sensibilisation ont été organisées afin de familiariser les travailleurs migrants avec les dispositions de la législation sur les relations professionnelles (notamment la liberté syndicale); et que des mesures ont été prises pour recueillir des données sur le degré de syndicalisation des travailleurs migrants. Cependant, la commission a observé que ces initiatives positives sont peu nombreuses et fort dispersées. ***Elle rejoint ainsi la préoccupation exprimée dans la Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, adoptée par la Conférence, dans laquelle l'OIT souligne l'importance pratique de la liberté syndicale pour une amélioration effective des conditions de travail dans l'économie informelle, en particulier des femmes et des jeunes.***

Sous-traitance et autres méthodes de contournement du droit syndical

77. Notant qu'il existe des situations dans lesquelles des arrangements contractuels peuvent avoir pour effet de priver les travailleurs de la protection à laquelle ils ont droit, la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006, dispose que la politique nationale devrait au moins comporter des mesures tendant à «combattre les relations de travail déguisées» et à «assurer des normes applicables à toutes les formes d'arrangements contractuels». ***Partant, la commission veille à obtenir des informations au sujet des méthodes parfois employées pour contourner le droit d'organisation syndicale dans certains pays (notamment les relations de travail déguisées en contrats civils de prestation de services ou l'utilisation de «coopératives de travail» en vue de masquer de véritables relations d'emploi***^{125) 126}.

¹²² CEACR, observation générale, 2009, convention n° 87.

¹²³ *Ouganda* – CEACR, observation, 2009, convention n° 98.

¹²⁴ *Maurice* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁵ Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2010. Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la *Turquie* propose d'envisager une action normative de l'OIT sur le sujet de la sous-traitance, en raison des inégalités que cette dernière crée entre les travailleurs occupant le même travail.

Autres formes de distinction

Distinction basée sur l'âge d'affiliation syndicale

78. La plupart des législations nationales ne font aucune distinction fondée sur le sexe, le statut matrimonial ou l'âge minimal en matière d'affiliation syndicale ou interdisent expressément toute discrimination à cet égard. Cependant, la commission constate que, bien qu'*elle insiste sur la nécessité de garantir que les mineurs ayant l'âge minimum légal d'admission à l'emploi – tant comme travailleurs que comme apprentis – puissent exercer leurs droits syndicaux sans autorisation parentale*, certains pays font encore dépendre l'adhésion aux syndicats professionnels des mineurs âgés de moins de 18 ou 16 ans de l'autorisation expresse des parents ou tuteurs, ou maintiennent une divergence entre l'âge minimum d'admission à l'emploi et l'âge minimum d'affiliation syndicale ¹²⁷.

Distinction basée sur la nationalité ou la résidence

79. *Le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, sans distinction aucune, implique que tous ceux qui séjournent sur le territoire d'un Etat, qu'ils aient ou non un permis de résidence, bénéficient des droits syndicaux prévus par la convention, sans aucune différence fondée sur la nationalité* ¹²⁸. En d'autres termes, de l'avis de la commission, les travailleurs migrants ont, dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, le droit de jouir des droits fondamentaux découlant de la liberté syndicale. Si la majorité des législations et des pratiques nationales reconnaît aux travailleurs étrangers le droit de s'affilier aux organisations syndicales, plusieurs législations comportent encore des restrictions plus ou moins importantes liées à la nationalité ou à la résidence. Certains Etats continuent à faire de la citoyenneté une condition pour la constitution des syndicats, ou à fixer la proportion des membres qui doivent être nationaux ¹²⁹ ou à soumettre l'affiliation syndicale des étrangers à des conditions de résidence et/ou de réciprocité ¹³⁰.

80. La commission a salué dès lors l'adoption récente de législations étendant le droit d'organisation syndicale aux travailleurs étrangers – notamment en *El Salvador* ¹³¹ et au *Koweït* ¹³² – ou supprimant les conditions de réciprocité, comme par exemple en *République arabe syrienne* ¹³³. Elle a noté en particulier avec satisfaction la décision du

¹²⁶ Au sujet de la sous-traitance, voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, rapport n° 350, cas n° 2602 (République de Corée) (vol. XCI, 2008, Série B, n° 2), paragr. 671; et 330^e rapport, cas n° 2151 (*Colombie*) (vol. LXXXVI, 2003, Série B, n° 1), paragr. 540.

¹²⁷ Voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011; *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2011; *Mali* – CEACR, demande directe, 2011; *Mauritanie* – CEACR, observation, 2011; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011; *Tchad* – CEACR, observation, 2010; *Togo* – CEACR, demande directe, 2011; et *Tunisie* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁸ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, demande directe, 2010. Les instruments de l'OIT s'appliquent aux travailleurs migrants en situation irrégulière, sauf mention contraire (voir: *Résolution concernant une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, adoptée par la Conférence en 2004, paragr. 28).

¹²⁹ Voir, par exemple, *Algérie* – CEACR, observation, 2010; et *Libye* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁰ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; et *Philippines* – CEACR, observation, 2011.

¹³¹ *El Salvador* – CEACR, observation, 2010.

¹³² *Koweït* – CEACR, observation, 2011.

¹³³ *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2002.

Tribunal constitutionnel de l'*Espagne*¹³⁴, qui a déclaré inconstitutionnelle la disposition qui subordonnait à l'obtention d'une autorisation de séjour ou de résidence le droit des étrangers de se syndiquer librement ou de s'affilier à une organisation professionnelle dans les mêmes conditions que celles applicables aux travailleurs nationaux.

Distinction basée sur les opinions politiques

81. De l'avis de la commission, toute mesure législative ou réglementaire ou toute pratique¹³⁵ privant une personne de son droit de devenir membre d'un syndicat ou de le rester parce qu'elle a ou exprime certaines opinions politiques ou qu'elle exerce une activité politique constituerait (sauf le cas où cette personne prône le recours à la violence) une atteinte au droit syndical reconnu à l'*article 2* de la convention.

Droit de constituer des organisations «sans autorisation préalable»

82. La législation de nombreux pays dispose expressément que les travailleurs et les employeurs ont le droit de constituer des organisations sans autorisation préalable. Si la majorité d'entre elles exigent qu'un certain nombre de formalités soient accomplies à cette fin, les autres n'en requièrent aucune¹³⁶. Selon la commission, des réglementations qui exigent l'accomplissement de certaines formalités ne sont pas en elles-mêmes incompatibles avec la convention, dès lors qu'elles n'équivalent pas à imposer en pratique une «autorisation préalable», qui serait contraire à l'*article 2*, qu'elles ne donnent pas aux autorités un pouvoir discrétionnaire pour refuser la constitution d'une organisation et qu'elles ne constituent pas un obstacle tel qu'elles aboutissent en fait à une interdiction pure et simple¹³⁷. Elle souligne en outre qu'un recours contre toute décision administrative de cet ordre devrait pouvoir être examiné par une juridiction indépendante et impartiale sans délai¹³⁸.

Dépôt des statuts et enregistrement

83. Les formalités couvertes par la notion d'«enregistrement» varient selon les législations nationales. Dans la plupart des cas, l'enregistrement d'une organisation entraîne des avantages importants (immunités spéciales, exonérations fiscales, droit de déclencher le mécanisme de règlement des différends, droit d'être reconnu comme agent négociateur, etc.). Toutefois, ***de l'avis de la commission, bien que la reconnaissance officielle d'une organisation à travers son enregistrement constitue un aspect pertinent du droit d'organisation – puisque c'est la première mesure à prendre pour***

¹³⁴ *Espagne* – CEACR, observation, 2011. Par ailleurs, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande indique que la liberté syndicale peut être exercée au niveau de l'entreprise, du secteur/industrie ainsi qu'aux niveaux national et international par les catégories suivantes de travailleurs: «tous les travailleurs du secteur public, les professionnels de la santé, les enseignants, les travailleurs du secteur agricole, les travailleurs domestiques, les travailleurs migrants, les travailleurs de tous les âges et les travailleurs de l'économie informelle».

¹³⁵ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 332^e rapport, cas n° 2258 (*Cuba*), paragr. 515.

¹³⁶ Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis indique qu'il n'est pas nécessaire qu'un syndicat soit enregistré pour être reconnu au regard de la législation nationale et il n'y a pas non plus de conditions générales à remplir par les organisations de travailleurs ou d'employeurs une fois constituées. La plupart de ces organisations sont des associations qui sont établies volontairement. Cependant, la loi sur le rapport et la divulgation d'informations en matière de travail (*Labor-Management Reporting and Disclosure Act*, 29 U.S.C., paragr. 401-531) établit certains critères relatifs au fonctionnement des organisations.

¹³⁷ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 68 et suiv. Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2010 (l'existence juridique d'un syndicat est soumise à l'agrément préalable du ministre en charge de l'administration territoriale).

¹³⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 106.

*que les organisations puissent remplir efficacement leur rôle*¹³⁹ –, *l'exercice d'activités syndicales légitimes ne devrait pas en dépendre*¹⁴⁰.

84. Certaines législations prévoient un simple dépôt des statuts, éventuellement accompagné de certains renseignements – concernant notamment le nombre d'affiliés et la composition des organes directeurs – permettant à l'autorité chargée de l'enregistrement de vérifier si l'organisation s'est conformée aux dispositions de la législation; dans ces cas, celle-ci ne dispose normalement pas d'un pouvoir discrétionnaire. En revanche, d'autres lois ne définissent pas clairement les modalités des formalités exigées ou les objections pouvant justifier un refus et confèrent à l'autorité compétente un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser une demande d'enregistrement qui équivaut, en pratique, à imposer une «autorisation préalable» incompatible avec l'article 2 de la convention¹⁴¹. C'est le cas par exemple des pays qui organisent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire au travers des pouvoirs octroyés au greffe¹⁴² ou qui subordonnent la décision en matière d'enregistrement à l'agrément d'une autorité particulière¹⁴³ ou à un rapport d'enquête de l'inspection du travail¹⁴⁴.

85. D'autres problèmes de compatibilité avec la convention se posent lorsque la procédure d'enregistrement est si longue et compliquée qu'elle porte atteinte à la liberté syndicale¹⁴⁵. Afin d'y remédier, *la commission estime en particulier que: i) il est important de permettre aux organisations qui demandent leur enregistrement de bénéficier d'un délai suffisant pour remédier à toute difficulté liée à l'enregistrement par l'intermédiaire de leurs représentants, plutôt que de les obliger à recommencer la procédure depuis le début*¹⁴⁶; *et les autorités chargées de l'enregistrement devraient coopérer pleinement à la résolution de ces difficultés; ii) dans le cas où, pour pouvoir déposer une nouvelle demande de constitution d'un syndicat, la législation impose qu'un certain délai se soit écoulé depuis la précédente demande, ce délai ne doit pas être trop long (par exemple, la commission a demandé d'abroger un délai d'au moins six mois*¹⁴⁷); *et iii) le délai nécessaire pour la publication des statuts de l'organisation dans le journal officiel doit lui aussi être de durée raisonnable*¹⁴⁸. La commission considère par ailleurs que des modifications apportées aux règlements internes des syndicats doivent être effectives dès qu'elles ont été approuvées par les organes

¹³⁹ *Ethiopie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁰ *Bélarus* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 73-74.

¹⁴² Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, observation, 2010; *Fidji* – CEACR, observation, 2010; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2011; et *Seychelles* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴³ Voir, par exemple, *Haïti* – CEACR, observation, 2010. Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la République islamique d'Iran indique que les organisations syndicales peuvent être constituées dans le pays à condition qu'elles «ne portent pas atteinte aux principes d'indépendance, de liberté, de solidarité nationale, aux préceptes islamiques et aux fondements de la République islamique».

¹⁴⁴ Voir, par exemple, *Djibouti* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, *Ethiopie* – CEACR, observation, 2011 (au sujet de la durée excessive de la procédure d'enregistrement d'une organisation d'enseignants); *Guatemala* – CEACR, observation, 2011; *Mozambique* – CEACR, observation, 2011 (le délai nécessaire à l'enregistrement devrait être réduit à une durée raisonnable n'excédant pas trente jours); *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2011; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011 (pas de délai fixé); et *Zambie* – CEACR, observation, 2011 (jusqu'à six mois).

¹⁴⁶ *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁷ *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁸ Voir, par exemple, *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2010.

compétents du syndicat et que l'autorité compétente en a été informée¹⁴⁹. Enfin, elle rappelle l'importance d'assurer la confidentialité du traitement des données portant sur l'affiliation syndicale dans le cadre de la procédure d'enregistrement¹⁵⁰, non seulement parce qu'il s'agit de données concernant la vie privée des travailleurs, mais également parce que celles-ci pourraient les exposer à d'éventuelles représailles.

86. Dans ce contexte, la commission note avec satisfaction l'abrogation de dispositions qui permettaient aux tribunaux en *Australie (Queensland)*¹⁵¹ d'ordonner l'annulation de l'enregistrement d'une organisation au motif que celle-ci ou ses membres ont participé à une action revendicative ayant empêché ou perturbé l'activité économique ou commerciale, de même que l'adoption d'une législation facilitant l'enregistrement des syndicats au *Botswana*¹⁵², ainsi que la limitation des pouvoirs du greffier de rejeter une demande de fusion d'organisations syndicales à *Fidji*¹⁵³.

Reconnaissance de la personnalité juridique

87. En vertu de l'article 7 de la convention, la personnalité juridique ne doit pas être refusée aux organisations dès lors qu'elles réunissent les conditions prévues par la loi, et son acquisition ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des articles 2, 3 et 4 de la convention. La commission considère que, s'il existe des conditions pour l'obtention de la personnalité juridique, celles-ci ne doivent être telles qu'elles équivalent en pratique à imposer une autorisation préalable. Elle note à cet égard avec intérêt une décision rendue récemment en ce sens par la Cour constitutionnelle de *Colombie*¹⁵⁴, disant que l'inscription de l'acte de constitution d'une organisation ne constitue en soi que l'accomplissement de fonctions de publicité, sans que cela n'autorise le ministère concerné à exercer un contrôle préalable sur le contenu de l'acte. En revanche, elle a considéré que n'étaient pas conformes à la convention, par exemple, des législations imposant à une organisation de base de représenter au moins 50 salariés pour pouvoir obtenir la personnalité juridique¹⁵⁵ ou exigeant des syndicats, pour obtenir la personnalité juridique, qu'ils soient membres d'organisations de niveau supérieur¹⁵⁶.

Recours judiciaires

88. Un droit de recours auprès de tribunaux impartiaux et indépendants devrait exister contre toute décision administrative portant sur l'enregistrement des syndicats¹⁵⁷. Mais, ***selon la commission, l'existence d'un recours judiciaire ne constitue cependant pas en soi une garantie suffisante: les juges compétents devraient pouvoir, sur la base du dossier, réexaminer les motifs du refus opposé par les autorités administratives, motifs qui ne devraient pas être contraires aux principes de la liberté syndicale.*** Ils devraient

¹⁴⁹ Roumanie – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁰ République bolivarienne du Venezuela – CEACR, observation, 2011.

¹⁵¹ Australie (*Queensland*) – CEACR, observation, 2006.

¹⁵² Botswana – CEACR, observation, 2005.

¹⁵³ Fidji – CEACR, observation, 2008.

¹⁵⁴ Colombie – CEACR, observation, 2010. Arrêt n° 695 de 2008 de la Cour constitutionnelle.

¹⁵⁵ Guinée équatoriale – CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁶ République de Moldova – CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁷ Cette question a été soulevée par la commission au sujet notamment des pays suivants: *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2010; *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2011; et *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011.

également pouvoir se prononcer rapidement et, le cas échéant, ordonner des mesures correctrices appropriées¹⁵⁸.

Droit des travailleurs et des employeurs de constituer des organisations «de leur choix»

Structure et composition des organisations: Effectif minimal

89. En vertu de l'article 2 de la convention, les travailleurs et les employeurs ont le droit de constituer des organisations «de leur choix» ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer à leurs statuts. Ce droit fondamental pour un exercice effectif de la liberté syndicale a d'importantes implications quant à la détermination de la structure et de la composition des organisations concernées. Dans de nombreux pays, une organisation professionnelle ne peut être créée que si elle réunit un nombre minimal de membres. De l'avis de la commission, cette exigence n'est pas en soi incompatible avec la convention, mais **le seuil devrait être fixé à un niveau raisonnable de façon à ne pas entraver la constitution des organisations**. Elle estime aussi que ce critère devrait s'apprécier au regard du niveau auquel l'organisation est appelée à être créée (par exemple, au niveau du secteur d'activité ou à celui de l'entreprise) et de la taille de l'entreprise¹⁵⁹. En effet, l'exigence d'un effectif minimal trop élevé peut aboutir en pratique à empêcher la constitution de plus d'une organisation dans une profession, un secteur ou une entreprise¹⁶⁰. Ce seuil pourrait être plus élevé pour les syndicats de branche mais, à nouveau, des exigences trop élevées risquent d'empêcher le développement des organisations syndicales.

90. En pratique, la commission constate que les conditions portant sur l'effectif minimal continuent à être excessives dans un certain nombre de pays, tant pour les organisations de travailleurs¹⁶¹ que pour les organisations d'employeurs¹⁶². Elle a noté dès lors avec satisfaction les progrès réalisés dans ce domaine, notamment la suppression de toute exigence relative à l'effectif minimal pour la constitution d'organisations de travailleurs ou d'employeurs au Portugal¹⁶³, ainsi que la diminution du nombre de travailleurs requis pour la constitution d'un syndicat au Chili¹⁶⁴ et au Pérou¹⁶⁵ et pour la constitution d'une organisation d'employeurs à Maurice¹⁶⁶.

¹⁵⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 77 et 106.

¹⁵⁹ Voir, par exemple, *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2011; et *Nigéria* – CEACR, observation, 2011. Par exemple, la commission considère qu'exiger de réunir dix membres pour la constitution d'une organisation d'employeurs et 40 pour constituer une organisation de travailleurs au niveau de l'entreprise est trop élevé (voir, par exemple, *Panama* – CEACR, observation, 2011).

¹⁶⁰ Prenant en considération le fait que, dans un nombre important de pays, les petites et moyennes entreprises sont prépondérantes, la commission estime que le nombre de travailleurs exigé pour former un syndicat d'entreprise au sein de celles-ci devrait être inférieur à 30 travailleurs (Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, observation, 1999).

¹⁶¹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Guinée équatoriale* – CEACR, observation, 2011; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; et *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶² Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2010; *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; *Kiribati* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Serbie* – CEACR, observation, 2011; et *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶³ *Portugal* – CEACR, observation, 2005.

¹⁶⁴ *Chili* – CEACR, observation, 2002.

Droit de s'affilier à plusieurs organisations

91. De l'avis de la commission, il est important de permettre aux travailleurs du secteur privé et du secteur public qui exercent plus d'une activité professionnelle dans différentes professions ou secteurs de s'affilier aux syndicats correspondants en tant que membres à part entière (à tout le moins de s'affilier simultanément, s'ils le souhaitent, à un syndicat de branche et à un syndicat d'entreprise¹⁶⁷). En d'autres termes, ***imposer que les travailleurs ne puissent s'affilier qu'à un seul syndicat pourrait indûment porter atteinte à leur droit de constituer et de s'affilier aux organisations de leur choix***¹⁶⁸. Cependant, certaines législations exigent que les membres d'une organisation appartiennent à des professions, occupations ou branches d'activité identiques ou similaires¹⁶⁹ ou imposent une structure générale au mouvement syndical¹⁷⁰. Selon la commission, de telles restrictions ne pourraient éventuellement être appliquées qu'aux organisations de base, à condition que celles-ci puissent librement constituer des organisations interprofessionnelles et s'affilier à des fédérations et à des confédérations selon les modalités jugées les plus appropriées par les travailleurs ou les employeurs concernés¹⁷¹. Dans ce contexte, elle a noté avec intérêt l'abrogation en *Turquie*¹⁷² des dispositions constitutionnelles interdisant l'affiliation à plusieurs syndicats.

Monopole syndical

92. Bien que les travailleurs comme les employeurs aient généralement avantage à éviter une multiplication du nombre d'organisations concurrentes, le droit des travailleurs de pouvoir constituer les organisations de leur choix, tel qu'inscrit à l'*article 2* de la convention, implique que le pluralisme syndical doit rester possible dans tous les cas. La commission considère notamment qu'il est important que les travailleurs puissent changer de syndicat ou en constituer un nouveau pour des raisons d'indépendance, d'efficacité ou de choix idéologique. Par conséquent, ***l'unicité syndicale imposée directement ou indirectement par la législation est contraire à la convention***.

93. En pratique, certaines législations nationales continuent à établir explicitement un système d'unicité syndicale¹⁷³, soit au niveau des organisations de base (en n'admettant

¹⁶⁵ *Pérou* – CEACR, observation, 2005.

¹⁶⁶ *Maurice* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶⁷ *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁶⁸ Au sujet de l'interdiction d'adhérer ou d'établir plus d'un syndicat, voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Egypte* – CEACR, demande directe, 2011; *Fidji* – CEACR, observation, 2010; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; et *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010 (art. 6(2) de la loi sur les relations professionnelles); *Zambie* – CEACR, observation, 2011 (limitation de l'affiliation syndicale aux travailleurs dans la même branche d'activité ou occupation).

¹⁷⁰ Voir, par exemple, *Panama* – CEACR, observation, 2011 (pas plus d'une organisation au sein d'une même institution et les organisations ne peuvent avoir plus d'une branche par province).

¹⁷¹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 84.

¹⁷² *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷³ Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du Brésil indique que le droit de constituer librement des syndicats est assuré, y compris à l'égard des employés publics. Cependant il ne peut exister plus d'un syndicat d'une même catégorie dans une même municipalité. D'autres pays continuent à établir un système de monopole syndical, voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, observation, 2007; *Iraq* – CEACR, observation, 2010, convention n° 98; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2011; *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011; et *Yémen* – CEACR, observation, 2011. Voir aussi: Comité de la liberté syndicale, 332^e rapport, cas n° 2258 (*Cuba*), paragr. 514.

la constitution que d'une seule organisation pour tous les travailleurs d'une entreprise, d'une profession ou d'une branche d'activité ou d'un organisme public donné), soit à tous les niveaux de l'organisation syndicale¹⁷⁴. D'autres systèmes ont pour résultat indirect de rendre impossible la création d'une seconde organisation représentant les intérêts des travailleurs, en attribuant par exemple des fonctions syndicales à un comité syndical nommément désigné ou en fixant comme effectif minimal, pour la constitution d'une organisation, un pourcentage de 50 pour cent des travailleurs intéressés, rendant par là même impossible la constitution de plusieurs organisations¹⁷⁵. Afin de remédier à certaines de ces difficultés, la commission demande notamment que toute désignation expresse dans la loi d'une organisation particulière soit remplacée par une référence neutre à l'organisation «la plus représentative»¹⁷⁶.

94. D'autres formes de monopole syndical posent des problèmes de compatibilité avec la convention, notamment lorsque la législation impose que les syndicats soient regroupés au sein d'une même fédération ou confédération¹⁷⁷; ou soumet la création de tout nouveau syndicat à l'approbation du syndicat déjà existant; ou exige que les organisations de base se conforment aux statuts de la seule organisation centrale existante ou s'y affilient obligatoirement¹⁷⁸. Enfin, les dispositions portant sur l'enregistrement peuvent aussi aboutir à imposer un monopole syndical, en particulier lorsque les autorités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour refuser d'enregistrer un syndicat si un autre syndicat existe déjà¹⁷⁹. Dans ce contexte, la commission a salué la suppression récente de références à l'unicité syndicale dans plusieurs législations nationales, notamment en *République centrafricaine*¹⁸⁰, en *Ethiopie*¹⁸¹, en *Fédération de Russie*¹⁸², au *Koweït*¹⁸³, en *République de Moldova*¹⁸⁴ et en *République-Unie de Tanzanie*¹⁸⁵.

Coercition ou favoritisme des pouvoirs publics

95. Le favoritisme ou, au contraire, la discrimination exercée par les autorités à l'égard d'une ou plusieurs organisations de travailleurs ou d'employeurs peut revêtir différentes formes: pressions exercées sur les organisations dans les déclarations publiques des autorités; aides inégalement distribuées; locaux fournis pour la tenue de réunions ou

¹⁷⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 91. Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷⁵ Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; et *Guatemala* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷⁶ Voir, par exemple, *Canada* – CEACR, observation, 2010 (au sujet de la nécessité pour les gouvernements de l'Île-du-Prince-Édouard, la province de la Nouvelle-Écosse et la province de l'Ontario de supprimer la désignation spécifique de syndicats individuels comme agents de négociation dans la législation); et *Cuba* – CEACR, observation, 2010.

¹⁷⁷ Voir, par exemple, *Koweït* – CEACR, observation, 2011; et *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷⁸ *Cuba* – CEACR, observation, 2010.

¹⁷⁹ *Nigéria* – CEACR, observation, 2011 (art. 3(2) de la loi sur les syndicats).

¹⁸⁰ *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010.

¹⁸¹ *Ethiopie* – CEACR, observation, 2006.

¹⁸² *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2003.

¹⁸³ *Koweït* – CEACR, observation, 2011: le pluralisme syndical n'est toutefois pas assuré au niveau des fédérations.

¹⁸⁴ *République de Moldova* – CEACR, observation, 2002.

¹⁸⁵ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2005.

d'activités à une organisation plutôt qu'à une autre; reconnaissance refusée aux dirigeants de certaines organisations dans l'exercice de leurs activités légitimes, etc.¹⁸⁶. De l'avis de la commission, ***tout traitement inégal de ce genre compromet le droit des travailleurs ou des employeurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier.***

Reconnaissance des syndicats les plus représentatifs

96. Dans le souci de trouver un juste équilibre entre l'unicité syndicale imposée, qui est incompatible avec la convention, et une multiplication excessive des organisations syndicales, plusieurs législations consacrent la notion de «syndicats les plus représentatifs», auxquels sont généralement accordés des droits et des avantages. Plusieurs méthodes existent pour déterminer les syndicats les plus représentatifs ainsi que la manière selon laquelle ils s'engagent dans la négociation collective, ensemble ou séparément. De l'avis de la commission, ce concept n'est pas en soi contraire au principe de la liberté syndicale, mais il doit être assorti de certaines conditions, à savoir: i) que la détermination des syndicats les plus représentatifs se fasse sur la base de critères objectifs, préétablis et précis, de façon à éviter tout risque de partialité ou d'abus¹⁸⁷; et ii) que la distinction soit limitée à la reconnaissance de certains privilèges (par exemple aux fins de la négociation collective, de la consultation par les autorités ou de la désignation de délégués auprès des organismes internationaux)¹⁸⁸.

97. ***La commission tient à souligner que la liberté de choix des travailleurs serait compromise si la distinction entre les syndicats les plus représentatifs et les syndicats minoritaires, en droit ou dans la pratique, aboutissait à interdire l'existence d'autres syndicats auxquels les travailleurs souhaiteraient s'affilier, ou à l'octroi de privilèges propres à influencer indûment le choix d'une organisation par les travailleurs***¹⁸⁹. Cette distinction ne devrait donc pas avoir pour effet de priver les syndicats non reconnus comme les plus représentatifs des moyens essentiels pour défendre les intérêts professionnels de leurs membres (par exemple, le droit de représenter leurs membres, y compris en cas de réclamation individuelle), pour l'organisation de leur gestion et de leur activité et pour la formulation de leurs programmes, conformément à la convention¹⁹⁰.

98. Enfin, la commission estime que sont compatibles avec la convention les systèmes où un seul agent de négociation peut être accrédité pour représenter les travailleurs d'une unité de négociation donnée – ce qui lui confère le droit exclusif de négocier les conventions collectives et de contrôler leur application et leur interprétation –, à condition toutefois que la législation ou la pratique oblige cet agent négociateur exclusif

¹⁸⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 104.

¹⁸⁷ La commission a noté par exemple avec satisfaction l'information selon laquelle un accord politique avait été trouvé en Belgique pour établir des critères quantitatifs et qualitatifs (être constituées sur le plan national et avoir un fonctionnement interprofessionnel; représenter la majorité des secteurs et des catégories de personnel dans les secteurs privé et public; compter un nombre minimal de membres cotisants; avoir pour objet statutaire la défense des intérêts des travailleurs) auxquels devront satisfaire les organisations les plus représentatives qui souhaitent être représentées au Conseil national du travail (*Belgique* – CEACR, observation, 2010).

¹⁸⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 97; voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 362^e rapport, cas n° 2843 (*Ukraine*).

¹⁸⁹ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, observation, 2011 (au sujet des articles 38, 48 et 52 de la loi (n° 23551) de 1988 sur les associations syndicales); et *Botswana* – CEACR, observation, 2011 (au sujet de l'article 48B(1) de la loi sur les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs).

¹⁹⁰ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 98. Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 362^e rapport, cas n° 2805 (*Allemagne*).

à représenter équitablement et également tous les travailleurs de l'unité de négociation, qu'ils soient membres ou non du syndicat ¹⁹¹.

*Sécurité syndicale et droit de ne pas s'affilier
à une organisation*

99. Alors que, dans plusieurs pays, la loi garantit directement ou indirectement le droit de ne pas adhérer à un syndicat et interdit d'exercer toute forme de contrainte pour obliger quiconque à y adhérer ou à lui apporter son soutien, d'autres législations admettent, dans les conventions collectives ou les sentences arbitrales, les clauses dites de «sécurité syndicale». Cela étant, de nombreuses législations n'autorisent pas les clauses de ce type et celles-ci furent même parfois déclarées inconstitutionnelles par certaines cours suprêmes ¹⁹². Les clauses de sécurité syndicale visent par exemple à rendre l'affiliation syndicale obligatoire ou à imposer le versement de contributions aux travailleurs non affiliés qui bénéficient des avantages de la convention collective négociée par le syndicat ¹⁹³. Selon la commission et en conformité avec les travaux préparatoires, l'article 2 de la convention laisse à la pratique et à la réglementation de chaque Etat le soin de décider s'il convient de garantir aux travailleurs le droit de ne pas adhérer à une organisation professionnelle ou, au contraire, d'autoriser et, le cas échéant, de réglementer l'utilisation des clauses et pratiques de sécurité syndicale. La seule condition imposée par la commission est que ces clauses soient le résultat de libres négociations entre syndicats de travailleurs et employeurs, y compris les employeurs publics ¹⁹⁴. Ainsi, toute contribution obligatoire à un syndicat ou à une organisation d'employeurs imposée par la loi est contraire au droit d'adhérer librement à une organisation de son choix. Le problème est d'autant plus important si de telles contributions sont perçues par le gouvernement, quand il n'est pas partie à la négociation de telles clauses, pour être ensuite distribuées aux organisations concernées, un tel niveau d'intervention soulevant effectivement des difficultés liées à l'ingérence de l'Etat dans les activités de ces organisations.

Droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants et d'organiser leur gestion et leur activité

Elaboration des statuts et règlements administratifs

100. Deux conditions doivent être remplies pour assurer pleinement le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs: i) la législation nationale ne devrait prévoir que des exigences de forme en ce qui concerne les statuts syndicaux sauf en ce qui concerne la nécessité de respecter un processus démocratique ¹⁹⁵ et d'assurer un droit de recours aux affiliés; et ii) les

¹⁹¹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 99.

¹⁹² Voir, par exemple, *Mexique*.

¹⁹³ Par exemple, aux Etats-Unis, les travailleurs qui ne sont pas membres du syndicat peuvent avoir à payer une contribution du fait des services fournis par le syndicat (voir *International Association of Machinists c. Street*, 367 US 740 (1961)).

¹⁹⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 100 et suiv.

¹⁹⁵ Par exemple, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis indique que la législation (*Labor-Management Reporting and Disclosure Act*, 29 U.S.C., paragr. 411) prévoit une «Charte des droits» pour les membres des syndicats afin de leur assurer des droits minimaux. Tous les

statuts et règlements ne doivent faire l'objet que d'une vérification par les autorités du respect des exigences formelles. Les dispositions législatives qui vont au-delà de ces exigences de forme peuvent, selon la commission, constituer une intervention contraire à l'article 3, paragraphe 2, de la convention. Dans la pratique cependant, plusieurs Etats continuent à autoriser certaines ingérences des pouvoirs publics qui, selon les cas, prennent différentes formes: obligation imposée aux syndicats de base de se conformer aux statuts d'une fédération unique; approbation de la constitution d'un nouveau syndicat par la direction de l'organisation existante; rédaction des statuts par les autorités publiques; obligation pour les syndicats de calquer leurs statuts sur un modèle contenant des clauses allant au-delà d'exigences de pure forme, etc.

Liberté syndicale, égalité entre hommes et femmes et non-discrimination

La commission rappelle que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable reconnaît que la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont particulièrement importantes pour permettre la réalisation des objectifs stratégiques de l'OIT. L'égalité entre hommes et femmes et la non-discrimination sont également mises en évidence comme étant des thèmes transversaux. La commission a constamment souligné que les droits consacrés par les conventions n°s 87 et 98 doivent être garantis sans distinction ni discrimination d'aucune sorte fondée sur l'occupation, le sexe, la race, la religion, l'ascendance nationale, l'opinion politique ou l'origine sociale. Pour sa part, la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, prévoit que la politique nationale visant à empêcher la discrimination en matière d'emploi et de profession devrait tenir compte d'un certain nombre de principes, dont les suivants: les organisations d'employeurs et de travailleurs ne devraient pratiquer ou tolérer aucune discrimination en ce qui concerne l'admission des membres, le maintien de la qualité de membre ou la participation aux affaires syndicales; et dans les négociations collectives et les relations professionnelles, les parties devraient respecter le principe de l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession et veiller à ce que les conventions collectives ne contiennent aucune disposition de nature discriminatoire.

La commission note que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont, pendant de nombreuses années, joué un rôle déterminant dans la promotion de l'égalité en matière d'emploi et d'accès à l'emploi, en particulier à travers le processus de négociation collective. Dans les conventions collectives, une attention spécifique a été accordée à l'égalité et à la non-discrimination fondée sur une série de motifs, y compris et souvent même au-delà de ceux énoncés dans la convention n° 111, à savoir la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale et l'origine sociale. D'autres motifs qui ont été abordés par les conventions collectives comprennent l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, les caractéristiques physiques ainsi que le VIH et le sida. Des dispositions ont également été incluses dans les conventions collectives visant à renforcer l'égalité sur le lieu de travail et à prêter assistance aux femmes et aux hommes afin de concilier responsabilités professionnelles et familiales, incluant des ententes de travail flexibles et des congés pour des motifs familiaux. Dans certains pays, des analyses concernant la différence d'impact que les dispositions des conventions collectives peuvent avoir sur les hommes et les femmes sont en cours de réalisation, en vue d'assurer que ces dispositions ne puissent pas constituer une discrimination indirecte à l'encontre des femmes, et qu'elles favorisent une rémunération égale entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale.

membres d'un syndicat ont les mêmes droits en ce qui concerne la nomination de candidats à des fonctions syndicales, le vote lors des élections syndicales, et la présence et la participation aux réunions du syndicat.

Un certain nombre d'organisations de travailleurs et d'employeurs ont également cherché des moyens de rendre leurs membres et leurs instances dirigeantes plus représentatifs en instaurant des quotas ou des seuils de représentativité pour les femmes ou les groupes minoritaires ou en offrant des services intéressants particulièrement certains groupes sous-représentés. La commission accueille favorablement ces initiatives volontaires et les encourage.

Libre élection des représentants

Procédure d'élection

101. La plupart des législations nationales reconnaissent de manière implicite ou explicite le principe de l'élection des dirigeants d'organisations par leurs mandants. Cependant, alors que certains pays prévoient uniquement que les statuts des organisations doivent indiquer le mode de désignation de leurs organes directeurs ou visent à promouvoir des principes démocratiques au sein des syndicats ou à garantir le déroulement normal de la procédure électorale, d'autres permettent une ingérence arbitraire des autorités dans la procédure électorale incompatible avec l'*article 3, paragraphe 1*, de la convention. Il s'agit par exemple de dispositions qui fixent des règles très précises au sujet des élections ou qui permettent un contrôle par les autorités administratives ou par la centrale syndicale unique sur le déroulement des opérations électorales¹⁹⁶ (imposant par exemple la présence obligatoire d'un inspecteur du travail ou d'un représentant de l'administration¹⁹⁷ ou l'approbation ou l'homologation des élections et de leurs résultats). ***En ce qui concerne l'appui logistique que pourrait fournir une autorité publique électorale pour l'organisation des élections, la commission considère que cette aide ne peut être fournie que si les organisations le demandent, conformément à leurs statuts***¹⁹⁸.

Conditions d'éligibilité des représentants

Appartenance à la profession ou à l'entreprise et conditions d'ancienneté

102. L'appartenance à la profession ou à l'entreprise – au moment de la candidature ou durant une certaine période avant l'élection¹⁹⁹ – pour pouvoir exercer un mandat syndical est une condition fréquemment prévue par les statuts syndicaux. Une telle condition est parfois imposée également par les législations nationales²⁰⁰. Il arrive même que la violation de cette obligation légale soit punie d'une peine d'emprisonnement, ce que la commission considère inacceptable²⁰¹. Cette condition peut aussi être imposée de manière indirecte, lorsque la loi prévoit qu'il faut appartenir à la profession pour être

¹⁹⁶ Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2011; et *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2010 (au sujet des pouvoirs du Conseil national électoral).

¹⁹⁷ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, observation, 2010.

¹⁹⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 113-115.

¹⁹⁹ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, observation, 2011, et CEACR, demande directe, 2010 (ancienneté d'au moins un an et d'au moins trois ans dans la fonction publique); *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011 (un an); *Fidji* – CEACR, observation, 2010 (six mois); et *Libye* – CEACR, demande directe, 2011 (quatre ans).

²⁰⁰ Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Guatemala* – CEACR, observation, 2011; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Mauritanie* – CEACR, observation, 2005, et demande directe, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; et *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁰¹ Voir, par exemple, *Pakistan* – CEACR, observation, 2011 (art. 27-B de l'ordonnance de 1962 sur les établissements bancaires).

membre d'un syndicat, et être membre du syndicat pour être élu dirigeant²⁰². Selon la commission, de telles dispositions peuvent entraver le droit des organisations d'élaborer librement leurs statuts et d'élire librement leurs représentants en leur ôtant la possibilité d'élire des personnes qualifiées (telles que des permanents syndicaux ou des retraités) ou en les privant de l'expérience de certains dirigeants lorsqu'elles ne disposent pas, dans leurs propres rangs, de personnes compétentes en nombre suffisant. Il existe en outre un risque réel d'ingérence de l'employeur, par le biais du licenciement des dirigeants syndicaux qui perdent, de ce fait, leur qualité de responsables syndicaux²⁰³. ***Par conséquent, la commission estime que de telles dispositions législatives doivent être assouplies, en acceptant par exemple la candidature de personnes ayant travaillé antérieurement dans la profession ou en levant la condition d'appartenance à la profession pour une proportion raisonnable de dirigeants.***

Nationalité, âge et critère d'alphabétisation

103. La nécessité d'être ressortissant du pays en question pour pouvoir être élu à des fonctions syndicales est imposée par plusieurs Etats²⁰⁴. De telles dispositions empêchent l'élection de travailleurs migrants ou étrangers. Parfois, cette exigence est assouplie lorsqu'une condition de réciprocité existe entre pays²⁰⁵ ou lorsque des dérogations peuvent être accordées par les autorités compétentes²⁰⁶. ***La commission estime que la législation nationale devrait permettre aux travailleurs étrangers d'accéder aux fonctions de dirigeants syndicaux, tout au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil***²⁰⁷. Par exemple, elle a considéré que l'imposition d'une durée de résidence de vingt ans pour pouvoir accéder aux fonctions de dirigeant syndical était excessive²⁰⁸, mais qu'une durée de trois ans pouvait être considérée comme étant raisonnable²⁰⁹. Elle a noté dès lors avec satisfaction les progrès réalisés ces dernières années en matière d'accès des travailleurs étrangers aux fonctions syndicales dans certains pays, notamment en *Autriche*²¹⁰, au *Botswana*²¹¹, au *Burkina Faso*²¹², au

²⁰² Voir, par exemple, *Mauritanie* – CEACR, observation, 2005, et demande directe, 2011.

²⁰³ Voir, par exemple, *Pérou* – CEACR, demande directe, 2011 (obligation d'occuper un emploi pour pouvoir être dirigeant syndical).

²⁰⁴ Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Fidji* – CEACR, observation, 2010; *Guatemala* – CEACR, observation, 2011; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *Mexique* – CEACR, observation, 2011; et *Panama* – CEACR, observation, 2011.

²⁰⁵ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁰⁶ Voir, par exemple, *Malaisie* – CEACR, observation, 2011, convention n° 98 (si autorisation du ministre); et *Tunisie* – CEACR, observation, 2011 (si agrément du Secrétaire d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Affaires sociales).

²⁰⁷ Voir, par exemple, *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011 (un projet prévoit de faire passer de dix à cinq ans la durée de résidence nécessaire à cette fin). Voir aussi l'article 10 de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, qui dispose que les travailleurs migrants doivent bénéficier de l'égalité des chances et de traitement notamment en matière de droits syndicaux, et le paragraphe 2 g) de la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975, qui mentionne que la politique d'égalité de chances et de traitement doit porter, entre autres, sur l'éligibilité aux responsabilités syndicales.

²⁰⁸ *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁰⁹ *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁰ *Autriche* – CEACR, observation, 2008.

²¹¹ *Botswana* – CEACR, observation, 2005.

²¹² *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2006.

Luxembourg²¹³, en Mauritanie²¹⁴, au Nicaragua²¹⁵, en Roumanie²¹⁶, en République arabe syrienne²¹⁷ et en Turquie²¹⁸.

104. En ce qui concerne certaines autres conditions d'éligibilité, *la commission estime, en particulier, que sont incompatibles avec la convention les obligations que le candidat aux élections syndicales soit majeur²¹⁹ ou sache lire et écrire²²⁰*, et a noté avec satisfaction la suppression du critère d'éligibilité lié à l'alphabétisation au Guatemala²²¹.

Opinions ou activités politiques

105. Les dispositions qui interdisent l'exercice de fonctions syndicales sur de simples considérations d'opinion, d'affiliation ou d'activités politiques ne sont pas compatibles avec le droit des organisations d'élire librement leurs représentants. *Selon la commission, n'est pas non plus compatible avec la convention la pratique qui consiste à donner une interprétation large de la législation imposant des restrictions, de façon à priver certaines personnes du droit d'être élues à des postes syndicaux en raison, simplement, de leurs convictions ou appartenances politiques²²²*. La commission a noté dès lors avec satisfaction les progrès réalisés dans ce domaine, notamment la reconnaissance de la possibilité pour les dirigeants syndicaux au Pérou²²³ d'exercer des activités politiques dans une certaine mesure.

Antécédents judiciaires

106. *De l'avis de la commission, une condamnation pour un acte qui, par sa nature, ne met pas en cause l'intégrité de l'intéressé et ne présente pas de risques véritables pour l'exercice des fonctions syndicales ne doit pas constituer un motif de disqualification*. En pratique cependant, plusieurs pays interdisent l'exercice de fonctions syndicales à toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation, quelle qu'en soit la gravité ou la nature²²⁴ ou pour certains délits déterminés²²⁵. Ailleurs, les condamnations judiciaires peuvent entraîner la perte des droits civils et politiques qu'il

²¹³ Luxembourg – CEACR, observation, 2005.

²¹⁴ Mauritanie – CEACR, observation, 2005.

²¹⁵ Nicaragua – CEACR, observation, 2005.

²¹⁶ Roumanie – CEACR, demande directe, 2005.

²¹⁷ République arabe syrienne – CEACR, observation, 2002.

²¹⁸ Turquie – CEACR, observation, 2010.

²¹⁹ Voir, par exemple, Panama – CEACR, observation, 2011; et Paraguay – CEACR, observation, 2010.

²²⁰ Voir, par exemple, Honduras – CEACR, observation, 2010.

²²¹ Guatemala – CEACR, observation, 2002.

²²² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 119.

²²³ Pérou – CEACR, observation, 2005.

²²⁴ Voir, par exemple, Cambodge – CEACR, demande directe, 2011 («toute infraction pénale»); et Djibouti – CEACR, observation, 2011 (condamnation «par quelque juridiction que ce soit»).

²²⁵ Voir, par exemple, Bangladesh – CEACR, observation, 2010 (pour avoir forcé ou tenté de forcer un employeur à signer un protocole d'accord ou à accéder à une revendication); Burundi – CEACR, observation, 2011 (pour toute peine définitive sans sursis et privative de liberté dépassant six mois de servitude pénale); Pakistan – CEACR, observation, 2010 (pour toute infraction au regard de l'article 78 de la loi sur les relations professionnelles); Papouasie-Nouvelle-Guinée – CEACR, demande directe, 2011 (pour toute infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement); et Turkménistan – CEACR, demande directe, 2011 (pour toute condamnation pour un délit, en particulier pour un délit grave).

faut posséder pour être éligible aux fonctions syndicales ²²⁶. Dans ce contexte, la commission nota avec satisfaction notamment la suppression de l'exigence liée à l'absence d'antécédent judiciaire au *Botswana* ²²⁷ et au *Guatemala* ²²⁸.

Réélection, destitution et suspension des dirigeants syndicaux

107. ***Selon la commission, l'exercice d'une fonction syndicale n'est pas incompatible avec une vie professionnelle et, par conséquent, que tout travailleur, y compris les hauts fonctionnaires*** ²²⁹ ***exerçant un mandat syndical, devrait pouvoir rester dans une relation d'emploi s'il le souhaite.*** A son sens, toute disposition législative, quelle qu'en soit la forme, qui restreint ou interdit la réélection aux fonctions syndicales, est incompatible avec la convention ²³⁰, en raison à la fois du principe de l'autonomie des organisations et des problèmes que de telles dispositions peuvent poser aux organisations qui ne comptent pas un nombre suffisant de personnes capables d'exercer des fonctions syndicales. Par ailleurs, toute destitution ou suspension des dirigeants syndicaux qui ne résulte pas d'une décision interne du syndicat, d'un vote des adhérents ou d'une procédure judiciaire régulière constitue une grave ingérence dans l'exercice des fonctions syndicales. Par conséquent, les dispositions qui autorisent la désignation d'administrateurs provisoires par les autorités administratives sont incompatibles avec la convention, quels que soient les motifs invoqués ²³¹. Sont également incompatibles avec la convention, par exemple, les dispositions aux termes desquelles les autorités «incitent» ou «promeuvent» le renouvellement de la direction de certaines organisations de travailleurs ou d'employeurs ²³².

Organisation de la gestion et de l'activité et formulation du programme d'action

Gestion financière

108. Les législations qui régissent de façon détaillée le fonctionnement interne des organisations de travailleurs et d'employeurs présentent des risques graves d'ingérence incompatibles avec la convention. Lorsque des dispositions législatives sont jugées nécessaires, elles devraient se borner à établir un cadre global, en laissant la plus large autonomie possible aux organisations dans leur fonctionnement et leur gestion. La commission estime que les restrictions à ce principe devraient avoir pour seul but de préserver l'intérêt des membres et de garantir le fonctionnement démocratique des organisations. Il devrait par ailleurs exister une procédure de recours devant un organe judiciaire, impartial et indépendant, contre tout acte de cette nature posé par les autorités ²³³.

109. Comme l'autonomie et l'indépendance financière des organisations ainsi que la protection de leurs fonds et de leurs biens constituent des éléments essentiels de leur

²²⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 120.

²²⁷ *Botswana* – CEACR, observation, 2005.

²²⁸ *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

²²⁹ *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2011.

²³⁰ Voir, par exemple, *Mexique* – CEACR, observation, 2011 (interdiction de la réélection dans les syndicats).

²³¹ Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2011 (provocation d'arrêts de travail); et *Turquie* – CEACR, observation, 2010 (si participation d'un représentant à des élections locales ou générales).

²³² Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, observation, 2010. Art. 326, paragr. 8, de la Constitution.

²³³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 135.

droit d'organiser librement leur gestion, toute intervention législative en la matière appelle l'attention de la commission. Celle-ci, si elle admet que la législation puisse exiger que les statuts des organisations contiennent des dispositions relatives à leur gestion financière interne ou prévoient un contrôle extérieur de leurs rapports financiers pour garantir les conditions d'une gestion honnête et efficace, estime que d'autres interventions sont incompatibles avec la convention. Elle estime par exemple que, lorsque ce contrôle s'effectue selon les modalités suivantes, il est compatible avec la convention (dans tous les cas, l'autorité judiciaire devrait avoir un droit de réexamen, offrant toutes les garanties d'impartialité et d'objectivité, tant sur les questions de fond que de procédure ²³⁴):

- le contrôle se borne à une obligation de soumettre des rapports financiers annuels; ou
- le contrôle intervient parce qu'il existe des raisons graves et concordantes de croire que les actions d'une organisation sont contraires à ses statuts ou à la loi (laquelle, de son côté, ne devrait pas porter atteinte aux principes de la liberté syndicale);
- le contrôle est limité aux cas dans lesquels un nombre appréciable de travailleurs (par exemple 10 pour cent) demandent une enquête sur des faits présumés de malversation ou présentent une plainte.

110. En revanche, ***serait incompatible avec la convention une loi qui accorderait aux autorités un pouvoir de contrôle allant au-delà de ces principes ou tendant à réglementer à l'excès des aspects qui devraient relever de la compétence des syndicats eux-mêmes et être réglés par leurs statuts*** ²³⁵. Il peut s'agir d'une forme de contrôle étendu de la gestion financière des organisations ²³⁶ ou de législations qui réglementent en détail certains aspects de la gestion interne des organisations. Tel serait le cas par exemple de dispositions qui:

- fixeraient la cotisation minimale des adhérents;
- prévoiraient le contrôle financier de la comptabilité par les autorités publiques;
- confèreraient aux autorités des pouvoirs étendus pour réglementer le plafond des traitements et indemnités versés aux salariés du syndicat ²³⁷;
- détermineraient la proportion des fonds syndicaux qui sera versée aux fédérations;
- exigeraient que certaines opérations financières, par exemple la réception de fonds en provenance de l'étranger, soient approuvées par les pouvoirs publics ²³⁸;
- restreindraient la liberté des syndicats d'investir, de gérer et d'utiliser leurs fonds comme ils l'entendent à des fins syndicales normales et légales ²³⁹;

²³⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 124-125.

²³⁵ Voir, par exemple, *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; et *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011. Ces principes s'appliquent également au contrôle exercé sur les organisations d'employeurs: voir *Ukraine* – CEACR, observation, 2011.

²³⁶ Voir, par exemple, *Chili* – CEACR, observation, 2010; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; et *Tchad* – CEACR, observation, 2010.

²³⁷ Voir, par exemple, *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

²³⁸ La commission nota une modification du Code du travail des *Philippines* en ce sens (projet de loi) in: *Philippines* – CEACR, observation, 2011.

²³⁹ Voir, par exemple, *Koweït* – CEACR, observation, 2011; et *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2011.

- donneraient aux autorités administratives, à tout moment, le droit d'inspecter les livres et autres documents des organisations, d'effectuer des recherches ou d'exiger la transmission de certains renseignements²⁴⁰; ou
- interviendraient dans la détermination de l'utilisation des fonds du syndicat pour payer les amendes ou sanctions infligées à l'organisation ou à un responsable syndical dans l'accomplissement de ses fonctions.

111. La commission a noté avec satisfaction les progrès réalisés récemment par certains pays, notamment la diminution des facultés octroyées aux autorités pour contrôler les organisations syndicales au *Chili*²⁴¹; l'abrogation du contrôle étroit des syndicats par le gouvernement au *Guatemala*²⁴²; la limitation des pouvoirs du greffier pour ce qui est de l'inspection de la comptabilité des syndicats à *Sainte-Lucie*²⁴³; l'abrogation des restrictions à la perception de fonds venant de l'étranger au *Botswana*²⁴⁴; ainsi que l'abrogation ou la modification des dispositions qui interdisaient aux syndicats l'acceptation de dons sans l'accord préalable de la fédération et l'approbation du ministère en *République arabe syrienne*²⁴⁵ et qui conféraient un large pouvoir de contrôle financier au ministère et imposaient aux syndicats de base de reverser une part de leurs recettes aux instances syndicales de niveau supérieur.

Gestion interne et inviolabilité des locaux

112. L'ingérence des pouvoirs publics dans la gestion interne des organisations peut prendre plusieurs formes. La commission estime que seraient contraires à la convention des législations ou des pratiques qui, par exemple, imposeraient aux organisations les obligations suivantes:

- transmettre aux autorités, à leur demande, des copies des décisions prises par les comités directeurs des organisations ou des rapports d'activité;
- informer au préalable les autorités de la prise de décisions importantes ou autoriser un représentant des autorités à être présent à ces occasions;
- aider les autorités à déterminer si l'association atteint ses buts autorisés²⁴⁶; ou
- permettre aux autorités de décider de la composition de l'assemblée et des instances dirigeantes des syndicats²⁴⁷.

²⁴⁰ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Fidji* – CEACR, observation, 2010; *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2010; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2010; et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011. Certains Etats punissent d'une peine d'emprisonnement l'omission de transmettre aux autorités les informations requises: voir, par exemple, *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; et *Grenade* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁴¹ *Chili* – CEACR, observation, 2002.

²⁴² *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

²⁴³ *Sainte-Lucie* – CEACR, observation, 2002.

²⁴⁴ *Botswana* – CEACR, observation, 2005.

²⁴⁵ *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2002.

²⁴⁶ *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁴⁷ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011 (détermination détaillée des droits et responsabilités du congrès d'une organisation d'employeurs); et *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2011 (détermination de la composition de l'assemblée et des instances dirigeantes de la Fédération générale des syndicats).

113. De plus, d'autres questions devraient être laissées à la discrétion des membres du syndicat, en dehors de toute intervention des autorités publiques, comme par exemple: la résolution de tout conflit interne à un syndicat²⁴⁸; les questions concernant l'affiliation ou les cotisations des membres; celles portant sur la décision de mettre un terme aux activités d'une organisation²⁴⁹; ou celles se rapportant à la procédure de soumission de revendications à l'employeur²⁵⁰. Dans ce contexte, la commission salua notamment l'abrogation au Pérou²⁵¹ de l'obligation pour les syndicats de soumettre à l'autorité du travail tous les rapports que celle-ci pouvait leur demander.

114. Enfin, la liberté de gestion comprend également le droit pour les organisations de disposer pleinement de tous leurs biens mobiliers et immobiliers, ainsi que leur droit à l'inviolabilité de leurs locaux, de leur correspondance et de leurs communications. Lorsque la législation prévoit des exceptions à ce principe – par exemple en raison d'une situation d'urgence ou de considérations d'ordre public –, *la commission considère que les perquisitions ne devraient être possibles que sur délivrance d'un mandat par l'autorité judiciaire compétente* lorsque celle-ci est convaincue qu'il existe de bonnes raisons de supposer qu'on trouvera les preuves nécessaires à la poursuite d'un délit de droit commun, et à la condition que la perquisition soit limitée aux objets qui ont motivé la délivrance du mandat²⁵².

Activités et programme d'action

115. Enfin, *les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent avoir le droit d'organiser en toute liberté leurs activités et de formuler leur programme d'action, dans le but de défendre les intérêts professionnels de leurs membres, dans le respect de la légalité. Cela recouvre notamment le droit de tenir des réunions, le droit, pour leurs dirigeants, d'accéder aux lieux de travail et de communiquer avec la direction de l'entreprise, le droit d'organiser des actions revendicatives, ainsi que l'exercice de certaines activités politiques* (comme le soutien d'un parti politique considéré comme plus enclin à défendre les intérêts de leurs membres). Les autorités devraient s'abstenir de toute intervention de nature à limiter la liberté de réunion ou à en entraver l'exercice légal, à moins que cet exercice ne menace l'ordre public de manière grave et imminente²⁵³. Par exemple, la commission estime que devraient être abrogées les dispositions qui autorisent les autorités à convoquer l'assemblée générale d'une organisation²⁵⁴ ou à imposer la présence d'observateurs lors des réunions ou manifestations organisées par les syndicats²⁵⁵. Dans ce contexte, elle s'est félicitée en particulier de la modification de la législation au Botswana²⁵⁶ qui permettait au greffier et au ministre de convoquer des assemblées générales, et de la suppression par un projet de loi en Turquie²⁵⁷ de la disposition habilitant le gouverneur à désigner un observateur à l'assemblée générale d'un syndicat.

²⁴⁸ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁴⁹ Voir, par exemple, *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, observation, 2011.

²⁵⁰ Voir, par exemple, *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011.

²⁵¹ *Pérou* – CEACR, observation, 2005.

²⁵² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 127.

²⁵³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 35.

²⁵⁴ *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁵⁵ *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁵⁶ *Botswana* – CEACR, observation, 2005.

²⁵⁷ *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

116. Quant aux activités politiques des organisations, *la commission est d'avis que tant les législations qui associent étroitement organisations syndicales et partis politiques que les dispositions interdisant toute activité politique aux syndicats soulèvent des difficultés par rapport aux principes de la convention*. Notant que l'existence d'un mouvement syndical stable, libre et indépendant est une condition indispensable à l'établissement de bonnes relations professionnelles et devrait contribuer à améliorer, dans tous les pays, les conditions sociales en général²⁵⁸, la commission estime qu'une certaine souplesse de la législation est souhaitable, afin de réaliser un équilibre raisonnable entre, d'une part, l'intérêt légitime des organisations à exprimer leur point de vue sur les questions de politique économique et sociale intéressant leurs membres et les salariés en général et, d'autre part, le degré de séparation voulu entre l'action politique proprement dite et les activités syndicales²⁵⁹.

Droit de grève

Introduction

117. *La grève constitue un moyen essentiel permettant aux travailleurs et à leurs organisations de défendre leurs intérêts*; il existe cependant différentes opinions sur le droit de grève. Si la grève constitue certes un droit fondamental, elle ne constitue pas une fin en soi, mais un recours ultime des organisations de travailleurs, en raison du fait qu'elle est lourde de conséquences non seulement pour les employeurs, mais aussi pour les travailleurs, leurs familles et leurs organisations ainsi que pour des tiers dans certaines circonstances. En l'absence d'une disposition expresse dans la convention n° 87, c'est essentiellement sur la base de l'article 3 de la convention qui consacre le droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités et de formuler leur programme d'action et de l'article 10 qui établit comme objectif de ces organisations de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs que fut développé progressivement – comme ce fut d'ailleurs le cas en ce qui concerne les autres dispositions de la convention – par le Comité de la liberté syndicale en tant qu'organe tripartite spécialisé (depuis 1952) et par la commission d'experts (depuis 1959, prenant en considération essentiellement les principes établis par le comité) un certain nombre de principes sur le droit de grève. Cette position des organes de contrôle en faveur de la reconnaissance et de la protection du droit de grève a toutefois fait l'objet de certaines critiques de la part du groupe des employeurs au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail.

Groupe des employeurs

Le groupe des employeurs au sein de la Commission de la Conférence estime que ni les travaux préparatoires de la convention n° 87 ni une interprétation fondée sur la Convention de Vienne sur le droit des traités ne permettent de dégager, à partir de la convention, des principes régissant de manière détaillée le droit de grève¹.

Selon les membres employeurs, le droit de grève n'a pas de base juridique dans les conventions sur la liberté syndicale. A leur sens, la convention n° 87 contient au plus un droit général à la grève qui, néanmoins, ne peut être réglementé en détail en vertu des dispositions de cette convention. Ils considèrent que, lorsque la commission d'experts exprime son opinion de manière détaillée sur les politiques de grève, en particulier en ce qui concerne les «services essentiels», elle applique une approche «unique et valide pour tous» sans reconnaître les différences de développement

²⁵⁸ Résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, 1952 (préambule).

²⁵⁹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 130-133.

économique ou industriel ou l'impact de la conjoncture économique. Ils ajoutent que l'approche de la commission met à mal le tripartisme et lui demandent de revoir son interprétation de la question². En 2011, les membres employeurs réitérèrent leur position, estimant que les observations de la commission d'experts sur le droit de grève et les services essentiels ne sont pas conformes avec le texte, les travaux préparatoires et l'historique de la négociation de la convention n° 87³.

Dans sa communication datée du 7 juillet 2011, l'Organisation internationale des employeurs (OIE) rappelle et développe en détail la position exprimée de longue date par le groupe des employeurs concernant le droit de grève, comme elle apparaît dans les *Comptes rendus des travaux* de la Commission de la Conférence, en particulier ceux de la 81^e session de la Conférence internationale du Travail (1994) lors de la discussion de la dernière étude d'ensemble sur la liberté syndicale et négociation collective.

¹ Commission de l'application des normes, *Extraits du Compte rendu des travaux*, CIT, 99^e session, Genève, juin 2010, Partie I, Rapport général, paragr. 57. ² *Ibid.* ³ Commission de l'application des normes, Rapport général, CIT, 100^e session, Genève, juin 2011, Partie I, *Extraits du Compte rendu des travaux*, paragr. 55. Par ailleurs, dans la discussion de l'étude d'ensemble de 1994, les membres employeurs ont indiqué que «la grève n'est mentionnée ni dans la convention n° 87 ni dans la convention n° 98. Par ailleurs, l'étude donne [...] une grande importance à l'historique de ces instruments; or cette méthode d'interprétation historique n'a qu'une importance secondaire, puisqu'il y a en premier lieu le texte, le but et la signification des dispositions elles-mêmes. Il n'existe pas de dispositions expresses sur la grève et il n'était pas utile de citer les normes contenues dans les instruments d'autres organisations, où les grèves ou l'action collective sont parfois mentionnées dans un tout autre contexte, de façon très générale ou seulement indirecte [...] Le début du chapitre indique à juste titre que le droit de grève avait été mentionné durant les travaux préparatoires, mais il est ajouté au paragraphe 142 que «... lors des discussions à la Conférence en 1947 et 1948, aucun amendement consacrant ou écartant expressément le droit de grève ne fut adopté, ni même présenté». Les membres employeurs ont toutefois cité le passage suivant: «Plusieurs gouvernements, tout en donnant leur assentiment à la formule, ont toutefois souligné, à juste titre semble-t-il, que le projet de convention ne porte que sur la liberté syndicale et non pas sur le droit de grève, problème qui sera examiné à propos de la question VIII (conciliation et arbitrage) inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Dans ces conditions, il nous a semblé préférable de ne pas faire figurer une disposition à cet effet dans le projet de convention sur la liberté syndicale.» (31^e Conférence, 1948, rapport VII, p. 92.) Une conclusion semblable fut retenue en séance plénière: «Le président de la Commission déclara à ce propos que la convention ne prétend pas être un "code de réglementation" du droit syndical, mais se borne à énoncer dans un texte succinct certains principes fondamentaux.» (31^e Conférence, 1948, *Compte rendu des travaux*, annexe X, p. 499.) Par la suite, la recommandation n° 92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires a traité de cette question de façon neutre sans en régler le contenu. Durant la séance plénière, le porte-parole des travailleurs, Léon Jouhaux lui-même, s'était amèrement plaint du résultat insatisfaisant de la discussion; il n'a pas mentionné explicitement l'absence du droit de grève mais d'autres délégués l'ont fait. De plus, lors de l'adoption de la convention n° 98, deux demandes présentées par les délégués travailleurs en vue d'inclure une garantie du droit de grève ont été rejetées au motif qu'il n'était pas couvert par le texte proposé et que cette question devrait être traitée ultérieurement. (32^e Conférence, 1949, *Compte rendu des travaux*, annexe VII, pp. 464 et 466; voir également BIT: *Industry and Labour*, vol. II, juillet-décembre 1949, pp. 147 et suiv.) «Peu après, un délégué gouvernemental a fait la même demande, que le président a déclarée irrecevable pour les mêmes raisons [...] Dans ces circonstances, il est incompréhensible pour les membres employeurs que les organes de contrôle aient pu se prononcer sur la portée et le contenu exacts du droit de grève en l'absence de dispositions concrètes et explicites sur le sujet, et que cette absence semble précisément avoir constitué la justification de leur démarche, comme il est mentionné au paragraphe 145. Ce que la commission d'experts a mis ici en pratique s'appelle un axiome en mathématiques, et un dogme en théologie catholique: il s'agit de l'acceptation totale, sans conditions préalables, d'une vérité tenue pour certaine et de laquelle tout dérive.» (*Compte rendu des travaux*, CIT, 81^e session, Genève, 1994, paragr. 117-119, pp. 25/36 et suiv.).

Groupe des travailleurs

Les membres travailleurs de la Commission de la Conférence contestent cette position des employeurs et considèrent que, bien que le droit de grève ne soit pas expressément mentionné dans la convention, cela n'empêche pas que son existence puisse être reconnue sur la base notamment de plusieurs instruments internationaux¹.

Dans la discussion sur l'étude d'ensemble de 1994, ils déclarèrent que le droit de grève constituait un corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87 et par les principes énoncés dans la Constitution de l'OIT. Selon eux, sans droit de grève, la liberté syndicale serait vidée de sa substance. Ils ont ajouté que les objectifs de la grève ne peuvent être restreints aux seuls différends liés

au lieu de travail ou à l'entreprise, notamment en raison des phénomènes de fragmentation des entreprises et d'internationalisation. C'est là la conséquence logique du fait que les activités syndicales ne sauraient se limiter aux questions strictement professionnelles. Les grèves de solidarité, ainsi que les grèves aux niveaux sectoriel, national et international, devraient être possibles. Enfin, ils ont estimé qu'en limitant considérablement la marge de manœuvre des syndicats par des restrictions juridiques ou administratives les gouvernements et les employeurs risquent de se trouver confrontés de plus en plus souvent à des actions spontanées².

Selon les membres travailleurs, les restrictions éventuelles au droit de grève dans les services essentiels et pour certaines catégories de fonctionnaires devraient être définies restrictivement, étant donné qu'il s'agit d'une dérogation à une règle générale, concernant un droit fondamental. Ils ajoutent que la commission d'experts à l'unanimité, tous les membres travailleurs et la très grande majorité des membres gouvernementaux sont d'avis que la protection efficace de la liberté syndicale implique nécessairement des règles et principes opérationnels concernant les modalités du droit de grève. Enfin, ils indiquent que les experts ont développé leurs vues sur cette question de manière prudente, graduelle et équilibrée, avec l'appui d'une majorité de la Commission de la Conférence, et qu'il serait préférable de ne pas ébranler le consensus général qui s'est maintenant établi à cet égard³.

¹ Commission de l'application des normes, *Extraits du Compte rendu des travaux*, CIT, 99^e session, Genève, juin 2010, Partie I, Rapport général, paragr. 74. ² *Compte rendu des travaux*, CIT, 81^e session, Genève, 1994, Rapport général, paragr. 136-143, pp. 25/42 et suiv. ³ *Ibid.*

118. Concernant les avis selon lesquels les travaux préparatoires ne permettraient pas de soutenir l'inclusion du droit de grève, la commission souhaite d'abord observer que l'absence d'une disposition expresse n'est pas déterminante puisque les termes de la convention doivent être interprétés à la lumière de son objet et de son but. Bien que la commission considère que les travaux préparatoires soient un moyen complémentaire d'interprétation important dans l'examen de l'application d'une convention en particulier dans un pays donné, ils peuvent être écartés au profit des autres règles d'interprétation, notamment, dans ce cas spécifique, de la pratique ultérieurement suivie pendant plus de cinquante-deux années (voir art. 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). En outre, et comme indiqué ci-dessous en réponse à des commentaires formulés tant par les organisations de travailleurs que par les organisations d'employeurs, le processus permettant de déterminer s'il y a respect ou non d'un droit de grève général implique systématiquement un examen des circonstances spécifiques dans le contexte desquelles la commission est appelée à déterminer le champ d'application et les modalités de ce droit. La commission a également gardé à l'esprit, à travers les années, les considérations présentées par les constituants tripartites et souhaite rappeler à cet égard que le droit de grève a en effet été d'abord affirmé comme un principe fondamental de la liberté syndicale par le Comité de la liberté syndicale, comité tripartite, en 1952 et a été reconnu et développé par ce comité dans un grand nombre de décisions au cours de plus d'un demi-siècle. De plus, l'étude d'ensemble de 1959, dans laquelle la commission s'est exprimée pour la première fois sur la question du droit de grève en lien avec la convention, a été pleinement discutée par la Commission de l'application des normes de la Conférence, sans aucune objection de la part de l'un quelconque de ses constituants.

119. La commission réaffirme que le droit de grève découle de la convention. En outre, la commission souligne qu'il est largement mentionné par la grande majorité des législations nationales et par un nombre important de constitutions, ainsi que par plusieurs instruments internationaux et régionaux, ce qui justifie les interventions de la commission sur la question. En effet, les principes développés par les organes de contrôle ont pour objectif uniquement d'assurer que ce droit ne constitue pas un outil

théorique mais qu'il soit véritablement reconnu et respecté dans la pratique et que les organes de contrôle se préoccupent également de délimiter l'étendue de ce droit afin de déterminer les cas d'abus et de se prononcer sur les sanctions qu'ils peuvent entraîner. Pour toutes ces raisons et compte tenu du fait que la commission d'experts n'a jamais considéré que le droit de grève constituait un droit absolu ou illimité²⁶⁰, le regard posé sur le droit de grève et sur les principes qui se sont développés avec le temps sur une base tripartite, comme d'ailleurs dans de nombreux autres domaines, ne devrait pas susciter de controverse. La commission relève d'autre part qu'il arrive également que les organisations d'employeurs fassent appel aux principes développés par les organes de contrôle au sujet de la grève ou de questions connexes très concrètes, en particulier en ce qui concerne la liberté de travail des non-grévistes, le non-paiement des jours de grève, l'accès de la direction aux installations de l'entreprise en cas de grève, l'imposition de l'arbitrage obligatoire par décision unilatérale des organisations syndicales ou les actions de protestation des employeurs contre les politiques économiques et sociales.

120. Ainsi, l'affirmation du droit de grève par les organes de contrôle s'inscrit dans le cadre plus large de la reconnaissance de ce droit au niveau international, en particulier par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (article 8, paragraphe 1(d))²⁶¹, lequel a été ratifié, à ce jour, par 160 pays, dont la plupart sont Membres de l'OIT, ainsi que par certains instruments régionaux, comme indiqué au paragraphe 35 de la présente étude. C'est dans le cadre du Conseil de l'Europe que la protection du droit de grève est la plus élaborée sur le plan régional en raison de l'abondante jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, organe de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne adoptée en 1961 et révisée en 1996 qui consacre ce droit.

121. D'autres instruments de l'OIT se réfèrent également au droit de grève, principalement la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 – qui interdit le recours à toute forme de travail forcé obligatoire, en tant que punition pour avoir participé à des grèves – et la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951 – qui énonce que les parties doivent être encouragées à s'abstenir de grève et de lock-out en cas de conciliation et d'arbitrage volontaires et qu'aucune de ses dispositions ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève. Certaines résolutions en font également état²⁶².

122. Chaque année, la commission examine de nombreux cas individuels portant sur les dispositions nationales réglementant les grèves, le plus souvent sans contestation de la part des gouvernements concernés, qui en général adoptent des mesures pour donner suite aux commentaires de la commission d'experts. Au fil des années, les organes de contrôle ont précisé une série d'aspects concernant l'exercice pacifique du droit de grève, de la finalité et des conditions de licéité de la grève qui peuvent être résumés comme suit: i) le droit de grève est un droit dont doivent jouir les organisations de travailleurs (syndicats, fédérations et confédérations); ii) en tant que moyen essentiel pour la défense des intérêts des travailleurs au travers de leurs organisations, les catégories de

²⁶⁰ Lors de la discussion de l'étude d'ensemble de 1994, les membres employeurs ont tenu à faire remarquer «qu'ils ne critiquent pas tant le fait que la commission d'experts veut reconnaître le principe du droit de grève, mais plutôt qu'elle prend comme point de départ un droit de grève absolu et illimité.» (*Compte rendu des travaux*, CIT, 81^e session, Genève, 1994, Partie I, Rapport général, paragr. 121, pp. 25/37.)

²⁶¹ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels recommande aux Etats parties de prendre les mesures nécessaires en vue «d'assurer le plein exercice du droit de grève ou en vue d'assouplir les limitations imposées» à ce droit.

²⁶² Voir notamment la résolution adoptée en 1970 par la Conférence internationale du Travail sur les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles.

travailleurs susceptibles d'être privées de ce droit et les restrictions susceptibles d'être mises à son exercice par la loi ne peuvent être que limitées; iii) la grève doit avoir pour but de promouvoir et de défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs; et iv) l'exercice légitime du droit de grève ne peut entraîner de sanctions d'aucune sorte, lesquelles seraient assimilables à des actes de discrimination antisyndicale. Dès lors, sous réserve des restrictions autorisées, l'interdiction générale de la grève est incompatible avec la convention, mais les organes de contrôle admettent l'interdiction des grèves sauvages. De plus, les grèves sont souvent déclenchées par les fédérations et confédérations qui devraient, selon la commission, se voir reconnaître le droit de grève. Par conséquent, les législations qui leur interdisent ce droit ne sont pas compatibles avec la convention ²⁶³.

Reconnaissance au niveau national

123. Si l'exercice du droit de grève est assez communément soumis dans la plupart des pays à certaines conditions ou restrictions, le principe de ce droit, moyen d'action des organisations de travailleurs, est admis de façon quasi universelle. Dans un très grand nombre de pays, le droit de grève est maintenant explicitement reconnu, y compris au niveau constitutionnel ²⁶⁴. La commission nota avec satisfaction, par exemple, pour ce qui est du continent africain, l'abrogation récente des dispositions interdisant le droit de grève au *Libéria* ²⁶⁵ ainsi que l'abrogation des restrictions considérables au droit de grève qui subsistaient en *République-Unie de Tanzanie* ²⁶⁶. Elle a noté également avec satisfaction la définition de la grève inscrite dans le nouveau Code du travail du *Burkina Faso* ²⁶⁷, aux termes de laquelle la grève est considérée comme une cessation concertée et collective du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles et d'assurer la défense des intérêts matériels ou moraux des travailleurs.

Modalités

124. Plusieurs législations nationales considèrent expressément ou tacitement les «grèves politiques» comme illégales ²⁶⁸. La commission considère que les grèves visant la politique économique et sociale du gouvernement sont légitimes, y compris lorsqu'il s'agit de grèves générales, et qu'elles ne devraient donc pas être assimilées aux grèves purement politiques, lesquelles ne sont pas couvertes par les principes de la convention. Pour elle, les organisations syndicales et les organisations d'employeurs, ayant vocation à défendre des intérêts socio-économiques et professionnels, doivent pouvoir utiliser

²⁶³ Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2010; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; et *Panama* – CEACR, observation, 2011.

²⁶⁴ Voir, par exemple, *Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Angola, Argentine, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bénin, Etat plurinational de Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Chili, Chypre, Colombie, Congo, République de Corée, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Djibouti, République dominicaine, El Salvador, Equateur, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Ethiopie, ex-République yougoslave de Macédoine, France, Géorgie, Grèce, Guatemala, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Honduras, Hongrie, Italie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Madagascar, République des Maldives, Mali, Maroc, Mauritanie, Mexique, République de Moldova, Monténégro, Mozambique, Nicaragua, Niger, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République démocratique du Congo, Roumanie, Fédération de Russie, Rwanda, Saint-Marin, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Serbie, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Suriname, Tchad, République tchèque, Timor-Leste, Togo, Turquie, Ukraine, Uruguay et République bolivarienne du Venezuela.*

²⁶⁵ *Libéria* – CEACR, observation, 2009.

²⁶⁶ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2005.

²⁶⁷ *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2010.

²⁶⁸ Voir, par exemple, *Gabon* – CEACR, demande directe, 2004; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

respectivement la grève ou des actions de protestation pour appuyer leur position dans la recherche de solutions aux problèmes posés par les grandes orientations de politique économique et sociale qui ont des répercussions immédiates pour leurs membres ²⁶⁹. De plus, notant que le système démocratique est fondamental pour le libre exercice des droits syndicaux, la commission estime que, dans une situation où ils estimeraient ne pas jouir des libertés essentielles pour mener à bien leur mission, les syndicats et les organisations d'employeurs seraient fondés à demander la reconnaissance et l'exercice de ces libertés et que de telles revendications pacifiques devraient être considérées comme entrant dans le cadre d'activités syndicales légitimes ²⁷⁰, y compris lorsque ces organisations ont recours à la grève.

125. En ce qui concerne les grèves dites «de solidarité», la commission considère qu'une interdiction générale de cette forme de grève risquerait d'être abusive – en particulier dans le contexte de la mondialisation marquée par une interdépendance croissante et par l'internationalisation de la production – et que les travailleurs devraient pouvoir exercer de telles actions pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale ²⁷¹. Elle a noté en particulier la reconnaissance en *Croatie* ²⁷² du droit à la grève de solidarité dans la législation nationale et la reconnaissance de ce droit à l'égard des fonctionnaires par la convention collective en vigueur. Elle a noté également avec intérêt l'abrogation, dans la Constitution de la *Turquie* ²⁷³, de la disposition qui interdisait «les grèves et les lock-out à caractère politique, les grèves et les lock-out de solidarité, l'occupation de locaux professionnels, le ralentissement du travail et toute autre forme d'obstruction».

126. Enfin, *selon la commission, tout arrêt de travail, si bref et limité soit-il, peut généralement être considéré comme une grève et des limitations à cet égard ne se justifiaient que si la grève perdait son caractère pacifique* ²⁷⁴. Les «grèves du zèle» et les «grèves perlées» sont ainsi couvertes par les principes développés. Certains pays continuent cependant à considérer ces formes de grèves comme des pratiques déloyales du travail passibles d'amendes, de destitution des fonctions syndicales et d'autres sanctions ²⁷⁵.

Restrictions autorisées et garanties compensatoires

127. Le droit de grève n'est pas absolu et peut être exceptionnellement restreint, voire interdit. Outre les forces armées et la police, dont les membres peuvent être exclus du champ d'application de la convention en général, d'autres restrictions au droit de grève peuvent viser: i) certaines catégories de fonctionnaires; ii) les services essentiels au sens

²⁶⁹ Le Comité de la liberté syndicale a considéré, dans le contexte d'une plainte présentée par des employeurs, que cette possibilité de recourir à des grèves (ou à des actions) de protestation, notamment en vue de critiquer la politique économique et sociale du gouvernement, devait être reconnue aux employeurs, comme aux travailleurs (348^e rapport, cas n° 2530 (*Uruguay*) (vol. XC, 2007, Série B, n° 3), paragr. 1190).

²⁷⁰ Voir, par exemple, *Swaziland* – CEACR, observation, 2011.

²⁷¹ Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande indique que la raison pour laquelle il n'a pas ratifié la convention n° 87 est liée au fait que la jurisprudence de l'OIT requiert que les grèves de solidarité et les grèves portant sur des questions sociales ou économiques plus générales puissent être tenues sans crainte de sanctions légales.

²⁷² *Croatie* – CEACR, observations, 1999 et 2004.

²⁷³ *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

²⁷⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 173.

²⁷⁵ Voir, par exemple, *Pakistan* – CEACR, observation, 2010 (la grève du zèle est considérée comme une pratique déloyale du travail).

strict du terme; ou iii) les situations de crise nationale ou locale aiguë, mais pour une durée limitée et uniquement dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation. Dans ces cas, des garanties compensatoires devraient être prévues pour les travailleurs ainsi privés du droit de grève.

128. Dans ce contexte, la commission a noté avec préoccupation l'impact potentiel de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de l'exercice du droit de grève, en particulier le fait que, dans de récents arrêts, la cour a considéré que le droit de grève pouvait être sujet à des restrictions lorsque ses effets pouvaient affecter de manière disproportionnée la liberté d'établissement d'un employeur ou sa liberté de fournir des services ²⁷⁶. Dans une communication datée du 29 août 2011, la Confédération européenne des syndicats (CES) a attiré l'attention de la commission sur ses préoccupations particulières à l'égard de l'impact de récents arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (*Viking*, *Laval*, *Rüffert* et *Luxembourg*) sur la liberté syndicale et la reconnaissance effective de la négociation collective. La CES ayant demandé à la commission de déterminer si ces décisions sont compatibles avec les conventions n°s 87 et 98, la commission rappelle, comme elle l'avait fait lors de l'examen de questions similaires en ce qui concerne le *Royaume-Uni*, que son mandat se limite à examiner l'application des conventions dans un Etat membre donné. La commission note cependant avec intérêt les récentes initiatives de la Commission européenne pour clarifier la portée de ces jugements et attend de connaître les progrès réalisés à cet égard.

Fonction publique

129. Prenant en considération l'importance d'assurer la continuité des missions des trois pouvoirs de l'Etat (aux niveaux législatif, exécutif et judiciaire) et des services essentiels, **la commission et le Comité de la liberté syndicale considèrent que les Etats peuvent restreindre ou interdire le droit de grève des fonctionnaires «qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat»** ²⁷⁷. Les décisions mettant en œuvre ce principe au niveau national divergent. Par exemple, en *Suisse* ²⁷⁸, alors qu'autrefois tous les fonctionnaires fédéraux étaient privés du droit de grève, une ordonnance limite désormais cette interdiction aux fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat.

130. Plusieurs Etats interdisent ou imposent des restrictions au droit de grève dans la fonction publique qui vont au-delà du cadre établi par la commission ²⁷⁹. Ces restrictions visent notamment les enseignants. Pourtant, la commission estime que les enseignants du

²⁷⁶ *Royaume-Uni* – CEACR, observation, 2010, et CEACR, observation, 2011. CJCE, 11 déc. 2007, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seaman's Union c. Viking Line ABP*, Aff. C-438/05, et CJCE, 18 déc. 2007, *Laval un Partneri c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, Aff. C-341/05.

²⁷⁷ Voir *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, 2006, paragr. 541, et étude d'ensemble de 1994, paragr. 158 et suiv. Pour un exemple de définition de la catégorie de travailleurs «exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat», voir: *Danemark* – CEACR, demande directe, 2010. Pour un exemple, voir Comité de la liberté syndicale, 333^e rapport, cas n° 2288 (*Niger*) concernant l'interdiction de l'exercice du droit de grève au personnel des douanes.

²⁷⁸ *Suisse* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁷⁹ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2010; *Bulgarie* – CEACR, observation, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010; *Estonie* – CEACR, observation, 2010; *Japon* – CEACR, observation, 2010 (dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du Japon indique qu'il est en train d'examiner la question de savoir si le droit de grève devrait être octroyé dans le secteur public); *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; et *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010.

secteur public n'appartiennent pas à la catégorie des fonctionnaires «exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat» et qu'ils devraient en conséquence bénéficier du droit de grève sans s'exposer à des sanctions même si, dans certaines circonstances, le maintien d'un service minimum peut être envisagé dans ce secteur²⁸⁰. Ce principe devrait également s'appliquer aux travailleurs des services postaux et des employés des chemins de fer²⁸¹ ainsi qu'au personnel civil des institutions militaires quand ils ne sont pas engagés dans les services essentiels au sens strict du terme²⁸².

Services essentiels

131. **La deuxième restriction admissible à la grève concerne les services essentiels.** La commission estime que seuls peuvent être considérés essentiels – aux fins de la restriction ou de l'interdiction du droit de grève – les services «dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne»²⁸³. Cette notion ne revêt pas un caractère absolu dans la mesure où un service non essentiel peut devenir essentiel si la grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue ou en fonction des caractéristiques spécifiques d'un pays (par exemple un Etat insulaire). En pratique, le recours à la notion de service essentiel dans les législations nationales pour limiter ou interdire le droit de grève est assez fréquent. Cela peut aller d'une simple énumération limitative assez brève à une longue liste de services inscrite dans la loi. Dans les cas extrêmes, la législation dispose qu'une simple déclaration des autorités suffit à justifier le caractère essentiel du service. Il arrive cependant, dans certains pays, que le droit de grève puisse être exercé dans l'ensemble de la fonction publique et dans l'ensemble des services dits essentiels pour la communauté, comme par exemple en *Bulgarie*²⁸⁴.

132. En pratique, la manière dont la grève est appréhendée au niveau national est très variable: plusieurs Etats continuent à définir les services essentiels de manière trop large²⁸⁵ ou laissent trop de discrétion aux autorités pour déclarer unilatéralement un service comme étant essentiel²⁸⁶; d'autres permettent d'interdire les grèves en raison de leurs conséquences économiques potentielles²⁸⁷ (notamment lorsqu'elles affectent des zones franches d'exportation ou des entreprises récentes²⁸⁸), ou interdisent les grèves en raison du risque qu'elles comportent d'atteinte à l'ordre public ou à l'intérêt général ou

²⁸⁰ Voir, par exemple, *Allemagne* – CEACR, observation, 2010.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁸³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 159.

²⁸⁴ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2008 (abrogation de l'interdiction de la grève dans les secteurs de l'énergie, des communications et de la santé).

²⁸⁵ Voir, par exemple, *Chili* – CEACR, observation, 2010.

²⁸⁶ Voir, par exemple, *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

²⁸⁷ Voir, par exemple, *Australie* – CEACR, observation, 2010; *Bénin* – CEACR, observation, 2001; et *Chili* – CEACR, observation, 2010.

²⁸⁸ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010 (interdiction des grèves pendant trois ans à compter de la date de mise en production d'un nouvel établissement); et *Panama* – CEACR, observation, 2011 (déné du droit de grève dans les entreprises de moins de deux ans).

national²⁸⁹. De telles dispositions ne sont pas compatibles avec les principes concernant le droit de grève.

133. D'autres encore, tels que la *Colombie*²⁹⁰, laissent aux autorités judiciaires supérieures le soin de déterminer, cas par cas, le caractère essentiel d'un service même lorsqu'il existe dans la loi une définition générale en ce sens. Enfin, ailleurs, la détermination des services essentiels est le résultat d'une décision commune des parties, au travers d'un accord entre partenaires sociaux, comme par exemple à *Chypre*²⁹¹. Dans ce contexte, la commission nota avec satisfaction plusieurs avancées intéressantes, notamment l'abrogation au *Guatemala*²⁹² de l'interdiction de la grève ou de l'arrêt de travail pour les travailleurs des entreprises ou services dont l'interruption, de l'avis du gouvernement, aurait pu nuire gravement à l'économie nationale; la suppression en *Turquie*²⁹³ de l'imposition d'un arbitrage obligatoire empêchant la grève dans les zones franches d'exportation; et l'abrogation à *Chypre*²⁹⁴ des dispositions conférant au Conseil des ministres le pouvoir discrétionnaire d'interdire les grèves dans les services qu'il considérait comme essentiels.

Activités qui ne sont pas considérées comme services essentiels

134. Lors de l'examen de cas concrets, les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que des grèves devraient pouvoir être organisées tant par les travailleurs du secteur public et que du secteur privé dans un grand nombre de services, y compris les suivants: secteur bancaire²⁹⁵, services des chemins de fer²⁹⁶, services de transport et de transport public²⁹⁷, services de transport aérien ou aviation civile²⁹⁸, enseignants et service public

²⁸⁹ Voir, par exemple, *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, observation, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; *Seychelles* – CEACR, observation, 2011; *Swaziland* – CEACR, observation, 2001; et *Zambie* – CEACR, observation, 2011.

²⁹⁰ *Colombie* – CEACR, observation, 2010. (Arrêt en cassation de la Chambre du travail de la Cour suprême de justice du 3 juin 2009 (dossier n° 40428).)

²⁹¹ *Chypre* – CEACR, observation, 2006.

²⁹² *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

²⁹³ *Turquie* – CEACR, observation, 2005.

²⁹⁴ *Chypre* – CEACR, observation, 2008.

²⁹⁵ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Belize* – CEACR, observation, 2010; *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Mexique* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, observation, 2010; *Togo* – CEACR, observation, 2011; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

²⁹⁶ Voir, par exemple, *Allemagne* – CEACR, observation, 2010; *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010; *Indonésie* – CEACR, observation, 2010; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

²⁹⁷ Voir, par exemple, *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2010; *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Guatemala* – CEACR, observation, 2011; *Guinée* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Royaume-Uni (Jersey)* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

²⁹⁸ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Belize* – CEACR, observation, 2010; *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

de l'éducation ²⁹⁹, secteur agricole ³⁰⁰, services de distribution de combustibles ³⁰¹ et secteur des hydrocarbures, gaz naturel ou secteur pétrochimique ³⁰², secteur de la production de charbon ³⁰³, entretien des ports et aéroports ³⁰⁴, services ou autorités portuaires ³⁰⁵ et services de chargement et déchargement des navires ³⁰⁶, services postaux ³⁰⁷, services municipaux ³⁰⁸, services de chargement et déchargement d'animaux ³⁰⁹ et de denrées alimentaires périssables ³¹⁰, zones franches d'exportation ³¹¹, services d'imprimerie ³¹² et services de nettoyage des chaussées et d'enlèvement des ordures ménagères ³¹³, la radiotélévision ³¹⁴, les services de l'hôtellerie ³¹⁵, la construction ³¹⁶.

Activités considérées comme services essentiels

135. Lors de l'examen de cas concrets, les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que peuvent être considérés comme constituant des services essentiels au sens strict du terme, notamment, les services de contrôle du trafic aérien ³¹⁷, les services téléphoniques ³¹⁸ ou les services devant intervenir en cas de catastrophes naturelles, de même que les services de lutte contre les incendies, les services de santé et d'ambulance, les services pénitentiaires, les forces de sécurité, les services des eaux et de l'électricité. La

²⁹⁹ Voir, par exemple, *Allemagne* – CEACR, observation, 2010; *Canada* – CEACR, observation, 2010 (Colombie britannique et Manitoba); *Togo* – CEACR, observation, 2011; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

³⁰⁰ Voir, par exemple, *Chili* – CEACR, observation, 2010.

³⁰¹ Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Guatemala* – CEACR, observation, 2011; et *Mozambique* – CEACR, observation, 2011.

³⁰² Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Belize* – CEACR, observation, 2010; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

³⁰³ Voir, par exemple, *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

³⁰⁴ Voir, par exemple, *Nigéria* – CEACR, observation, 2011.

³⁰⁵ Voir, par exemple, *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, observation, 2010; *Dominique* – CEACR, observation, 2010; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2010; *Guyana* – CEACR, observation, 2011; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

³⁰⁶ Voir, par exemple, *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2010; et *Guyana* – CEACR, observation, 2011.

³⁰⁷ Voir, par exemple, *Allemagne* – CEACR, observation, 2010; *Belize* – CEACR, observation, 2010; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Mozambique* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010; et *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2011.

³⁰⁸ Voir, par exemple, *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2011.

³⁰⁹ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, observation, 2011; et *Nigéria* – CEACR, observation, 2011.

³¹⁰ Voir, par exemple, *Dominique* – CEACR, observation, 2010; et *Mozambique* – CEACR, observation, 2011.

³¹¹ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, observation, 2011.

³¹² Voir, par exemple, *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, observation, 2010; et *Nigéria* – CEACR, observation, 2011.

³¹³ Voir, par exemple, *Nigéria* – CEACR, observation, 2011.

³¹⁴ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 306^e rapport, cas n° 1884 (*Swaziland*).

³¹⁵ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 328^e rapport, cas n° 2120 (Népal).

³¹⁶ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 338^e rapport, cas n° 2326 (*Australie*).

³¹⁷ Voir, par exemple, *Nigéria* – CEACR, observation, 2010.

³¹⁸ Voir, par exemple, *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010.

commission estime que d'autres services (par exemple les services météorologiques ou les services de sécurité sociale) comportent certaines composantes essentielles et d'autres qui ne le sont pas.

Service minimum négocié

136. Dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée et où, sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, il pourrait être envisagé d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations, l'introduction d'un service minimum négocié, comme solution de rechange possible à une interdiction totale de la grève, pourrait être appropriée. De l'avis de la commission, le maintien de services minima en cas de grève ne devrait être possible que dans certaines situations, à savoir: i) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (soit les services essentiels «au sens strict du terme»); ii) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme, mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population; ou iii) dans les services publics d'importance primordiale.

137. Un tel service devrait toutefois à tout le moins répondre à deux conditions: i) il devrait effectivement et exclusivement s'agir d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l'efficacité des moyens de pression; ii) étant donné que ce système limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics³¹⁹. En outre, un service minimum peut toujours être exigé, qu'il s'agisse ou non d'un service essentiel au sens strict du terme, afin d'assurer la sécurité des installations ou la maintenance de l'équipement.

138. La commission souligne l'importance d'adopter des dispositions législatives expresses au sujet de la participation des organisations concernées à la définition des services minima³²⁰. Par ailleurs, tout désaccord sur les services minima devrait être résolu non pas par les autorités gouvernementales, comme c'est le cas dans certains pays³²¹, mais par un organisme paritaire ou indépendant ayant la confiance des parties, appelé à statuer rapidement et sans formalisme sur les difficultés rencontrées et habilité à rendre des décisions exécutoires. En pratique cependant, certaines législations continuent à fixer unilatéralement et sans consultations le niveau auquel doit se situer le service minimum et imposent qu'un pourcentage déterminé de ce service soit fourni pendant la grève³²². D'autres autorisent les pouvoirs publics à déterminer les services minima de

³¹⁹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 161.

³²⁰ Voir, par exemple, *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011; et *Panama* – CEACR, observation, 2011.

³²¹ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; et *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011.

³²² Voir, par exemple, *Bulgarie* – CEACR, observation, 2011 (dans le domaine des chemins de fer); et *Roumanie* – CEACR, observation, 2011 (dans le domaine des transports).

manière discrétionnaire, sans consultations³²³ ou à requérir du pouvoir judiciaire qu'il émette une ordonnance à cette fin³²⁴.

139. Dans ce contexte, la commission a noté plusieurs avancées intéressantes, notamment la création et la composition tripartite de la Commission des garanties chargée d'établir les services minima en *Argentine*³²⁵; la modification de la loi sur les grèves au *Monténégro*³²⁶ prévoyant que, pour la détermination du service minimum, l'employeur est tenu d'obtenir l'avis de l'organe compétent de l'organisation syndicale autorisée ou de plus de la moitié des salariés de l'employeur; l'institution au *Guatemala*³²⁷ d'un service minimum dans les services publics essentiels déterminé avec la participation des parties et de l'autorité judiciaire; et la décision, au *Pérou*³²⁸, qu'en cas de désaccord sur le nombre et la profession des travailleurs qui doivent continuer à travailler, l'Autorité du travail désignera un organe indépendant qui tranchera.

Situation de crise nationale ou locale aiguë

140. ***La troisième restriction au droit de grève porte sur la situation de crise nationale ou locale aiguë.*** Etant donné que les interdictions générales de recourir à la grève en vertu de pouvoirs d'urgence ou exceptionnels constituent une entrave considérable à l'un des moyens d'action essentiels dont disposent les travailleurs, la commission estime qu'elles ne sauraient se justifier que dans une situation de crise aiguë, et ce pour une durée limitée et seulement dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation. Il faut entendre par là de véritables situations de crise, comme celles qui se développent notamment en cas de conflit grave, d'insurrection, ou encore de catastrophe naturelle, sanitaire ou humanitaire tels que les conditions normales de fonctionnement de la société civile ne sont plus réunies³²⁹.

Garanties compensatoires pour travailleurs privés du droit de grève

141. Lorsque le droit de grève a été restreint ou supprimé dans certaines entreprises ou services considérés comme essentiels, ou pour certains fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, les travailleurs devraient bénéficier d'une protection adéquate de manière à compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d'action. Cette protection devrait comprendre, par exemple, des procédures de conciliation et, éventuellement, d'arbitrage impartiales recueillant la confiance des intéressés auxquelles les travailleurs et leurs organisations pourraient être associés³³⁰. De telles décisions arbitrales devraient avoir un caractère obligatoire pour les deux parties et, une fois rendues, pouvoir être exécutées rapidement et complètement.

³²³ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; *Tchad* – CEACR, observation, 2010; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010.

³²⁴ Voir, par exemple, *Maurice* – CEACR, demande directe, 2011.

³²⁵ *Argentine* – CEACR, observation, 2011. A contrario, au *Mexique*, la Commission nationale bancaire chargée de veiller à ce que, durant la grève, le nombre indispensable d'agences restent ouvertes n'est pas une instance tripartite.

³²⁶ *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011.

³²⁷ *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

³²⁸ *Pérou* – CEACR, demande directe, 2011.

³²⁹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 152.

³³⁰ *Suisse* – CEACR, demande directe, 2011.

Restrictions à la grève pendant la durée d'une convention collective

142. Plusieurs législations ne prévoient pas de restrictions en ce qui concerne le moment où une grève peut être déclenchée, sauf à respecter les délais de préavis fixés dans la loi ou par voie conventionnelle. Dans d'autres systèmes, la convention collective est conçue comme un traité de paix sociale à durée déterminée durant laquelle la grève et le lock-out sont interdits. La commission considère que ces deux options sont compatibles avec la convention. Toutefois, dans l'un ou l'autre système, il ne devrait pas être impossible pour les organisations de travailleurs de mener une grève pour protester contre la politique économique et sociale du gouvernement, en particulier lorsque la protestation ne vise pas uniquement cette politique mais également les effets que celle-ci peut avoir sur certaines clauses d'une convention collective. Si les grèves sont interdites pendant la durée de validité des conventions collectives, cette restriction doit être compensée par le droit de recourir à une procédure d'arbitrage, impartiale et rapide, des griefs individuels ou collectifs concernant l'interprétation ou l'application des conventions³³¹.

143. *Zones franches d'exportation.* Un certain nombre de pays qui établissent un régime particulier de relations professionnelles dans les zones franches d'exportation interdisent spécifiquement ou indirectement la grève dans ces zones³³². De l'avis de la commission, de telles interdictions sont incompatibles avec les principes de non-discrimination qui doivent présider à la mise en œuvre de la convention. Elle a noté dès lors avec satisfaction, notamment, l'abrogation en *Turquie*³³³ de la disposition qui prévoyait, pour dix ans, un arbitrage obligatoire en vue du règlement des conflits collectifs du travail dans les zones franches d'exportation; de même que l'abrogation en *Namibie*³³⁴ de la disposition qui interdisait à tout salarié de recourir à la grève ou de participer à une telle action dans les zones franches d'exportation, sous la menace de sanctions disciplinaires ou de licenciement.

Conditions d'exercice

*Epuisement des procédures préalables
(conciliation, médiation et arbitrage volontaire)*

144. Un nombre important de pays imposent une notification préalable de la grève aux autorités administratives ou à l'employeur et/ou l'obligation d'avoir recours à des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaire préalables dans les différends collectifs avant de pouvoir déclencher une grève³³⁵. De l'avis de la commission, ces procédures devraient cependant avoir pour seule finalité de faciliter la négociation et ne devraient pas être si complexes ou entraîner des délais si longs qu'une grève licite devienne impossible ou soit privée de toute efficacité³³⁶. En ce qui concerne la durée des procédures de conciliation et d'arbitrage préalables, la commission a considéré, par exemple, qu'imposer une durée allant au-delà de 60 jours ouvrables, en tant que

³³¹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 166 et 167.

³³² Voir, par exemple, *Pakistan* – CEACR, observation, 2011 (informations transmises par la Confédération syndicale internationale); *Panama* – CEACR, observation, 2011.

³³³ *Turquie* – CEACR, observation, 2005.

³³⁴ *Namibie* – CEACR, observation, 2003.

³³⁵ Voir, par exemple, *Libye* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2011; et *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2010.

³³⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 171.

condition préalable à l'exercice d'une grève légale, était susceptible de rendre difficile, voire impossible, l'exercice du droit de grève. Dans d'autres cas, elle a proposé de réduire le délai de médiation³³⁷. La situation est également problématique lorsque les législations ne prévoient aucune limite de temps pour l'épuisement des procédures préalables et confèrent aux autorités le pouvoir de prolonger celles-ci à leur entière discrétion³³⁸.

Préavis, périodes de temporisation et durée de la grève

145. Un nombre important de pays connaît l'obligation de respecter un préavis ou une pause de réflexion avant le déclenchement d'une grève³³⁹. Dans la mesure où elles sont conçues comme une étape destinée à encourager les parties à engager d'ultimes pourparlers avant le recours à la grève, de telles dispositions s'inscrivent dans l'éventail des mesures qui peuvent être prises pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective volontaire. Là encore, toutefois, le délai de préavis ne doit pas constituer un obstacle supplémentaire à la négociation, et devrait être d'autant plus court s'il s'ajoute à une procédure de médiation ou de conciliation préalable obligatoire déjà longue en elle-même. Par exemple, la commission a estimé qu'un préavis de 60 jours était excessif³⁴⁰.

146. Enfin, dans certains cas, le préavis doit s'accompagner d'une information sur la durée de la grève, au risque pour les travailleurs ayant participé à une grève dont le préavis n'en précise pas la durée d'être sanctionnés³⁴¹. La commission estime que les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclarer une grève pour une durée indéterminée s'ils le souhaitent³⁴².

Quorum et majorité pour décider de la grève

147. Certains pays prévoient que, pour pouvoir être déclenchée, la grève doit être décidée par les deux tiers³⁴³ ou les trois quarts³⁴⁴ des travailleurs. De manière générale, la commission estime qu'imposer de recueillir l'adhésion de plus de la moitié des travailleurs concernés pour pouvoir déclarer la grève est une condition trop rigoureuse, qui pourrait affecter indûment la possibilité de faire grève, notamment dans les grandes

³³⁷ République-Unie de Tanzanie (Zanzibar) – CEACR, observation, 2011.

³³⁸ Voir, par exemple, Kiribati – CEACR, observation, 2011.

³³⁹ Voir, par exemple, Burundi – CEACR, demande directe, 2011; Honduras – CEACR, observation, 2010; Mozambique – CEACR, observation, 2011; Seychelles – CEACR, observation, 2011; République-Unie de Tanzanie (Zanzibar) – CEACR, observation, 2011; et Tunisie – CEACR, observation, 2011.

³⁴⁰ République-Unie de Tanzanie – CEACR, observation, 2011.

³⁴¹ Voir, par exemple, Burundi – CEACR, demande directe, 2011; Bulgarie – CEACR, observation, 2011; Egypte – CEACR, demande directe, 2011; Géorgie – CEACR, observation, 2010; Kirghizistan – CEACR, demande directe, 2011; Mongolie – CEACR, demande directe, 2011; Mozambique – CEACR, observation, 2011; et Tadjikistan – CEACR, demande directe, 2011.

³⁴² Voir, par exemple, Mozambique – CEACR, observation, 2011; Tchad – CEACR, observation, 2010; et Tunisie – CEACR, observation, 2011.

³⁴³ Voir, par exemple, Arménie – CEACR, demande directe, 2011; Honduras – CEACR, observation, 2010; et Mexique – CEACR, observation, 2011.

³⁴⁴ Voir, par exemple, Bangladesh – CEACR, observation, 2010; et Etat plurinational de Bolivie – CEACR, observation, 2010.

entreprises³⁴⁵. A son sens, si un pays juge opportun d'exiger un vote des travailleurs avant qu'une grève puisse être déclenchée, il devrait faire en sorte que seuls soient pris en compte les votes exprimés et que le quorum ou la majorité requis soient fixés à un niveau raisonnable³⁴⁶. Par exemple, le respect d'un quorum de deux tiers des présents pourrait être difficile à atteindre et pourrait restreindre le droit de grève en pratique³⁴⁷. Dans ce contexte, elle nota avec satisfaction notamment l'amendement législatif en *Lettonie*³⁴⁸ qui a fait passer le quorum requis pour organiser une grève des trois quarts à la majorité simple des membres du syndicat ou de l'entreprise qui participent à la réunion en question. De même, au *Guatemala*³⁴⁹, l'obligation d'obtenir les voix des deux tiers des membres d'un syndicat pour décider de faire ou de ne pas faire la grève a été supprimée et il suffit désormais d'obtenir le vote favorable de la moitié plus un des membres constituant le quorum de l'assemblée concernée.

Approbation préalable et supervision des scrutins de grève

148. La commission estime que l'exigence législative d'obtenir l'approbation préalable de la grève par une organisation syndicale de degré supérieur³⁵⁰ constitue une entrave au libre choix des organisations concernées d'organiser leurs activités. En outre, elle estime que le contrôle ou la supervision du scrutin de grève par l'autorité administrative³⁵¹ constitue un acte d'ingérence dans les activités syndicales incompatible avec la convention, à moins que les organisations syndicales ne le lui demandent, conformément à leurs propres statuts.

Déroulement de la grève

Piquets, occupation des locaux, accès à l'entreprise et liberté du travail

149. Les mouvements de grève s'accompagnent souvent de la présence, à l'entrée des lieux de travail, de piquets de grève destinés à assurer le succès de l'action en persuadant les travailleurs concernés de ne pas travailler. Selon la commission, tant que la grève reste pacifique, les piquets de grève et l'occupation des locaux devraient être permis. Les limitations aux piquets de grève et à l'occupation des locaux ne peuvent être acceptées que si les actions perdent leur caractère pacifique. Il est cependant nécessaire, dans tous les cas, de garantir le respect de la liberté de travail des non-grévistes et le droit de la direction de pénétrer dans les locaux. En pratique, alors que certains pays fixent des cadres très généraux qui se bornent à éviter la violence et à protéger le droit au travail et le droit de propriété, d'autres limitent ou interdisent expressément le droit d'installer des

³⁴⁵ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; et *Maurice* – CEACR, demande directe, 2011.

³⁴⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 170.

³⁴⁷ Voir, par exemple, *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011; et *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

³⁴⁸ *Lettonie* – CEACR, observation, 2007.

³⁴⁹ *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

³⁵⁰ Une telle approbation est exigée, par exemple, en *Egypte* – CEACR, observation, 2011; et *Tunisie* – CEACR, observation, 2011.

³⁵¹ Un tel contrôle est effectué, par exemple, en *Angola* – CEACR, demande directe, 2010; *Bahamas* – CEACR, observation, 2010; *Colombie* – CEACR, observation, 1997; *Swaziland* – CEACR, observation, 2010; et *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011.

piquets de grève³⁵² ou l'occupation des locaux pendant la grève³⁵³. **La commission estime que les autorités ne devraient recourir à la force publique en cas de grève que dans des circonstances exceptionnelles et des situations graves où l'ordre public est gravement menacé, et qu'un tel recours à la force doit être proportionnel à la situation.**

150. Plusieurs plaintes ont été déposées par des organisations d'employeurs devant le Comité de la liberté syndicale au sujet de questions relatives au droit de grève. Les principaux sujets portaient sur l'impossibilité pour la direction d'accéder aux locaux de l'entreprise pendant la grève, les conditions pour le versement des salaires aux grévistes, la liberté de travail des non grévistes et les modalités de l'arbitrage obligatoire par décision unilatérale des organisations syndicales. Le comité a considéré notamment que l'imposition par la législation de la fermeture de l'entreprise, de l'établissement ou du commerce en cas de grève pouvait porter atteinte à la liberté de travail des non-grévistes et pouvait ne pas tenir compte des nécessités fondamentales de l'entreprise (entretien des installations, prévention des accidents et droits des chefs d'entreprise et du personnel de direction à se rendre dans les installations de l'entreprise et d'y exercer leurs activités) et, par là, poser des problèmes de compatibilité avec la convention. Il a considéré également qu'un système de relations professionnelles stables devait tenir compte des droits et obligations tant des organisations de travailleurs que des employeurs et de leurs organisations³⁵⁴. Dans ce contexte, la commission a noté avec satisfaction, par exemple, la modification de la législation au Panama³⁵⁵, qui dispose désormais que les propriétaires, les cadres supérieurs, le directeur général et le personnel immédiatement attaché à ces charges ainsi que les travailleurs occupant des postes de confiance peuvent entrer dans l'entreprise au cours de la grève, à condition que ce ne soit pas pour ordonner la reprise des activités productives (l'accès à l'entreprise des travailleurs non grévistes n'est cependant pas mentionné).

Réquisition de grévistes et embauche de travailleurs extérieurs

151. Bien que certains systèmes continuent à autoriser de manière assez large la réquisition de travailleurs en cas de grève³⁵⁶, la commission considère qu'il est souhaitable de limiter les pouvoirs de réquisition aux cas dans lesquels le droit de grève peut être limité, voire interdit, à savoir: i) dans la fonction publique à l'égard des fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; ii) dans les services essentiels au sens strict du terme; ou iii) en cas de crise nationale ou locale aiguë.

152. Par ailleurs, la commission rappelle que le maintien du lien d'emploi constitue une conséquence juridique normale de la reconnaissance du droit de grève. Or, dans certains pays de «common law», on considère qu'un des effets de la grève est la cessation du contrat de travail, ce qui laisse l'employeur libre de remplacer les grévistes par de nouveaux employés³⁵⁷. **La commission estime que des mesures permettant à**

³⁵² Voir, par exemple, *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011.

³⁵³ Voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2010 (interdiction sous peine de sanctions pénales); *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2010; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2011 (interdiction sous peine de sanctions pénales); et *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

³⁵⁴ Comité de la liberté syndicale, 310^e rapport, cas n° 1931 (*Panama*) (vol. LXXXI, 1998, Série B, n° 2), paragr. 497 et 502.

³⁵⁵ *Panama* – CEACR, observation, 2011.

³⁵⁶ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2011; et *Djibouti* – CEACR, observation, 2011.

³⁵⁷ *Royaume-Uni* – CEACR, observation, 2011.

l'employeur de licencier les grévistes ou de les remplacer temporairement ou pour une période indéterminée constitue un sérieux obstacle à l'exercice du droit de grève, d'autant plus si les grévistes ne retrouvent pas, de droit, leur emploi à la fin du conflit. Une protection réellement efficace devrait exister à cet égard dans la législation ³⁵⁸.

Arbitrage obligatoire

153. Un autre moyen de dénier le droit de grève ou d'en restreindre sérieusement l'exercice réside dans l'imposition d'un arbitrage obligatoire qui permet d'interdire pratiquement toutes les grèves ou de les faire cesser rapidement. Dans ces cas, les différends collectifs de travail sont réglés par une décision judiciaire définitive ou une décision administrative ayant force obligatoire pour les parties intéressées, le recours à la grève étant interdit pendant la procédure et une fois la décision rendue. La commission estime que le recours à l'arbitrage obligatoire pour mettre fin à un conflit collectif du travail et à une grève n'est acceptable que dans certaines circonstances, à savoir: i) lorsque les deux parties au conflit en conviennent; ou ii) lorsque la grève peut faire l'objet de restrictions, voire d'une interdiction, c'est-à-dire: a) dans le cadre de conflits concernant des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; b) de conflits survenant dans les services essentiels au sens strict du terme; ou c) dans des situations de crise nationale ou locale aiguë mais pour une durée limitée et dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation uniquement ³⁵⁹. Ainsi, le seul fait que des conflits se prolongent, ou l'échec de la conciliation, ne constitue pas en soi des éléments qui justifieraient l'imposition d'un arbitrage obligatoire ³⁶⁰. La commission admet toutefois également qu'il arrive un moment dans les négociations où, après des négociations prolongées et infructueuses, l'intervention des autorités publiques peut être justifiée, lorsqu'il devient évident que l'impasse ne pourra être résolue sans une initiative de leur part ³⁶¹.

154. En pratique, plusieurs Etats continuent à autoriser le recours à l'arbitrage obligatoire soit de manière automatique, soit à la discrétion des autorités publiques ³⁶², soit à la demande d'une seule des parties (le cas échéant, après l'épuisement des procédures de conciliation ou de médiation préalables obligatoires) ³⁶³. ***De l'avis de la commission, le recours systématique à ce type de procédure équivaut en pratique à une interdiction générale de la grève incompatible avec la convention.*** L'arbitrage imposé par les autorités à la demande d'une seule partie est par ailleurs, d'une manière générale, contraire au principe de la négociation collective. Néanmoins, de nombreux pays continuent à autoriser le recours à l'arbitrage obligatoire dans des situations qui

³⁵⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 139.

³⁵⁹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 257.

³⁶⁰ Kiribati – CEACR, observation, 2011.

³⁶¹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 258.

³⁶² Voir, par exemple, Botswana – CEACR, observation, 2011; Dominique – CEACR, observation, 2010; Fidji – CEACR, observation, 2010; Honduras – CEACR, observation, 2010; Koweït – CEACR, observation, 2011; Mali – CEACR, observation, 2011; Maurice – CEACR, demande directe, 2011; Panama – CEACR, observation, 2010; Royaume-Uni (Anguilla) – CEACR, demande directe, 2011; Sri Lanka – CEACR, observation, 2011; et Turquie – CEACR, observation, 2010.

³⁶³ Voir, par exemple, Canada – CEACR, observation, 2010 (lorsque l'arrêt de travail dépasse soixante jours); Côte d'Ivoire – CEACR, demande directe, 2010; Egypte – CEACR, observation, 2004; Fidji – CEACR, observation, 2010; Géorgie – CEACR, observation, 2010 (après quatorze jours); Haïti – CEACR, observation, 2010; Malte – CEACR, observation, 2010; Ouganda – CEACR, observation, 2010; Pakistan – CEACR, observation, 2010; Panama – CEACR, observation, 2011; République démocratique du Congo – CEACR, demande directe, 2011 (dès l'expiration du préavis de grève); et Roumanie – CEACR, observation, 2011.

dépassent le cadre établi par la commission ³⁶⁴, notamment si le conflit s'étend au-delà d'une certaine durée ³⁶⁵.

155. D'autres pays prévoient que, lorsque la tentative de conciliation entre les parties au conflit n'a pas abouti, le différend peut être transmis à un organe spécifique chargé d'établir un rapport ou des recommandations qui, passé un certain délai, peuvent devenir exécutoires si les parties en conflit ne les ont pas contestés ³⁶⁶. La commission estime que ce type de disposition peut être compatible avec la convention à condition toutefois que le délai susmentionné soit suffisamment long pour que les parties bénéficient des délais de réflexion nécessaires.

156. La question de l'arbitrage est également largement développée au chapitre 2 ci-après, consacré à la convention n° 98.

Sanctions

157. Les principes élaborés par les organes de contrôle en matière de droit de grève ne valent que pour les grèves licites, conduites conformément aux dispositions de la législation nationale, pour autant que celles-ci soient elles-mêmes conformes aux principes de la liberté syndicale. Ils ne couvrent pas l'exercice abusif ou illégal du droit de grève, qui peut prendre diverses formes et qui peut faire l'objet de certaines sanctions. Si la grève est déclarée illégale par l'autorité judiciaire compétente sur la base de dispositions législatives qui sont conformes avec les principes de la liberté syndicale, des sanctions disciplinaires proportionnées peuvent être prononcées contre les grévistes (par exemple des réprimandes, des suppressions de prime, etc.) ³⁶⁷. La question de la détermination du caractère légal ou non de la grève est dès lors centrale. Selon la commission, la responsabilité de déclarer une grève illégale devrait non pas appartenir aux autorités gouvernementales, mais devrait incomber à un organisme indépendant bénéficiant de toute la confiance des parties intéressées ³⁶⁸. Dans ce contexte, la commission a noté avec satisfaction notamment qu'en *Colombie* ³⁶⁹ la légalité ou non d'une suspension ou d'un arrêt collectif du travail sera déclarée par l'autorité judiciaire en vertu d'une procédure préférentielle. Il est utile de souligner que le non-versement du salaire correspondant à la période de la grève n'est qu'une conséquence de l'absence de travail et non une sanction. Les déductions salariales pour jours de grève ne posent donc

³⁶⁴ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, demande directe, 2011 (le recours possible à la Cour administrative dans le cadre du différend semble aboutir à un système d'arbitrage obligatoire); *Egypte* – CEACR, observation, 2011 (art. 179, 187, 193 et 194 du Code du travail); *Equateur* – CEACR, observation, 2010 (art. 326, paragr. 12, de la Constitution); *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010 (art. 160(2) de la loi sur le travail); *Mauritanie* – CEACR, observation, 2011 (art. 350 et 362 du Code du travail); *Mozambique* – CEACR, observation, 2011 (art. 189 de la loi sur le travail); *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 5(1) et 5(3) de la loi sur les conflits du travail); *Panama* – CEACR, observation, 2011 (art. 452 et 486 du Code du travail); *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, observation, 2010 (art. 11 de la loi n° 4/92); *Togo* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR, observation, 2010 (art. 29, 30 et 32 de la loi n° 2822).

³⁶⁵ Voir, par exemple, *Nicaragua* – CEACR, observation, 2011 (après trente jours de grève); et Roumanie – CEACR, observation, 2011 (après vingt jours).

³⁶⁶ Voir, par exemple, les articles 242-248 du Code du travail du *Congo*.

³⁶⁷ *Kiribati* – CEACR, observation, 2011; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; *Mozambique* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2011; *Tunisie* – CEACR, observation, 2011; et *Zambie* – CEACR, observation, 2011.

³⁶⁸ Certains systèmes ne sont pas en conformité avec la convention sur ce point: voir, par exemple, *Fidji* – CEACR, observation, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011 (la responsabilité de déclarer une grève illégale incombe au gouvernement); et *Pérou* – CEACR, demande directe, 2011 (cette responsabilité incombe à l'autorité administrative du travail).

³⁶⁹ *Colombie* – CEACR, observation, 2009.

pas de problème de compatibilité avec la convention. La question du paiement des salaires correspondant à la période de la grève est une matière de négociation entre les parties concernées.

Sanctions pénales

158. La plupart des législations qui restreignent ou interdisent le droit de grève prévoient diverses sanctions à l'encontre des travailleurs et des syndicats qui enfreignent cette interdiction, en ce compris des sanctions pénales³⁷⁰. La commission n'a cependant cessé de souligner qu'un travailleur ayant participé à une grève d'une manière pacifique n'a fait qu'user d'un droit essentiel et, par conséquent, ne doit pas être passible de sanctions pénales et que, ainsi, aucune peine d'amende ou de prison ne peut être encourue; que de telles sanctions ne sont envisageables que si, à l'occasion de la grève, des violences contre les personnes ou les biens, ou d'autres infractions graves de droit pénal sont commises, et ce exclusivement en application des textes punissant de tels faits, notamment du Code pénal (par exemple en cas de non-assistance à personne en danger, de blessures volontaires, ou de dommages délibérément causés à la propriété). La préoccupation exprimée par la commission de s'assurer que des peines d'emprisonnement ne puissent en aucun cas être infligées à des grévistes est par ailleurs relayée par les organes de contrôle des Nations Unies, en particulier par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui a estimé que l'imposition de telles sanctions constituait une cause de non-accomplissement des obligations contractées par les Etats parties au Pacte³⁷¹. En dépit de ces principes, plusieurs Etats continuent à prévoir des sanctions pénales spécifiques pour faits de grève³⁷², en ce compris des peines d'emprisonnement³⁷³, en violation des principes établis par la commission.

³⁷⁰ Il convient de relever que l'article 1 d) de la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, interdit le recours au travail forcé en tant que punition pour avoir participé à des grèves.

³⁷¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observations finales: République arabe syrienne*, 24 sept. 2001 (E/C.12/1/Add.63), paragr. 21. En particulier, le comité exprime «des préoccupations au sujet des restrictions concrètes signalées par l'OIT en ce qui concerne le droit de grève, telles que l'imposition de sanctions, y compris l'emprisonnement, ce qui constitue une inobservation par l'Etat partie de l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 8 du Pacte».

³⁷² Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, observation, 2011; *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2010; *Chili* – CEACR, observation, 2010; *Congo* – CEACR, demande directe, 2010; *Guatemala* – CEACR, observation, 2010; *Guyana* – CEACR, observation, 2011; *Kiribati* – CEACR, observation, 2011; *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2011; *Tunisie* – CEACR, observation, 2011; et *Ukraine* – CEACR, observation, 2011.

³⁷³ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2010 (art. 27 de la loi n° 23/91 sur la grève); *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2010 (art. 233 du Code pénal); *Bahamas* – CEACR, observation, 2010 (art. 74(3), 75(3), 76(2)(b) et 77(2) de la loi sur les relations de travail); *Bangladesh* – CEACR, 2010 (art. 196(2)(e) et 291, 294 à 296 de la loi sur le travail); *Barbade* – CEACR, observation, 2011 (art. 4 de la loi de 1920 sur l'amélioration de la sécurité); *Bénin* – CEACR, observation, 2010 (en ce qui concerne les marins: ordonnance n° 38 PR/MTPTPT du 18 juin 1968); *Chili* – CEACR, observation, 2010 (art. 11 de la loi n° 12927 sur la sécurité intérieure de l'Etat); *Equateur* – CEACR, observation, 2010 (décret n° 105 du 7 juin 1967); *Fidji* – CEACR, observation, 2010 (art. 256(a) et 250 de l'ERA); *Guyana* – CEACR, observation, 2011 (art. 19 du projet de loi de 2006 sur l'arbitrage dans les entreprises de services collectifs et les services de santé publique (modification)); *Libye* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 176 du Code du travail); *Madagascar* – CEACR, observation, 2011 (art. 258 du Code du travail); *Nigéria* – CEACR, observation, 2011 (art. 30 de la loi sur les syndicats, tel que modifié par l'article 6(d) de la nouvelle loi); *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 29(3) de la loi sur les conflits du travail (arbitrage et règlement)); *Pays-Bas (Aruba)* – CEACR, observation, 2011 (art. 374(a) à (c) du Code pénal et art. 82 de l'ordonnance n° 159 de 1964); *Pakistan* – CEACR, observations, 2011 (ordonnance présidentielle n° IV de 1999 qui porte modification de la loi antiterroriste), et 2010 (loi sur les services essentiels); *Philippines* – CEACR, observation, 2011 (art. 264(a) et 272(a) du Code du travail); *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 326 du Code du travail);

159. D'autres types de sanctions sont parfois imposées, telles que des amendes, la fermeture des locaux syndicaux, la suspension voire l'annulation de l'enregistrement du syndicat concerné³⁷⁴ ou la destitution des responsables syndicaux de leurs fonctions³⁷⁵. La commission estime que de telles sanctions ne pourraient être imposées que si l'interdiction de la grève est conforme à la convention et que si les sanctions en question sont proportionnées à la gravité de la faute commise. En tout état de cause, un droit d'appel devrait exister à l'encontre des sanctions imposées par les autorités. Enfin, certains systèmes présentent des particularités et condamnent les grévistes sur la base de dispositions plus générales de la législation pénale, comme par exemple le délit «d'entrave à l'activité d'une entreprise»³⁷⁶; ou prévoient des peines d'emprisonnement en cas de non-comparution devant le conciliateur dans le cadre du règlement d'un conflit du travail³⁷⁷; ou appliquent des sanctions pénales en cas de grève du zèle³⁷⁸. De l'avis de la commission, de telles sanctions ne sont pas compatibles avec la convention. Dans ce contexte, elle a noté avec satisfaction notamment la suppression des sanctions pénales pour faits de grève en *République de Moldova*³⁷⁹, au *Guatemala*³⁸⁰ et en *République arabe syrienne*³⁸¹.

160. Elle a noté également avec satisfaction l'adoption de dispositions en *Colombie*³⁸² établissant que quiconque fera obstacle à une réunion licite ou effectuera des représailles à l'encontre d'actes de grève, de réunion ou d'association légitimes encourra une peine d'amende d'un montant correspondant à 100 ou 300 fois le salaire mensuel minimum légal.

Licenciement pour faits de grève et réintégration des grévistes

161. Dès lors que le maintien de la relation de travail constitue une conséquence normale de la reconnaissance du droit de grève, l'exercice licite de celui-ci ne doit pas avoir comme résultat que les grévistes soient licenciés ou fassent l'objet d'une mesure de discrimination³⁸³. Selon la commission, un licenciement pour faits de grève en cas de grève légitime constitue une grave discrimination pour exercice d'activités syndicales

République arabe syrienne – CEACR, observation, 2011 (art. 330, 332, 333 et 334 du décret législatif n° 148 de 1949, portant Code pénal); *Serbie* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 167 du Code pénal); *Seychelles* – CEACR, observation, 2011 (art. 56(1) de la loi sur les relations professionnelles); *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 160 du Code criminel); *Trinité-et-Tobago* – CEACR, observation, 2011 (pour les enseignants et les employés de la Banque centrale); *Tunisie* – CEACR, observation, 2011 (art. 388 du Code du travail); *Turquie* – CEACR, observation, 2010 (art. 70, 71, 72, 73 (sauf pour le paragraphe 3, abrogé par la Cour constitutionnelle), 77 et 79 de la loi n° 2822); *Ukraine* – CEACR, observation, 2011 (art. 293 du Code pénal); et *Zambie* – CEACR, observation, 2011 (art. 107 de la loi sur les relations du travail); *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011 (art. 109 et 112 de la loi sur le travail).

³⁷⁴ Voir, par exemple, *Pakistan* – CEACR, observation, 2010 (art. 64(7) de la loi sur les relations professionnelles); et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011 (art. 107 de la loi sur le travail).

³⁷⁵ *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

³⁷⁶ Comité de la liberté syndicale, 359^e rapport, cas n° 2602 (République de Corée) (vol. XCIV, 2011, Série B, n° 1), paragr. 342-370.

³⁷⁷ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010 (art. 301 de la loi sur le travail).

³⁷⁸ Voir, par exemple, *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

³⁷⁹ *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011.

³⁸⁰ *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

³⁸¹ *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2002.

³⁸² *Colombie* – CEACR, observation, 2010.

³⁸³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 179.

licites, contraire à la convention n° 98. Elle estime que, pour que le droit de grève soit effectivement garanti, les travailleurs qui recourent à une grève légale devraient être en mesure de réintégrer leur emploi une fois la grève terminée et que le fait de rendre le retour au travail tributaire de certains délais ou du consentement de l'employeur constitue un obstacle à l'exercice effectif de ce droit ³⁸⁴.

Dissolution et suspension des organisations par voie administrative

162. *La dissolution et la suspension des organisations syndicales constituent des formes extrêmes d'intervention des autorités dans les activités des organisations et devraient donc être entourées de toutes les garanties nécessaires. Celles-ci ne peuvent être assurées que par une procédure judiciaire normale, qui devrait par ailleurs avoir un effet suspensif.* Certains pays continuent toutefois à permettre la dissolution d'organisations de travailleurs et d'employeurs par voie administrative, ce qui constitue une violation grave et directe de la convention ³⁸⁵. S'agissant de la répartition du patrimoine syndical en cas de dissolution, les biens devraient être affectés aux finalités pour lesquelles ils ont été acquis. Les autorités et l'ensemble des organisations concernées devraient coopérer pour faire en sorte que tous les syndicats aient la possibilité d'exercer leurs activités en toute indépendance et sur un pied d'égalité ³⁸⁶.

Droit des organisations de constituer des fédérations et des confédérations et de s'affilier aux organisations internationales

163. *Afin de mieux pouvoir défendre les intérêts de leurs mandants, les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient avoir le droit de constituer des fédérations et des confédérations de leur choix*, qui devraient elles-mêmes jouir des divers droits reconnus aux organisations de base, notamment en ce qui concerne la liberté de fonctionnement, d'activités et de programme d'action. La solidarité internationale des travailleurs et des employeurs exige également que leurs fédérations et confédérations nationales puissent se regrouper et agir librement sur le plan international ³⁸⁷.

³⁸⁴ Voir le chapitre 2 ci-après, consacré à la convention n° 98.

³⁸⁵ Voir, par exemple, *Nigéria* – CEACR, observation, 2011.

³⁸⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 180 et suiv.

³⁸⁷ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 189 et suiv.

Chapitre 2

Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Introduction

164. Le droit d'organisation et de négociation collective est étroitement lié aux autres droits fondamentaux visés dans la présente étude d'ensemble. Il est le complément de la liberté syndicale. Il est un instrument constructif qui favorise la lutte contre le travail forcé. Il agit comme un catalyseur favorisant la protection des enfants et d'autres groupes vulnérables. Il est un instrument clé pour garantir la non-discrimination et l'égalité, intégrant dans le monde du travail la garantie des droits fondamentaux au travail pour tous.

165. L'une des principales missions de l'OIT est de promouvoir la négociation collective dans le monde entier. Cette mission lui a été fixée en 1944, dans la Déclaration de Philadelphie qui fait partie de la Constitution de l'OIT et qui reconnaît «l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser [...] la reconnaissance effective du droit de négociation collective». Ce principe a été consacré par la convention n° 98, adoptée cinq ans plus tard, et qui a obtenu depuis lors une adhésion quasi universelle en termes de ratifications, ce qui atteste de la force des principes qu'elle énonce dans la majorité des pays. En juin 1998, l'OIT a fait un pas de plus en adoptant la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Cet instrument proclame que «l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions [fondamentales], ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux». La reconnaissance effective du droit de négociation collective est au nombre de ces principes.

166. La convention n° 98, adoptée en 1949 en vue de compléter certains aspects de la convention n° 87, comporte trois principaux objectifs: i) la protection contre les actes de discrimination antisyndicale tant à l'embauche qu'en cours d'emploi, y compris lors de la cessation de la relation d'emploi; ii) la protection contre les actes d'ingérence dans les affaires internes des organisations de travailleurs et d'employeurs; et iii) la promotion de la négociation collective. Par la suite, la convention n° 98 fut complétée par la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et par la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981.

167. La protection accordée aux travailleurs et aux dirigeants syndicaux contre les actes de discrimination antisyndicale et contre les actes d'ingérence constitue un aspect capital du droit syndical puisque de tels actes peuvent aboutir, dans la pratique, à une négation de la liberté syndicale et des garanties prévues par la convention n° 87 et, par conséquent,

également, de la négociation collective. La négociation collective constitue l'une des principales et des plus utiles institutions depuis la fin du XIX^e siècle. En tant que puissant outil de dialogue entre les organisations de travailleurs et d'employeurs, la négociation collective contribue à ce que soient établis des conditions de travail justes et équitables ainsi que d'autres avantages et contribue, par là, à la paix sociale. Elle permet en outre de prévenir les conflits du travail et de déterminer des procédures pour la résolution de certains problèmes spécifiques dans le cadre, notamment, de processus d'ajustements en cas de crise économique ou de cas de force majeure ou de programmes de mobilité des travailleurs. La négociation collective constitue ainsi un instrument efficace permettant de s'adapter aux changements économiques, sociopolitiques et technologiques. Les principaux éléments de la convention n° 98 auxquels se conforment aujourd'hui la plupart des législations et pratiques nationales sont principalement les suivants: i) le principe de l'indépendance et de l'autonomie des parties et des négociations libres et volontaires; ii) l'effort déployé, dans le cadre des différents systèmes de négociation collective, pour réduire au minimum le risque d'ingérence des autorités publiques dans les négociations bipartites; et iii) la prééminence du rôle des employeurs et de leurs organisations ainsi que des organisations syndicales en tant que partenaires dans la négociation.

Champ d'application de la convention et méthodes d'application

Principe général et exceptions autorisées

168. *Le champ d'application de la convention n° 98 couvre l'ensemble des travailleurs et des employeurs, ainsi que leurs organisations respectives, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, qu'il s'agisse ou non de services essentiels. Les seules exceptions autorisées concernent les forces armées et la police ainsi que les fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat* (infra). Ainsi, la commission a rappelé que le droit d'organisation et de négociation collective s'appliquait, par exemple, aux catégories suivantes de travailleurs: personnel pénitentiaire, sapeurs-pompiers, gens de mer, travailleurs ruraux et agricoles, travailleurs des zones franches d'exportation, sous-contractants, travailleurs migrants, travailleurs domestiques et apprentis (infra, paragraphe 209). Par ailleurs, les droits et garanties consacrés par la convention s'appliquent à l'ensemble des travailleurs quel que soit leur contrat de travail, que la relation de travail soit ou non fondée sur un contrat d'emploi écrit³⁸⁸ ou qu'elle soit ou non fondée sur un contrat à durée déterminée³⁸⁹ notamment.

Méthodes d'application

169. Tout comme la convention n° 87, la convention n° 98 ne contient pas de prescriptions détaillées en ce qui concerne ses méthodes d'application. Seul son *article 3* dispose que «des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation défini par les [*articles 1 et 2*, relatifs aux actes de discrimination et d'ingérence]». Différentes méthodes d'application sont dès lors envisageables et, si certains Etats privilégient les mesures législatives, d'autres se contentent d'une application satisfaisante en pratique ou au travers de la jurisprudence. La plupart des dispositions concernant le droit d'organisation syndicale et

³⁸⁸ *Gambie* – CEACR, observation, 2010.

³⁸⁹ *Bélarus* – CEACR, observation, 2011.

de négociation collective sont inscrites dans la législation du travail et dans les instruments réglementant les relations professionnelles au niveau national. Mais si les principes fondamentaux qui sous-tendent ces conventions sont consacrés par de nombreuses constitutions, d'autres modalités d'application sont déterminées directement par les conventions ou accords collectifs conclus entre les organisations d'employeurs et de travailleurs à différents niveaux. De manière générale, la commission encourage le recours à des méthodes d'application des conventions n^{os} 87 et 98 qui trouvent leur origine dans le tripartisme, le dialogue social et les consultations franches et approfondies entre partenaires sociaux³⁹⁰. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les législations portant sur les droits protégés par ces instruments afin d'assurer que les parties concernées souscrivent à ces principes et, ainsi, que les mesures adoptées soient durables. Par exemple, la commission a noté avec intérêt la préparation en étroite consultation avec les partenaires sociaux de la loi de 2009 sur le travail équitable en *Australie*³⁹¹.

Principales difficultés concernant le champ d'application

170. *Forces armées et police*. Comme pour la convention n° 87, la convention n° 98 laisse aux législations nationales le soin de décider si ses dispositions s'appliqueront aux forces armées et à la police (*article 5, paragraphe 1*). Cependant, la commission tient à rappeler à la fois que le personnel civil des forces armées jouit des droits et garanties consacrés par la convention et que, si certains employés du secteur privé ou du secteur public portent une arme dans l'exercice de leurs fonctions, mais ne sont pas membres de la police ou des forces armées, ils ne peuvent être automatiquement exclus du champ d'application de la convention³⁹².

171. *Secteur public*. A la différence de la convention n° 87, la convention n° 98 exclut de son champ d'application certaines catégories de fonctionnaires³⁹³. Cette restriction laisse cependant intacts les droits garantis aux fonctionnaires par la convention n° 87. En effet, aux termes de son *article 6*, la convention n° 98 ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics. Par ailleurs, elle ne peut en aucune manière être interprétée d'une manière qui porterait préjudice à leurs droits ou à leur statut. Constatant toutefois la diversité des interprétations données à la notion de «fonctionnaire public» au niveau national, la commission décida d'adopter une approche restrictive, s'inspirant de la version anglaise de cette disposition qui utilise l'expression «public servants engaged in the administration of the State», soit «fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat». Partant, la commission considère que seuls peuvent être exclus du champ d'application de la convention les fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat et que la détermination de cette catégorie de travailleurs se fera au cas par cas, à la lumière des critères liés aux prérogatives de la puissance publique (en particulier le pouvoir d'imposer des normes et des obligations aux administrés, de les faire respecter et de sanctionner leur non-exécution). Par conséquent, l'institution de simples procédures de consultation à l'égard des fonctionnaires qui ne sont pas commis à l'administration de l'Etat, plutôt que de véritables procédures de négociation collective, n'est pas suffisante.

³⁹⁰ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; et *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011.

³⁹¹ *Australie* – CEACR, observation, 2010.

³⁹² *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011.

³⁹³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 199 et suiv.

172. En d'autres termes, une distinction doit être établie entre, d'une part, les fonctionnaires dont les activités sont propres à l'administration de l'Etat – par exemple, dans certains pays, les fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables ainsi que leurs auxiliaires – qui peuvent être exclus du champ d'application de la convention et, d'autre part, toutes les autres personnes employées par le gouvernement, les entreprises publiques ou les institutions publiques autonomes, qui devraient bénéficier des garanties de cet instrument. Cette deuxième catégorie de fonctionnaires comprend, par exemple, les employés des entreprises publiques, les employés municipaux et les employés des institutions décentralisées³⁹⁴, les enseignants du secteur public³⁹⁵ ainsi que le personnel du secteur de la navigation aérienne, qu'ils soient ou non considérés par la législation nationale comme relevant de la catégorie des fonctionnaires publics³⁹⁶ (pour d'autres exemples, voir les paragraphes 894 et suivants du *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, cinquième édition, 2006*). La commission ne peut en effet accepter que des catégories importantes de travailleurs employés par l'Etat puissent être privées des avantages de la convention du seul fait qu'elles sont formellement assimilées à certains fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat. En outre, le simple fait que des fonctionnaires fassent partie de la catégorie dite des cadres n'est pas en soi un critère déterminant de leur appartenance à la catégorie des agents «commis à l'administration de l'Etat», autrement la portée de la convention se trouverait très réduite³⁹⁷.

Questions thématiques

Protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence

Législations nationales

173. En vertu des deux premiers articles de la convention n° 98, les Etats sont tenus de prendre des mesures spécifiques garantissant à la fois: i) aux travailleurs une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale tant au stade de l'embauche qu'en cours d'emploi, y compris lors de la cessation de la relation d'emploi, et couvrant «tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi» (licenciements, transferts, rétrogradations et autres actes préjudiciables); et ii) aux organisations de travailleurs et d'employeurs une protection adéquate contre «tous actes d'ingérence des uns à l'égard des autres» dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

174. **La commission insiste sur la nécessité d'adopter en matière de discrimination antisyndicale et d'ingérence des dispositions législatives spécifiques plutôt que des dispositions trop vagues pour constituer une protection suffisante et adéquate au sens de la convention**³⁹⁸. Elle a noté avec satisfaction, par exemple, la modification de la

³⁹⁴ Voir, par exemple, *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; et *Panama* – CEACR, observation, 2011.

³⁹⁵ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; et *Lesotho* – CEACR, observation, 2011.

³⁹⁶ Voir, par exemple, *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2011.

³⁹⁷ Sur cette question, voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 291^e rapport, cas n° 1557 (Etats-Unis), paragr. 247-285.

³⁹⁸ Voir, par exemple, pour des commentaires relatifs à une protection insuffisante, *Géorgie* – CEACR, observation, 2010.

liste des motifs de discrimination interdits en *Australie-Occidentale*³⁹⁹ (dont l'un vise à promouvoir les principes de la liberté syndicale et le droit d'organisation), ainsi que l'adoption de dispositions en matière de protection contre les actes de discrimination antisyndicale au *Chili*⁴⁰⁰, en *Indonésie*⁴⁰¹, au *Maroc*⁴⁰², au *Soudan*⁴⁰³ et en *République démocratique du Congo*⁴⁰⁴. Cependant, si la majorité des législations nationales comportent des dispositions contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence, le degré de protection instauré varie en fonction de l'étape considérée (embauche, emploi et/ou licenciement), des personnes (dirigeants syndicaux ou affiliés), des actes visés et de leurs auteurs, ou encore des procédures et sanctions prévues pour en assurer le respect. Certaines législations contiennent des dispositions spécifiques qui portent par exemple non seulement sur l'atteinte à l'emploi d'un travailleur en raison de son appartenance syndicale, mais également sur son aspiration à appartenir à un syndicat⁴⁰⁵ ou qui instaurent la nullité de toute clause d'un contrat d'emploi interdisant à un travailleur de devenir membre d'un syndicat, comme c'est le cas en *Gambie*⁴⁰⁶. Bien que la convention autorise une certaine flexibilité pour sa mise en œuvre au niveau national et que de nombreuses législations offrent une protection adéquate et suffisante contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence, la commission constate toutefois que d'autres législations continuent à présenter d'importantes lacunes⁴⁰⁷. Outre

³⁹⁹ *Australie-Occidentale* – CEACR, observation, 2006.

⁴⁰⁰ *Chili* – CEACR, observation, 2002.

⁴⁰¹ *Indonésie* – CEACR, observation, 2002.

⁴⁰² *Maroc* – CEACR, observation, 2002.

⁴⁰³ *Soudan* – CEACR, observation, 2005.

⁴⁰⁴ *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2004.

⁴⁰⁵ Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁰⁶ *Gambie* – CEACR, observation, 2010.

⁴⁰⁷ Voir, par exemple, *Brésil* – CEACR, demande directe, 2010 (nécessité de prévoir de manière explicite des voies de recours ainsi que des sanctions suffisamment dissuasives contre les actes de discrimination antisyndicale); *Cambodge* – CEACR, observation, 2011 (nécessité de prendre des mesures dans les meilleurs délais pour adopter un cadre législatif approprié, en pleine consultation avec les partenaires sociaux, afin d'assurer une protection suffisante contre tous les actes de discrimination antisyndicale); *Géorgie* – CEACR, observation, 2010 (l'article 11(6) de la loi sur les syndicats et l'article 2(3) du Code du travail interdisent dans des termes très généraux la discrimination antisyndicale et ne semblent pas constituer une protection suffisante au stade du recrutement des travailleurs et à celui du licenciement); *Guinée* – CEACR, observation, 2010 (nécessité d'adopter des dispositions concrètes protégeant tous les travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale au stade de l'embauche et en cours d'emploi et prévoyant expressément des voies de recours et des sanctions suffisamment dissuasives); *Kiribati* – CEACR, observation, 2011 (nécessité que la législation comporte expressément des dispositions en matière de recours et établisse des sanctions suffisamment dissuasives contre les actes de discrimination antisyndicale); *Koweït* – CEACR, demande directe, 2011 (bien que, aux termes de l'article 46 de la nouvelle loi sur le travail, les travailleurs ne peuvent être licenciés en raison de leurs activités syndicales, la nouvelle loi sur le travail n'instaure pas davantage de protection contre les actes de discrimination ou d'ingérence par les employeurs ou les autorités); *Libéria* – CEACR, observation, 2010 (nécessité d'adopter une législation garantissant aux travailleurs une protection suffisante contre la discrimination antisyndicale au stade du recrutement et pendant leur relation d'emploi, accompagnée de sanctions suffisamment efficaces et dissuasives); *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011 (ni l'article 61 ni l'article 55 du Code des infractions ne prévoient de sanctions suffisamment dissuasives); *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011 (l'article 172, paragraphe 1, section 33, de la nouvelle loi sur le travail ne se réfère pas expressément aux actes de discrimination antisyndicale définis aux articles 5 à 10 de la loi, liés à l'exercice des activités syndicales par des membres affiliés qui ne sont pas des représentants syndicaux); *Népal* – CEACR, observation, 2011 (nécessité de prendre les mesures nécessaires pour prévoir dans la législation l'interdiction expresse de tous les actes portant préjudice aux travailleurs, qui sont commis au motif de leur appartenance à un syndicat ou de leur participation à des activités syndicales); *Serbie* – CEACR, observation, 2011 (bien que la loi sur le travail de 2005 interdise la discrimination fondée sur l'appartenance à un syndicat, elle n'interdit pas expressément la discrimination à l'encontre des activités syndicales et ne prévoit pas de sanctions spécifiques pour harcèlement antisyndical); et

les difficultés liées à l'absence de dispositions législatives adéquates ou de sanctions suffisamment dissuasives, il arrive aussi que la commission constate un contraste marqué entre la législation qui se révèle conforme à la convention et l'absence, dans la pratique, de protection contre les actes de discrimination et d'ingérence⁴⁰⁸.

175. Afin d'évaluer l'efficacité générale de la protection offerte au niveau national, la commission invite les gouvernements à communiquer des informations, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, au sujet du nombre de plaintes soumises aux autorités compétentes dans ce domaine, des résultats des enquêtes et actions judiciaires entreprises, ainsi que de leur durée moyenne⁴⁰⁹, à la fois dans les secteurs public et privé⁴¹⁰. Le fait par exemple que, dans la pratique, l'inspection du travail ou les tribunaux n'interviennent pas ou très rarement dans les cas de discrimination antisyndicale suscite sa vive préoccupation⁴¹¹.

Protection contre les actes de discrimination antisyndicale

Actes visés

176. Les actes de discrimination antisyndicale contre lesquels les Etats devraient assurer une protection adéquate en vertu de la convention, tant en pratique qu'au niveau législatif, couvrent en particulier les mesures ayant les objectifs suivants: i) subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat; ou ii) congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail (article 1, paragraphe 2).

177. Alors que plusieurs législations nationales garantissent une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale – au stade de l'embauche, en cours d'emploi et au moment de la cessation de la relation d'emploi –, d'autres systèmes n'assurent une telle protection qu'à l'encontre de certains actes seulement ou à certaines périodes de la relation de travail uniquement⁴¹². Par exemple, certaines législations se limitent à sanctionner les actes de licenciement pour motifs antisyndicaux⁴¹³ sans que ne soient abordés les autres actes de discrimination pouvant survenir lors de l'embauche ou au cours de la relation d'emploi. Inversement, d'autres n'assurent de protection qu'au niveau du recrutement⁴¹⁴. Dans ce contexte, la commission nota notamment avec

Zimbabwe – CEACR, observation, 2011 (voir les conclusions de la commission d'enquête, 2010, *Bulletin officiel*, vol. XCIII, 2010, Série B, Supplément spécial).

⁴⁰⁸ Voir, par exemple, Indonésie – CEACR, observation, 2010.

⁴⁰⁹ Voir, par exemple, Mozambique – CEACR, demande directe, 2011; République tchèque – CEACR, observation, 2011; et Serbie – CEACR, observation, 2011.

⁴¹⁰ Turquie – CEACR, observation, 2011.

⁴¹¹ Voir, par exemple, Indonésie – CEACR, observation, 2010.

⁴¹² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 211 et suiv.

⁴¹³ Voir, par exemple, Erythrée – CEACR, observation, 2010 (art. 28(3) de la Proclamation sur le travail); Koweït – CEACR, demande directe, 2011 (art. 46 de la nouvelle loi sur le travail); Iraq – CEACR, observation, 2010 (projet de code du travail); et Saint-Kitts-et-Nevis – CEACR, demande directe, 2010 (art. 11 de la loi relative à la protection de l'emploi).

⁴¹⁴ Voir, par exemple, Kiribati – CEACR, observation, 2011 (la protection contre les actes de discrimination antisyndicale n'existe qu'au stade de l'embauche).

satisfaction l'interdiction générale en 2008, à *Fidji*⁴¹⁵, des actes de discrimination en ce qui concerne tous les types d'activité syndicale, à tous les stades de la relation de travail, y compris lors du recrutement. Depuis lors, la situation des droits syndicaux s'est sérieusement détériorée en droit et dans la pratique dans le pays. La commission a noté avec intérêt la nouvelle législation au *Kenya*⁴¹⁶ qui interdit les actes de discrimination antisyndicale fondés sur l'affiliation ou les activités syndicales, tant en cours d'embauche que pendant toute la durée de l'emploi; de même que la législation de l'*Uruguay*⁴¹⁷ en vertu de laquelle est dorénavant considérée comme nulle toute action ou omission ayant pour objet de subordonner l'emploi d'un travailleur à sa non-adhésion à un syndicat ou à sa désaffiliation ou encore de licencier un travailleur ou de lui porter préjudice sous quelque autre forme que ce soit au motif de son adhésion syndicale ou de sa participation à des activités syndicales. Enfin, rappelant que d'autres personnes que les travailleurs directement visés peuvent, à leur tour, être victimes de discrimination, la commission a noté avec intérêt les dispositions législatives adoptées en *Slovénie*⁴¹⁸ établissant que les personnes qui aident les victimes d'une discrimination ne peuvent être exposées à des conséquences défavorables.

178. *Recrutement et «listes noires»*. La procédure de recrutement présente des risques spécifiques de discrimination antisyndicale. Un travailleur victime de discrimination antisyndicale au stade de l'embauche peut se heurter à des difficultés insurmontables car il lui sera souvent pratiquement impossible de prouver que son affiliation ou ses activités syndicales antérieures sont le véritable motif du refus de son embauche⁴¹⁹. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque aucune disposition législative n'autorise le candidat en question à invoquer le caractère discriminatoire de la procédure de recrutement devant une autorité indépendante ou ne garantit pas une protection adéquate au sens de l'*article 1* de la convention pour ce type de question. Par conséquent, la commission estime que la législation devrait fournir des moyens pour surmonter ces obstacles en exigeant, par exemple, que la charge de la preuve soit renversée et/ou que les raisons qui ont conduit à la décision de ne pas recruter un candidat puissent être exigibles par celui-ci lorsqu'il invoque, par voies légales, le caractère antisyndical de son non-recrutement⁴²⁰. ***La pratique dite des «listes noires» de dirigeants ou militants syndicaux ou de travailleurs syndiqués, dans le cadre des procédures de recrutement, est particulièrement incompatible avec les principes de la convention.*** Dans certains pays, les textes législatifs interdisent expressément le recours à de telles listes, les assimilant à des pratiques déloyales du travail. Rappelant que le caractère secret de ce type de listes rend souvent illusoire les recours prévus par les lois ordinaires sur la protection de la vie privée, la commission enjoint les gouvernements à prendre des mesures très strictes et à diligenter les enquêtes nécessaires à cet égard⁴²¹. Elle a noté en particulier avec satisfaction la législation adoptée sur le sujet au *Royaume-Uni*⁴²².

⁴¹⁵ *Fidji* – CEACR, observation, 2008.

⁴¹⁶ *Kenya* – CEACR, observation, 2009.

⁴¹⁷ *Uruguay* – CEACR, observation, 2007.

⁴¹⁸ *Slovénie* – CEACR, observation, 2011.

⁴¹⁹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 211.

⁴²⁰ Voir, par exemple, *Géorgie* – CEACR, observation, 2010.

⁴²¹ Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, observation, 2010.

⁴²² *Royaume-Uni* – CEACR, observation, 2011. Le Règlement de 2010 (listes noires) de la loi de 1999 sur les relations d'emploi vise à assurer l'interdiction de la compilation, de l'usage, de la vente ou de la fourniture de listes contenant des détails sur l'affiliation ou les activités syndicales présentes ou passées d'individus, compilées dans le but d'être utilisées de manière discriminatoire par des employeurs ou des agences de placement pour ce

179. D'autres mesures – telles que les transferts, mutations, rétrogradations et privations ou restrictions de tous ordres (rémunération, avantages sociaux, formation professionnelle, etc.) – peuvent être motivées par des motifs antisyndicaux et causer de graves préjudices au travailleur qui en est victime⁴²³. Il en va de même de certains cas de non-renouvellement de contrats de travail, de pressions et de harcèlement⁴²⁴.

180. *Licenciement*. De toutes les manifestations de la discrimination antisyndicale, le licenciement est probablement le plus lourd de conséquences. **Plusieurs situations nationales continuent à poser des problèmes de compatibilité avec la convention dans ce domaine. Il en va notamment des législations qui permettent à l'employeur de mettre unilatéralement fin à l'emploi d'un travailleur sans invoquer de motifs, à condition de payer l'indemnité prévue par la loi, même lorsque le véritable motif du licenciement est l'affiliation du travailleur ou son activité syndicale⁴²⁵ (situation que la commission considère contraire à la convention)**. La commission souligne en particulier la nécessité de garantir aux travailleurs une protection adéquate contre les licenciements lorsque ceux-ci surviennent dans le cadre d'actions revendicatives visant par exemple à assurer la réintégration de travailleurs licenciés⁴²⁶ ou dans le contexte de la négociation collective (notamment de la négociation d'accords multientreprises ou de la «négociation encadrée»)⁴²⁷. Elle rappelle également que **les licenciements pour motifs économiques, s'ils sont en réalité un moyen détourné de discrimination antisyndicale, peuvent poser des problèmes particuliers au regard de la convention**⁴²⁸.

181. Dans ce contexte, la commission a noté notamment avec satisfaction que la législation au *Yémen*⁴²⁹ prévoit désormais que nul ne peut faire l'objet de pressions en vue d'adhérer à une organisation ou de renoncer à son affiliation ou pour exercice de ses droits syndicaux et que sont interdits tous actes antisyndicaux, notamment le licenciement pour activités ou affiliation syndicales. Enfin, la commission a noté également avec intérêt l'indication du gouvernement de la *Barbade*⁴³⁰ selon laquelle il est en train de finaliser la rédaction d'une nouvelle législation prévoyant notamment la création d'un tribunal du travail chargé de traiter des cas de licenciement abusif; de même que la législation (2003) sur l'emploi du *Royaume-Uni (Jersey)*⁴³¹ en vertu de laquelle le licenciement, dès le premier jour d'emploi, est automatiquement considéré comme abusif lorsqu'un employé estime avoir été licencié pour certains motifs spécifiques (soit: le salarié était membre ou se proposait de devenir membre d'un

qui est de l'embauche, du paiement du salaire ou du licenciement d'employés. Ce règlement prévoit également une liste d'exceptions à cette interdiction afin de protéger la compilation légitime ou légale de telles informations.

⁴²³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 212.

⁴²⁴ Voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, observation, 2011 (la commission note avec préoccupation que, en pratique, certains contrats à durée déterminée sont terminés ou non renouvelés en cas d'activités syndicales); et *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010 (à l'égard des enseignants notamment).

⁴²⁵ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 223-224. Voir, par exemple, *Géorgie* – CEACR, observation, 2010.

⁴²⁶ Voir, par exemple, *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2011, convention n° 87 (au sujet de l'article 223 de la *Trade Unions and Labour Relations Act, 1992*).

⁴²⁷ *Australie* – CEACR, observation, 2010. La «négociation encadrée» se définit comme la négociation axée sur des salaires et des conditions d'emploi communs pour deux ou plusieurs conventions collectives proposées à différents employeurs ou même à différentes filiales d'une seule et même société mère.

⁴²⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 213.

⁴²⁹ *Yémen* – CEACR, observation, 2006 (art. 8 de la loi n° 35 de 2002).

⁴³⁰ *Barbade* – CEACR, observation, 2011.

⁴³¹ *Royaume-Uni (Jersey)* – CEACR, observation, 2011.

syndicat; il participait ou se proposait de participer à des activités syndicales à un moment opportun; il n'était pas membre d'un syndicat ou refusait de le devenir ou de le rester); par ailleurs, un tribunal peut désormais ordonner la réintégration ou le réengagement en cas de licenciement abusif (à savoir le réemploi dans des conditions aussi favorables que possible que celles d'une réintégration, sauf si le salarié est en partie responsable de son licenciement).

Licenciement antisyndical et réintégration

182. La détermination de la portée de la notion de «protection adéquate» au sens de l'article 1, paragraphe 1, de la convention est au centre des questions relatives au licenciement antisyndical et à ses modes de prévention et de réparation. La commission considère que sont compatibles avec la convention à la fois les systèmes qui prévoient: i) des mesures préventives (par exemple la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable du pouvoir judiciaire, d'une autorité indépendante ou de l'inspection du travail pour décider du licenciement d'un représentant du personnel ou d'un délégué syndical); ii) des indemnités et des sanctions suffisamment dissuasives (de nature civile, administrative ou pénale); et/ou iii) la réintégration du travailleur licencié en raison de son affiliation ou de ses activités syndicales légitimes avec dédommagement rétroactif ce qui, en l'absence de procédures judiciaires ou administratives préventives d'autorisation préalable, constitue le remède le plus efficace aux actes de discrimination antisyndicale. En revanche, la commission estime que ne sont pas compatibles avec la convention les législations qui autorisent les licenciements «sans cause» (sans indication du motif au travailleur visé) ou qui n'interdisent pas explicitement les licenciements pour motifs antisyndicaux. Quel que soit le système choisi, les autorités chargées de l'examen du cas – tribunaux ordinaires ou organismes spécialisés – doivent disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour statuer rapidement, complètement et en toute indépendance et décider du remède le plus approprié en fonction des circonstances. Une lenteur excessive des procédures de réintégration ainsi que la non-exécution des décisions judiciaires ordonnant la réintégration de syndicalistes licenciés constituent, de l'avis de la commission, de graves restrictions à l'exercice des droits syndicaux⁴³².

183. En pratique, bien que la convention n'exige pas des Etats qu'ils introduisent la réintégration du travailleur dans leur législation, de plus en plus de systèmes le font⁴³³. Certains pays préfèrent d'autres mesures de réparation. Pour la commission, ***la réintégration devrait au moins figurer parmi l'éventail des mesures pouvant être ordonnées par l'autorité judiciaire en cas de discrimination antisyndicale.*** Ailleurs, comme au *Brésil*, le licenciement de dirigeants syndicaux est simplement interdit pendant une certaine période avant, pendant et après leur mandat, sauf en cas de faute grave⁴³⁴. Toutefois, si un Etat opte pour le principe de la réintégration, la commission souligne l'importance d'assurer que le système prévoit des compensations salariales rétroactives pour la période écoulée entre le licenciement et l'ordonnance de réintégration ou de réemploi ainsi que l'indemnisation du préjudice subi, de manière que

⁴³² Voir, par exemple, *Guatemala* – CEACR, observation, 2010 (la procédure peut prendre six à sept ans). Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du *Costa Rica* transmet les observations de l'organisation représentative des employeurs qui soulignent le problème de la lenteur des actions en réintégration de dirigeants syndicaux licenciés. Cette préoccupation est également régulièrement soulevée par les travailleurs.

⁴³³ Pour des exemples de dispositions prévoyant la réintégration: voir *Erythrée* – CEACR, observation, 2010 (art. 28(3) de la Proclamation sur le travail); *France* (art. L.2422 du Code du travail); *Gambie* – CEACR, observation, 2010 (art. 92(2)) de la nouvelle loi sur le travail); et *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010 (loi sur le travail de 2007).

⁴³⁴ Voir le rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution par le gouvernement du *Brésil*.

l'ensemble des mesures constitue une sanction suffisamment dissuasive. Par exemple, en *France*⁴³⁵, le délégué syndical ou l'ancien délégué syndical a droit au paiement d'une indemnité correspondant à la totalité du préjudice subi au cours de la période écoulée entre son licenciement et sa réintégration, s'il en a formulé la demande dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision; l'indemnité correspond à la totalité du préjudice subi au cours de la période écoulée entre son licenciement et l'expiration du délai de deux mois, s'il n'a pas demandé sa réintégration. En outre, dans ce pays, le refus de réintégration, comme toute discrimination à raison d'activités syndicales, constitue une infraction pénale, punissable d'une peine d'amende et de prison.

184. En ce qui concerne la réintégration, la commission a noté notamment avec intérêt la législation de l'*Uruguay*⁴³⁶, qui prévoit la possibilité d'une réintégration au terme d'une procédure extraordinaire. Elle a noté avec satisfaction la nouvelle loi sur le travail de la *Gambie*⁴³⁷, qui prévoit la réintégration et/ou une compensation financière dans le cas de licenciement pour cause d'affiliation syndicale ou de participation à des activités syndicales, ainsi que la législation du *Belize*⁴³⁸, qui prévoit désormais que la Cour suprême peut ordonner la réintégration du travailleur ou les mesures qu'elle estime justes et équitables, y compris le rétablissement sans limites des prestations et autres avantages dont le travailleur bénéficiait, ainsi que le versement d'une indemnisation. De nombreuses décisions jurisprudentielles nationales vont en faveur de la réintégration. Par exemple, la Cour constitutionnelle en *Espagne*⁴³⁹ considéra, dans le cadre d'une plainte portant sur le licenciement pour motifs économiques de plusieurs travailleurs un jour après avoir déposé leur candidature à des fonctions de représentants syndicaux, que tout travailleur renvoyé pour des motifs syndicaux avait droit à la réintégration. De même, la Cour constitutionnelle de *Colombie*⁴⁴⁰, appliquant les conventions n^{os} 87 et 98 et les recommandations du Comité de la liberté syndicale – dans le cadre d'une plainte de travailleurs réclamant leur réintégration après avoir été licenciés pour avoir participé à une grève – a prononcé la nullité des licenciements et a ordonné la réintégration des travailleurs licenciés ainsi que le paiement des salaires et prestations restant dus.

185. Lorsque le pays opte pour un système d'indemnisation et d'amendes, la commission estime que l'indemnisation pour licenciement antisyndical doit remplir certaines conditions, à savoir: i) être plus élevée que celle prévue pour les autres types de licenciement, afin de dissuader de manière efficace celui-ci; ii) être adaptée à la taille de l'entreprise concernée (elle a estimé par exemple que, si une indemnité allant jusqu'à six mois de salaire peut avoir un caractère dissuasif pour les petites et moyennes entreprises, elle n'a pas nécessairement ce caractère pour les entreprises à forte productivité ou pour les grandes entreprises)⁴⁴¹; et iii) être réévaluée périodiquement (notamment dans les pays à taux d'inflation galopante où, à défaut, elle n'aurait plus, très rapidement, qu'un caractère symbolique), sur la base, par

⁴³⁵ Art. L.2422-4 du Code du travail.

⁴³⁶ *Uruguay* – CEACR, observation, 2007.

⁴³⁷ *Gambie* – CEACR, observation, 2010.

⁴³⁸ *Belize* – CEACR, observation, 2003.

⁴³⁹ Cour constitutionnelle, 2^e chambre, 23 nov. 1981, décision n^o 38/1981.

⁴⁴⁰ Cour constitutionnelle, 4^e Chambre de révision des tutelles, *Sindicato de los Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín c. ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale, ministère des Relations extérieures, mairie de Medellín et Empresas Varias de Medellín E.S.P.*, 10 août 1999, décision n^o 206.360.

⁴⁴¹ *Suisse* – CEACR, observation, 2011.

*exemple, d'un nombre minimum d'unités de salaire ou de revenu imposable*⁴⁴². Dans ce contexte, la commission a noté avec satisfaction la réforme de la législation sur la protection de l'emploi au *Royaume-Uni (Guernesey)*⁴⁴³, qui instaure une sanction générale de six mois de salaire pour les cas de licenciements antisyndicaux, mais qui peut être supérieure, selon les circonstances de l'espèce, au regard du droit ou de l'équité.

Personnes protégées

186. *Dirigeants syndicaux et affiliés*. Si la convention requiert d'assurer une protection contre les actes de discrimination antisyndicale à l'égard de tous les travailleurs, la protection de la convention est particulièrement importante pour les représentants et dirigeants syndicaux⁴⁴⁴. L'une des manières d'assurer cette protection est de prévoir que les délégués syndicaux ne peuvent être licenciés ou faire l'objet d'autres mesures préjudiciables ni durant l'exercice de leurs fonctions ni pendant un certain laps de temps suivant la fin de leur mandat. De plus, la nature et l'importance des fonctions du représentant syndical et les exigences de ce type de mandat devraient être prises en considération pour déterminer si une infraction a été commise et pour en apprécier la gravité⁴⁴⁵. La recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971, ajoute à cet égard que, parmi les mesures qui devraient être prises en vue d'assurer une protection efficace des représentants des travailleurs, figure notamment la reconnaissance d'une priorité à accorder au maintien en emploi des représentants des travailleurs en cas de réduction du personnel (paragraphe 6, 2 f)).

187. Dans ce contexte, la commission nota notamment avec intérêt l'extension de la protection du représentant syndical au *Monténégro*⁴⁴⁶ jusqu'à six mois après la cessation de ses activités syndicales, étant entendu qu'il n'est pas suffisant, de l'avis de la commission, de limiter la protection accordée en vertu de la convention aux représentants syndicaux sans l'étendre aux travailleurs qui, sans être représentants syndicaux, sont affiliés⁴⁴⁷. Certaines législations furent récemment renforcées ou sont en cours de discussion sur ce point, notamment en *Iraq*⁴⁴⁸ et aux *Pays-Bas*⁴⁴⁹. Enfin, la commission rappelle que la protection de la convention couvre tous les membres des comités syndicaux, y compris ceux faisant partie de syndicats non enregistrés⁴⁵⁰.

188. *Travailleurs du secteur public*. La commission souligne régulièrement la nécessité d'adopter des dispositions formelles protégeant expressément tous les fonctionnaires et employés du secteur public non commis à l'administration de l'Etat – y compris lorsque ceux-ci ne sont pas dirigeants syndicaux – contre les actes de discrimination et d'ingérence antisyndicales, et aussi celle de prévoir des sanctions efficaces et suffisamment dissuasives à l'encontre des auteurs de tels actes. Si de nombreuses

⁴⁴² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 220-221. Par ailleurs, il serait souhaitable que les indemnités prévues par la loi ne soient pas exprimées en chiffres absolus.

⁴⁴³ *Royaume-Uni (Guernesey)* – CEACR, observation, 2009.

⁴⁴⁴ La convention n° 135 et la recommandation n° 143 concernant les représentants des travailleurs complètent utilement les principes de la convention n° 98.

⁴⁴⁵ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 206 et 207.

⁴⁴⁶ *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur le travail (O.G. n° 49/08)).

⁴⁴⁷ Voir, par exemple, *Guinée* – CEACR, 2010, concernant la nécessité d'élargir la protection à tous les travailleurs.

⁴⁴⁸ *Iraq* – CEACR, 2010, observation (art. 142 du projet de Code du travail).

⁴⁴⁹ *Pays-Bas* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁵⁰ *Botswana* – CEACR, observation, 2011.

législations n'offrent pas encore de protection suffisante à cet égard⁴⁵¹, la commission a noté cependant avec satisfaction, notamment, la législation adoptée au *Panama*⁴⁵² qui contient des dispositions protégeant les fonctionnaires contre de tels actes.

189. *Travailleurs des zones franches d'exportation.* De nombreuses allégations concernant l'insuffisance de la protection contre les actes de discrimination antisyndicale portent sur la situation du travail dans les zones franches d'exportation. La commission demande dès lors systématiquement aux Etats concernés de prendre les mesures nécessaires pour que des enquêtes soient diligentées sur de telles violations de la convention afin d'identifier les responsabilités et punir les responsables, et elle incite les gouvernements à développer des mesures propres à garantir le respect, la protection et la promotion des droits syndicaux dans les zones franches, en particulier à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants⁴⁵³.

Procédures rapides et efficaces

190. *L'existence de dispositions législatives interdisant les actes de discrimination antisyndicale est insuffisante en l'absence de procédures rapides et efficaces qui en assurent l'application pratique.* Ce principe général, que la commission n'a de cesse de souligner, se fonde sur l'article 3 de la convention qui dispose que «des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation défini par les [articles 1 et 2]».

191. *Lenteur des procédures.* Que le mécanisme institué soit axé sur la prévention ou la réparation du préjudice, des problèmes se posent dans la pratique, en particulier en ce qui concerne la lenteur des procédures⁴⁵⁴. Ces retards renvoient à des problèmes plus généraux relatifs à la faiblesse de l'inspection du travail et du système judiciaire dans son ensemble dans certains pays. Ils renvoient aussi aux difficultés liées à la charge de la preuve et à la possibilité, contestée par la commission, pour l'employeur de se décharger de ses obligations en versant au travailleur une indemnité insuffisante, sans commune mesure avec la gravité de l'acte de discrimination et du préjudice subi. Afin d'y remédier, la commission insiste sur l'importance d'enquêtes indépendantes, rapides et approfondies, dans le cas où la discrimination antisyndicale est alléguée⁴⁵⁵.

Charge de la preuve

192. L'une des principales difficultés dans le domaine des allégations de discrimination en général – et de discrimination antisyndicale en particulier – porte sur la charge de la preuve. En effet, l'obligation faite aux travailleurs de prouver que l'acte incriminé a été motivé par des considérations antisyndicales peut constituer un obstacle insurmontable à l'établissement des responsabilités et à la garantie d'une réparation adéquate. Afin d'y remédier, certains Etats ont décidé de renforcer la protection des travailleurs en exigeant,

⁴⁵¹ Voir, par exemple, *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; *Malte* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; et *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

⁴⁵² *Panama* – CEACR, observation, 2009 (loi n° 24 du 2 juillet 2007).

⁴⁵³ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Belize* – CEACR, observation, 2010; CEACR, observation, 2010; *Islande* – CEACR, observation, 2010; *Maurice* – CEACR, observation, 2011; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2011; et *Philippines* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁵⁴ Sur la question de la lenteur présumée des procédures: voir, par exemple, *Belize* – CEACR, observation, 2010; *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010; et *République tchèque* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁵⁵ Voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, observation, 2011; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2010; et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

à certaines conditions, que l'employeur prouve que la mesure alléguée comme antisyndicale avait pour cause des considérations autres que l'activité ou l'appartenance syndicales. De telles dispositions instituant «un renversement de la charge de la preuve» (telles qu'elles existent par exemple en *Slovénie*⁴⁵⁶) figurent parmi les mécanismes préventifs de protection contre la discrimination antisyndicale qui, de l'avis de la commission, complètent utilement les autres types de sanctions et mesures de réparation pouvant être adoptées dans ce domaine. C'est également l'avis de certaines juridictions nationales. En *Argentine*⁴⁵⁷ par exemple, la Cour d'appel nationale a estimé qu'il convient de procéder à un renversement de la charge de la preuve dès lors que le travailleur qui se considère victime de discrimination peut apporter un «indice raisonnable» du motif déguisé de l'employeur. En outre, la Cour suprême des Etats-Unis a confirmé l'imposition de la charge de la preuve à l'employeur, comme le prévoit la législation nationale. Dès lors qu'un travailleur établit qu'une activité protégée (par exemple l'activité syndicale) a été l'un des facteurs d'un traitement défavorable de ce travailleur, la charge de la preuve est renversée et il appartient à l'employeur de prouver qu'il aurait agi d'une telle manière à l'encontre du travailleur en toute hypothèse pour des raisons valables non discriminatoires⁴⁵⁸. En *Namibie*, les affaires relatives à des licenciements antisyndicaux sont traitées avec la présomption que le licenciement était injuste, sauf si l'employeur peut prouver le contraire. La recommandation n° 143 indique d'ailleurs à cet égard que «lorsqu'il est allégué que le licenciement d'un représentant des travailleurs ou la modification à son désavantage de ses conditions d'emploi serait discriminatoire», il devrait être institué une «obligation pour l'employeur de prouver que la mesure en question était en réalité justifiée» (paragraphe 6(2) e).

Sanctions efficaces et suffisamment dissuasives

193. L'efficacité des dispositions législatives interdisant les actes de discrimination antisyndicale dépend non seulement de l'efficacité des procédures de recours instituées mais également des sanctions prévues qui devraient, de l'avis de la commission, être efficaces et suffisamment dissuasives. Quant aux modes de réparation, ceux-ci devraient avoir pour but la réparation intégrale du préjudice subi tant sur le plan financier que professionnel⁴⁵⁹. Certaines législations prévoient des amendes et/ou des peines d'emprisonnement dans les cas de discrimination antisyndicale⁴⁶⁰. De telles sanctions, qui ont la double fonction de punir les responsables et d'exercer un effet préventif de dissuasion, sont de nature à renforcer la protection contre la discrimination antisyndicale⁴⁶¹. Cependant, dans bien des cas, la commission constate que le montant des amendes proposées risque de ne pas être suffisamment dissuasif (par exemple si le montant n'est pas actualisé en fonction de l'inflation) ou que la législation ne permet pas que ces montants soient adaptés en fonction de la taille de l'entreprise visée. Elle invite

⁴⁵⁶ *Slovénie* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁵⁷ Cour d'appel nationale, 5^e chambre, *Parra Vera Maxima c. San Timoteo SA conc.*, 14 juin 2006, décision n° 144/05 68536.

⁴⁵⁸ Cour suprême des Etats-Unis, affaire *NLRB c. Transportation Management*, 462 US 393 (1983).

⁴⁵⁹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 219.

⁴⁶⁰ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011 (art. 195, 196 et 291 de la loi sur le travail); *Barbade* – CEACR, observation, 2011 (art. 40A, CAP 361, de la loi sur les syndicats); *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010 (art. 6 et 10 de la loi n° 7/2008 sur les relations professionnelles); *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2010 (art. 247 du Code pénal); *Estonie* – CEACR, observation, 2002 (art. 184 du Code des délits administratifs); *Pérou* – CEACR, observation, 2011 (art. 25 du règlement de la loi générale sur l'inspection du travail); *Roumanie* – CEACR, observation, 2011 (loi n° 54/2003); et *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2002 (art. 40(1)(1 A) de la loi modificatrice n° 56 de 1999).

⁴⁶¹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 222.

dès lors les Etats concernés à rehausser le montant des amendes prévues⁴⁶² et, afin d'évaluer la réalité du caractère dissuasif des sanctions, demande que des informations lui soient transmises au sujet du rapport entre le montant de celles-ci et le salaire moyen⁴⁶³. Mais les sanctions pénales appliquées dans le cadre d'une procédure pénale impliquent en principe un niveau de preuve plus élevé que celui qui est exigé devant la juridiction du travail. Elles peuvent par conséquent, en pratique, être moins efficaces.

Protection contre les actes d'ingérence

Actes visés, procédures rapides et impartiales

194. ***Aux termes de l'article 2 de la convention, les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration. Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence les mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs, dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.*** De même, la discrimination à l'encontre d'une organisation représentative d'employeurs – par exemple, au travers de l'exclusion de sa participation à la préparation d'une législation du travail ou à des consultations sur des questions sociales et économiques – serait critiquable du point de vue de la convention⁴⁶⁴. Enfin, comme il est prévu en matière de discrimination, des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués afin d'assurer le respect de l'article 2.

195. Certaines dispositions législatives protégeant directement ou indirectement les organisations de travailleurs et d'employeurs contre les actes d'ingérence les unes à l'égard des autres sont formulées de manière générale, affirmant l'indépendance des syndicats par rapport à toute autre organisation, quelle qu'elle soit, ou reprenant les termes mêmes de la convention. D'autres en revanche précisent les mesures interdites (par exemple l'ingérence dans la formation ou l'administration des syndicats; les activités visant à restreindre le droit des travailleurs de s'associer en syndicats ou à exercer un contrôle sur leurs organisations; les pressions en faveur ou à l'encontre d'une organisation syndicale; le soudoiment de dirigeants syndicaux, etc.).

196. En pratique, bien que la commission insiste sur la nécessité d'établir dans la législation des dispositions explicites prévoyant des procédures de recours rapides, accompagnées de sanctions efficaces et dissuasives contre les actes d'ingérence, les dispositions expresses dans ce domaine sont moins fréquentes que celles visant à protéger les travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale. De l'avis de la commission, la protection contre les actes d'ingérence demeure inexistante ou insuffisante dans un nombre important de pays⁴⁶⁵. En effet, certains gouvernements ont

⁴⁶² Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *Erythrée* – CEACR, observation, 2010; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011; *Pologne* – CEACR, observation, 2011; *Roumanie* – CEACR, observation, 2011; *Rwanda* – CEACR, observation, 2011; et *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁶³ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011; et *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁶⁴ Rapport de la commission d'enquête, *Nicaragua*, *Bulletin officiel*, vol. LXXIV, 1991, paragr. 524.

⁴⁶⁵ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2011; *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Bélarus* – CEACR, observation, 2011; *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR,

tendance à considérer que les syndicats sont suffisamment forts et développés pour être protégés contre tout acte d'ingérence ou que, en raison du pluralisme syndical, aucun problème ne se pose à cet égard⁴⁶⁶. En ce qui concerne la participation des employeurs au financement des syndicats ou certaines facilités accordées par les employeurs aux organisations syndicales, la commission estime que, s'il n'existe pas d'objection de principe à ce que l'employeur public ou privé manifeste ainsi sa volonté de promouvoir la capacité du syndicat en tant que partenaire social, cela ne doit pas avoir pour effet de lui permettre d'exercer un contrôle sur le syndicat ni de favoriser un syndicat au détriment d'un autre⁴⁶⁷. Il est essentiel que les organisations de travailleurs et d'employeurs conservent leur indépendance afin de pouvoir défendre efficacement les intérêts de leurs membres.

Sanctions efficaces suffisamment dissuasives

197. *Une «protection adéquate» contre les actes d'ingérence au sens de la convention impose que soient instituées des procédures de recours rapides et des sanctions suffisamment dissuasives contre de tels actes.* Cependant, tout comme en matière de discrimination antisyndicale, certaines des sanctions établies par les Etats à l'encontre des actes d'ingérence, lorsqu'elles existent, ne rencontrent pas pleinement les exigences d'efficacité et de dissuasion développées par la commission⁴⁶⁸. Certains pays toutefois réalisèrent récemment des avancées intéressantes en la matière. Par exemple, la commission a noté avec satisfaction que le Code pénal au *Nicaragua*⁴⁶⁹ sanctionne désormais d'une amende de 90 à 300 jours de salaires l'employeur, le gérant ou l'administrateur qui finance ou promeut des organisations destinées à restreindre ou à empêcher la pleine liberté et l'autonomie syndicale; la loi sur le travail en *Gambie*⁴⁷⁰ interdit à un employeur de promouvoir l'établissement d'associations de travailleurs sous sa domination et prévoit une sanction minimale de 50 000 *dalasis* (environ 1 770 dollars des Etats-Unis) en cas de non-respect de cette disposition; et les organisations

observation, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *Guinée* – CEACR, observation, 2011; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Kenya* – CEACR, observation, 2011; *Jordanie* – CEACR, observation, 2010; *Kiribati* – CEACR, observation, 2011; *Libéria* – CEACR, observation, 2011; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011; *Népal* – CEACR, observation, 2011; *Royaume-Uni (Bermudes)* – CEACR, observation, 2011; *Royaume-Uni (Jersey)* – CEACR, observation, 2011; *Seychelles* – CEACR, observation, 2011; *Slovénie* – CEACR, observation, 2011; et *Swaziland* – CEACR, observation, 2011. Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du Mexique indique que, bien que la législation nationale contienne des dispositions interdisant les actes de discrimination antisyndicale, elle ne contient pas de disposition spécifique protégeant les organisations de travailleurs et d'employeurs de leurs ingérences réciproques.

⁴⁶⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 230 et suivants. Voir, par exemple, *Bulgarie* – CEACR, observation, 2011; *Hongrie* – CEACR, observation, 2011; et *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2010, et observation, 2011 (le gouvernement indique que le principe de protection contre tous actes d'ingérence est assuré par la coutume et la pratique).

⁴⁶⁷ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 229. Par exemple, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis indique que la législation (*Labor Management Relations Act*) protège aussi les organisations de travailleurs des ingérences de l'employeur en interdisant, de manière générale, le paiement par un employeur de quoi que ce soit de valeur à tout représentant des employés, à toute organisation de travailleurs ou à tout agent ou *officer* de telle organisation. En outre, aucun paiement ne peut être effectué à l'égard d'un groupe d'employés en sus de leurs salaires ou compensations habituels dans le but que ce groupe influence les autres employés dans l'exercice de leur droit de négociation collective.

⁴⁶⁸ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *Erythrée* – CEACR, observation, 2011; *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; et *Roumanie* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁶⁹ *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

⁴⁷⁰ *Gambie* – CEACR, observation, 2010.

d'employeurs et, en *Estonie*⁴⁷¹, les autorités publiques ont l'interdiction de s'immiscer dans les affaires des syndicats et des amendes d'un montant pouvant atteindre l'équivalent de 100 à 200 jours de salaire peuvent s'appliquer dans de telles circonstances. Elle a noté également avec satisfaction les dispositions adoptées dans ce domaine au *Maroc*⁴⁷² et en *Indonésie*⁴⁷³. Enfin, elle a noté avec intérêt l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le travail au *Monténégro*⁴⁷⁴ qui prévoit des sanctions pécuniaires plus importantes contre les actes d'ingérence dans les activités syndicales et s'est félicitée de ce que, dans ce pays, des sanctions puissent être imposées à l'entreprise (entité juridique), à l'employeur (personne physique) ainsi qu'à l'employeur entrepreneur (entité employeur) lorsque l'employeur ne permet pas à ses salariés d'exercer librement leurs droits syndicaux ou n'assure pas au syndicat les conditions nécessaires à l'exercice des droits syndicaux.

Promotion de la négociation collective

Législations nationales

198. Aux termes de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, ***la négociation collective constitue un droit fondamental, accepté par les Etats Membres du seul fait de leur appartenance à l'OIT, qu'ils ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi***⁴⁷⁵. L'article 4 de la convention n° 98 comporte à cet égard deux éléments essentiels à savoir, d'une part, l'action des pouvoirs publics afin de promouvoir la négociation collective et, d'autre part, le caractère volontaire de la négociation, qui implique l'autonomie des parties⁴⁷⁶. S'il ne peut être déduit de cette disposition une obligation formelle de négocier et d'obtenir un accord, les organes de contrôle considèrent que les parties doivent respecter le principe de la bonne foi et ne pas avoir recours à des pratiques déloyales ou abusives dans ce cadre (telles, par exemple, la non-reconnaissance des organisations représentatives, l'obstruction des processus de négociation, etc.). La commission souligne que l'objectif général de cet article est, néanmoins, la promotion d'une négociation collective de bonne foi visant à trouver un accord sur les termes et conditions d'emploi. Les accords ou conventions ainsi conclus doivent être respectés et doivent pouvoir fixer des conditions de travail plus favorables que celles prévues par la loi; en effet, dans le cas contraire, la négociation collective n'aurait pas de raison d'être⁴⁷⁷.

199. Alors que la législation ou la pratique de la grande majorité des pays reconnaissent le droit de tous les travailleurs de négocier collectivement à travers leurs organisations syndicales – tout en en assurant toutefois de manière inégale la promotion –, plusieurs systèmes continuent cependant à priver d'importantes catégories de travailleurs de ce droit. A ces restrictions s'ajoutent deux phénomènes qui attirent l'attention de la commission. Il s'agit premièrement de la tendance de certains législateurs à privilégier les droits individuels en matière d'emploi au détriment des droits collectifs. Cette

⁴⁷¹ *Estonie* – CEACR, observation, 2002.

⁴⁷² *Maroc* – CEACR, observation, 2002.

⁴⁷³ *Indonésie* – CEACR, observation, 2002.

⁴⁷⁴ *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011.

⁴⁷⁵ *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, paragr. 2.

⁴⁷⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 235-265.

⁴⁷⁷ Les «conventions collectives» ont dans de nombreux pays valeur de loi alors que les «accords collectifs» n'ont parfois pas cette force obligatoire.

tendance va à l'encontre des principes de l'OIT, en particulier de la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, qui rappelle le principe de la force obligatoire des conventions collectives et de leur primauté sur le contrat de travail individuel (à l'exception des dispositions de ce dernier, qui seraient plus favorables aux travailleurs couverts par la convention collective). Deuxièmement, dans certains pays, les accords collectifs entre employeurs et groupes de travailleurs non syndiqués sont beaucoup plus nombreux que les conventions collectives conclues avec les organisations représentatives des travailleurs⁴⁷⁸. Ce constat démontre que l'obligation de promouvoir la négociation collective au sens de l'article 4 n'est pas encore pleinement respectée.

Champ d'application de la négociation collective

Négociation libre et volontaire et autonomie des parties

200. ***En vertu de l'article 4 de la convention, la négociation collective doit être libre et volontaire et doit respecter le principe de l'autonomie des parties.*** En revanche, les pouvoirs publics sont tenus d'en assurer la promotion⁴⁷⁹. Ainsi seraient contraires au principe de la négociation libre et volontaire les interventions des autorités qui auraient pour effet d'annuler ou de modifier le contenu des conventions collectives librement conclues par les partenaires sociaux⁴⁸⁰. Une réglementation minutieuse de la négociation inscrite dans la législation porterait également atteinte à l'autonomie des parties⁴⁸¹. En outre, de l'avis de la commission, les mécanismes d'appui à la négociation – tels que les mécanismes d'information, de conciliation, de médiation ou d'arbitrage volontaires – sont admissibles. De telles mesures existent dans de nombreux pays.

201. ***Approbation préalable par les autorités.*** Une des principales restrictions au principe de la négociation collective libre et volontaire tient à l'obligation de soumettre les conventions collectives à l'agrément préalable des autorités (administratives ou budgétaires, notamment). De l'avis de la commission, de telles dispositions ne sont compatibles avec la convention que lorsqu'elles se bornent à prévoir que l'approbation peut être refusée si la convention est entachée d'un vice de forme ou ne respecte pas les normes minima prévues dans la législation générale du travail⁴⁸². En revanche, si la législation laisse aux autorités toute discrétion pour refuser l'homologation, ou prévoit que l'approbation doit se fonder sur des critères tels que la compatibilité avec la politique économique du gouvernement ou les directives officielles en matière de conditions d'emploi, elle subordonne de fait l'entrée en vigueur de l'instrument à une approbation préalable, en violation du principe de l'autonomie des parties⁴⁸³. La commission veille, dès lors, très attentivement à évaluer les conséquences des dispositions qui autorisent en des termes très généraux l'évaluation, voire l'annulation par les autorités, des conventions collectives en raison de motifs liés à la protection de l'intérêt public ou de notions similaires («ordre public», «moralité», «intérêts

⁴⁷⁸ Voir, par exemple, *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010.

⁴⁷⁹ Par exemple, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis indique que l'obligation de négocier n'implique pas une obligation de faire des concessions et n'oblige pas non plus une partie à accepter une proposition faite par l'autre partie. En outre, le gouvernement ne peut obliger les parties à se mettre d'accord.

⁴⁸⁰ Par exemple, la suspension ou l'abrogation par voie de décret, sans l'accord des parties, des conventions collectives; l'interruption de conventions préalablement négociées; l'exigence de renégocier des conventions librement convenues; l'annulation de conventions collectives ou renégociation forcée de conventions en vigueur.

⁴⁸¹ *Cuba* – CEACR, observation, 2010.

⁴⁸² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 251.

⁴⁸³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 251.

économiques de la nation», etc.)⁴⁸⁴ qui risquent, en principe, de poser des problèmes de compatibilité avec la convention. Par ailleurs, si la commission a parfois considéré que la convention pouvait être compatible avec les systèmes exigeant l'approbation parlementaire de certaines conditions de travail ou clauses financières de conventions collectives dans le secteur public⁴⁸⁵, elle estime que des problèmes de compatibilité avec la convention se posent lorsque des dispositions établissent que les conventions doivent être négociées au sein de commissions désignées ou contrôlées par le gouvernement⁴⁸⁶. Quant à la prolongation obligatoire de la validité des conventions collectives par voie légale (situation différente de celle dans laquelle une législation permet qu'une convention collective puisse rester en vigueur lorsque les parties ne se mettent pas d'accord, à son terme, sur une nouvelle convention), à son sens, celle-ci ne serait admissible qu'exceptionnellement, dans des cas de crise nationale ou locale aiguë de nature non économique et pour de brèves périodes.

202. Dans ce contexte, la commission nota notamment avec satisfaction en *Argentine*⁴⁸⁷ la suppression des dispositions qui restreignaient la libre négociation collective en rendant obligatoire l'homologation par le ministère du Travail des conventions collectives qui allaient au-delà du niveau de l'entreprise; l'abrogation d'une disposition à *Singapour*⁴⁸⁸, en vertu de laquelle il fallait dans certaines entreprises obtenir l'approbation du ministre compétent si les congés annuels et les congés de maladie prévus dans la convention collective étaient plus favorables que ceux prescrits par la loi; l'abrogation de dispositions au *Zimbabwe*⁴⁸⁹ qui établissaient que les conventions collectives devaient être soumises à une approbation ministérielle afin de veiller à ce que leurs dispositions soient équitables à l'égard des consommateurs, des membres du public d'une manière générale ou de toute autre partie à la négociation collective; la nouvelle législation de la *République-Unie de Tanzanie*⁴⁹⁰ qui a mis fin à la faculté du tribunal du travail de refuser l'enregistrement d'une convention collective si celle-ci n'était pas conforme à la politique économique gouvernementale; ainsi que l'abrogation en *République arabe syrienne*⁴⁹¹ de la disposition qui permettait aux autorités de refuser d'homologuer une convention collective ou d'annuler toute clause de celle-ci qui serait de nature à nuire aux intérêts économiques du pays.

203. *Prise en considération de l'intérêt public.* Si l'approbation discrétionnaire des conventions collectives par les autorités est contraire au principe de la négociation volontaire, la commission admet que les pouvoirs publics peuvent élaborer des

⁴⁸⁴ Pour des exemples de pays où des clauses ou des conventions collectives peuvent être annulées pour de tels motifs, voir notamment *Brésil* – CEACR, observation, 2010 (art. 623 du Code consolidé des lois du travail); *Égypte* – CEACR, observation, 2011 (art. 154 du Code du travail); *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011 (art. 51 du sixième projet (final) de loi sur les relations professionnelles); *Yémen* – CEACR, observation, 2011 (art. 32(6) et 34(2) du Code du travail); et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011 (art. 78 et 79 de la loi sur le travail).

⁴⁸⁵ Voir, par exemple, *Philippines* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁸⁶ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011 (art. 3 de la loi n° X de 1974 (fixation des taux de salaire et autres conditions d'emploi des fonctionnaires)); et *Rwanda* – CEACR, observation, 2011 (art. 121 du Code du travail).

⁴⁸⁷ *Argentine* – CEACR, observation, 2005.

⁴⁸⁸ *Singapour* – CEACR, observation, 2005.

⁴⁸⁹ *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2007. La disposition permettant de soumettre les conventions à approbation ministérielle dès lors que la convention est ou est devenue déraisonnable ou inéquitable par rapport aux droits respectifs des parties n'a pas été abrogée.

⁴⁹⁰ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2005.

⁴⁹¹ *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2002.

mécanismes de discussion et d'échange en vue d'inciter les parties à la négociation à tenir compte volontairement de considérations relatives à la politique économique et sociale du gouvernement et à la sauvegarde de l'intérêt général. En cas de conflit, la question pourrait par exemple être soumise pour avis et recommandation à un organisme paritaire approprié, étant entendu que les parties devraient rester libres de leur décision finale⁴⁹².

204. *Privatisation et fermeture d'entreprise.* La commission estime que la restructuration ou la privatisation d'une entreprise ne devraient pas entraîner automatiquement l'extinction des obligations résultant de la convention collective en vigueur et que les parties devraient être en mesure de prendre une décision à ce sujet et de participer à ces processus au travers de la négociation collective⁴⁹³. En outre, en cas de fermeture d'entreprise, les clauses pertinentes des conventions en vigueur, en particulier en matière de prestations et d'indemnités, devraient continuer à être applicables. Comme le souligne le Pacte mondial pour l'emploi, «afin d'empêcher un nivellement par le bas des conditions de travail et de favoriser la relance», il importe en particulier de souligner que «la reconnaissance effective du droit à la négociation collective est un «[mécanisme propice] à un dialogue social constructif au moment où les tensions sociales s'accroissent à la fois dans le secteur informel et le secteur formel»⁴⁹⁴.

205. *Intervention d'organisations de niveau supérieur.* L'intervention, établie par la loi, des organisations de niveau supérieur dans le processus de négociation mené par des organisations de niveau inférieur est également incompatible avec l'autonomie dont doivent pouvoir jouir les parties⁴⁹⁵. Il en va de même de la condition selon laquelle les organisations doivent être affiliées à une organisation nationale pour être en mesure de conclure des accords au niveau du secteur ou de la branche d'activité⁴⁹⁶.

206. *Contrôle de constitutionnalité.* Enfin, de l'avis de la commission, sauf dans les cas où il y a des atteintes ponctuelles graves au droit constitutionnel dans certaines dispositions des conventions collectives (par exemple si elles établissent des discriminations salariales fondées sur le sexe), la négociation collective en tant qu'instrument de paix sociale ne peut être mise en question systématiquement, au risque, à défaut, de perdre de son prestige et de son utilité⁴⁹⁷.

207. La commission estime que, si les autorités remettent en cause plus ou moins systématiquement les avantages ainsi octroyés aux travailleurs du secteur public, sur la base de considérations liées à la «rationalité» ou à la «proportionnalité» en vue d'en obtenir l'annulation (en raison par exemple de leur coût présumé excessif), l'institution de la négociation collective elle-même risquerait d'être gravement mise en péril et son rôle dans la résolution des conflits collectifs affaibli. Cependant, si la convention collective comporte des dispositions contraires à des principes fondamentaux (par exemple la non-discrimination), le juge saisi doit pouvoir annuler ces dispositions au nom d'une norme supérieure.

⁴⁹² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 252-253.

⁴⁹³ Arménie – CEACR, demande directe, 2010.

⁴⁹⁴ *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, CIT, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 14, 1) ii).

⁴⁹⁵ Egypte – CEACR, observation, 2011.

⁴⁹⁶ Bulgarie – CEACR, observation, 2011 (art. 51(b)(1) et (2) du Code du travail).

⁴⁹⁷ Costa Rica – CEACR, observation, 2010.

Négociation de bonne foi

208. *Le principe de la négociation de bonne foi, qui découle de l'article 4 de la convention, se traduit dans la pratique par diverses obligations pour les parties concernées, à savoir: i) reconnaître les organisations représentatives; ii) s'efforcer à parvenir à un accord; iii) procéder à des négociations véritables et constructives; iv) éviter des retards injustifiés dans la négociation; et v) respecter réciproquement les engagements pris et les résultats obtenus grâce aux négociations.* En général, l'appréciation du respect de l'obligation faite aux parties de négocier de bonne foi et de ses conséquences est confiée à des juridictions spécialisées, et plusieurs législations prévoient que l'employeur est passible de sanctions s'il refuse de reconnaître le syndicat représentatif, attitude pouvant être considérée comme constituant une pratique déloyale de travail⁴⁹⁸. La commission considère que cette approche n'est pas incompatible avec la convention n° 98.

Catégories bénéficiant de la négociation collective

209. A l'exception des organisations des catégories de travailleurs qui peuvent être exclus du champ d'application de la convention – forces armées, police et fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat – la reconnaissance du droit à la négociation collective a une portée générale, et toutes les autres organisations de travailleurs des secteurs publics et privés doivent pouvoir en bénéficier. Cependant, la reconnaissance de ce droit dans la législation ou en pratique continue à être restreinte ou inexistante dans certains pays. Cette situation amène la commission à rappeler que le droit de négociation collective devrait couvrir notamment les organisations de travailleurs suivants: personnel pénitentiaire⁴⁹⁹, sapeurs-pompiers⁵⁰⁰, gens de mer⁵⁰¹, travailleurs indépendants ou temporaires⁵⁰², travailleurs en régime de sous-traitance ou d'externalisation⁵⁰³, apprentis, travailleurs non résidents et travailleurs à temps partiel⁵⁰⁴, travailleurs portuaires⁵⁰⁵, travailleurs du secteur agricole⁵⁰⁶, organisations caritatives et religieuses⁵⁰⁷, travailleurs domestiques, travailleurs des zones franches d'exportations et

⁴⁹⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 243. Par exemple, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la *Nouvelle-Zélande* indique que «l'Autorité en matière de relations professionnelles et la Cour du travail peuvent prendre en considération un code de bonne foi agréé pour déterminer si les employeurs et les syndicats se sont comportés de bonne foi les uns vis-à-vis des autres pendant la négociation collective. Des sanctions peuvent s'appliquer dans certaines circonstances en cas de violation de l'obligation de bonne foi, y compris de mise en péril de la négociation collective.»

⁴⁹⁹ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, observation, 2010; *Kiribati* – CEACR, observation, 2011; *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2010; *Seychelles* – CEACR, observation, 2011; et *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁰⁰ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, observation, 2010; et *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2010.

⁵⁰¹ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2010 (secteur de la marine marchande); *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010; *Islande* – CEACR, observation, 2010; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; et *Panama* – CEACR, observation, 2011 (secteur de la pêche).

⁵⁰² Voir, par exemple, *Sénégal* – CEACR, demande directe, 2011; et *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2011.

⁵⁰³ Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, observation, 2010; et *Pays-Bas* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁰⁴ Voir, par exemple, *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010.

⁵⁰⁵ Voir, par exemple, *Guinée-Bissau* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ Voir, par exemple, *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010.

travailleurs migrants⁵⁰⁸. La commission souligne par ailleurs que le droit de négociation collective devrait être reconnu au personnel enseignant et au personnel de direction des institutions éducatives ainsi qu'au personnel exerçant des fonctions techniques et d'encadrement dans le secteur de l'éducation⁵⁰⁹. Dans ce contexte, elle a noté récemment avec satisfaction la consécration du caractère universel du droit à la négociation collective pour l'ensemble des travailleurs dans les constitutions de l'*Etat plurinational de Bolivie*⁵¹⁰ et du *Kenya*⁵¹¹, de même que les modifications au Code du travail au *Chili*⁵¹², rendant la négociation collective accessible aux travailleurs temporaires ou occasionnels. Elle a noté aussi avec intérêt la décision de la Cour supérieure du Québec (Canada)⁵¹³ déclarant la loi modifiant la législation sur les services de santé et les services sociaux et la loi modifiant la législation sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance inconstitutionnelles car contraires à la Charte canadienne des droits et libertés; suite à cette décision, la législation a établi des règles pour la reconnaissance des associations de ce secteur et la négociation collective entre ces associations et le gouvernement.

210. Enfin, en ce qui concerne les fédérations et confédérations⁵¹⁴, la commission estime que toute restriction ou interdiction concernant leur droit à la négociation collective serait contraire à l'*article 4* de la convention⁵¹⁵.

Secteur public et fonction publique

211. La négociation collective dans la fonction publique comporte des particularités que l'on retrouve à des degrés divers dans la plupart des pays, en raison principalement de la double responsabilité que revêt l'Etat dans ce cadre, en tant qu'employeur et législateur, comptable en dernier ressort devant l'électorat de l'affectation et de la gestion de ses ressources. La commission a noté à ce sujet avec intérêt l'arrêt *Health Services and Support* rendu par la Cour suprême du Canada en 2007 qui confirme que la liberté d'association garantie par l'article 2(d) de la Charte canadienne des droits et libertés comprend le droit procédural des employés du secteur public de négocier collectivement⁵¹⁶.

212. Certains pays où la législation régleme de façon exhaustive l'ensemble ou certaines des conditions d'emploi des fonctionnaires considèrent que le statut des fonctionnaires est incompatible avec toute notion de négociation collective ou de liberté syndicale. D'autres pays ont établi des systèmes permettant de concilier le statut des fonctionnaires avec la négociation collective. Par exemple, en *Espagne*, les matières qui doivent nécessairement être réglées par la législation peuvent faire l'objet d'un accord

⁵⁰⁸ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010. *Erythrée* – CEACR, observation, 2011; et *Koweït* – CEACR, demande directe, 2011.

⁵⁰⁹ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; et *Lesotho* – CEACR, observation et demande directe, 2011.

⁵¹⁰ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010.

⁵¹¹ *Kenya* – CEACR, observation, 2011.

⁵¹² *Chili* – CEACR, observation, 2002.

⁵¹³ Canada – CEACR, observation, convention n° 87, 2010.

⁵¹⁴ Voir, par exemple, *Namibie* – CEACR, demande directe, 2011; et *Ouganda* – CEACR, observation, 2010.

⁵¹⁵ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 249.

⁵¹⁶ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique* [2007] 2 R.C.S. 391.

collectif entre les autorités publiques et les organisations syndicales de fonctionnaires publics visant à assurer que les autorités présentent un projet de loi pour réformer la législation sur la matière en question. Dans ce contexte, *la commission rappelle que seuls peuvent être exclus du champ d'application de la convention les fonctionnaires «commis à l'administration de l'Etat»⁵¹⁷, mais que la négociation collective peut être soumise à des modalités particulières en ce qui concerne ces derniers*. En pratique, la tendance générale qui se confirme au fil des années consiste à reconnaître le droit de négociation collective dans le secteur public, y compris en ce qui concerne les fonctionnaires, soit dans la législation, soit dans la pratique. Il arrive cependant aussi que ce ne soient pas des obstacles de nature législative mais des considérations d'ordre pratique qui empêchent les fonctionnaires de négocier collectivement (par exemple dans le cas de déni de reconnaissance des organisations syndicales par les autorités en raison d'un retard électoral allégué dans l'organisation des élections des comités exécutifs des organisations du personnel de la fonction publique)⁵¹⁸.

213. Au cours des dernières années, la commission a salué plusieurs évolutions positives. Elle a noté avec satisfaction la reconnaissance dans la Constitution de la *Turquie*⁵¹⁹ du droit des «fonctionnaires et autres employés du public» de conclure des conventions collectives; l'adoption de législations spécifiques sur la négociation collective dans le secteur public en *Colombie*⁵²⁰ et en *Uruguay*⁵²¹; la reconnaissance du droit à la négociation collective des fonctionnaires au *Lesotho*⁵²² et au *Botswana*⁵²³; ainsi que le fait que, à la suite d'une réforme législative en cours au *Japon*⁵²⁴, plusieurs questions pourraient faire l'objet de négociations collectives dans les entreprises publiques. Enfin, elle s'est félicitée de la reconnaissance par la Cour suprême du *Costa Rica*⁵²⁵ du principe de la constitutionnalité des conventions collectives dans le secteur public et de l'affirmation, par la cour, que l'exercice de la négociation collective devait être la règle et qu'en faire l'exception serait la restreindre. De nombreux autres pays toutefois ne garantissent pas encore pleinement le droit des organisations de fonctionnaires et d'employés publics non commis à l'administration de l'Etat de pouvoir négocier leurs salaires et autres conditions de travail en conformité avec la convention⁵²⁶ ou n'octroient

⁵¹⁷ La situation de la fonction publique est traitée dans la convention (n° 151) et la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, en des termes semblables à ceux de la convention n° 98.

⁵¹⁸ *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011. La commission prie le gouvernement de garantir que les organisations puissent procéder à leurs élections syndicales sans aucune intervention du Conseil national électoral (qui n'est pas un organe judiciaire et qui peut intervenir sur la base de n'importe quel recours présenté par un nombre réduit de travailleurs et paralyser la validité des élections).

⁵¹⁹ *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

⁵²⁰ *Colombie* – CEACR, observation, 2010.

⁵²¹ *Uruguay* – CEACR, observation, 2011.

⁵²² *Lesotho* – CEACR, observation, 2006.

⁵²³ *Botswana* – CEACR, observation, 2005.

⁵²⁴ Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du *Japon* indique qu'il est en train de déterminer un système de reconnaissance du droit de conclure des conventions collectives dans le secteur public.

⁵²⁵ *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010 (plusieurs décisions à l'unanimité (chambre II de la Cour suprême de justice).

⁵²⁶ Voir, par exemple, *Bulgarie* – CEACR, observation, 2010; *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; *Chili* – CEACR, observation, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2009; *Erythrée* – CEACR, observation, 2011; *Guinée-Bissau* – CEACR, observation, 2011; *Guinée équatoriale* – CEACR, observation, 2011; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Japon* – CEACR, observation, 2010, convention n° 87; *Libéria* – CEACR, observation, 2011; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda*

aux fonctionnaires qu'un droit de consultation, et non de négociation, sur les questions portant sur leurs conditions d'emploi ⁵²⁷.

214. *Caractère bipartite ou tripartite de la négociation.* De manière générale, la convention tend à promouvoir essentiellement la négociation bipartite des conditions de travail, soit entre les employeurs et les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part. La commission admet toutefois que le tripartisme, qui inclut les autorités publiques, peut être approprié pour le règlement de questions de portée plus large, telle que l'élaboration d'une législation ou d'une politique économique et sociale par exemple. La présence du gouvernement peut aussi se justifier si la convention collective générale se limite à la fixation du taux salarial minimum, alors que la négociation des autres conditions d'emploi doit s'inscrire dans un contexte bipartite, et les parties doivent jouir d'une pleine autonomie à cet égard, afin d'assurer notamment que le contenu des conventions ainsi conclues ne soit pas tributaire de l'orientation politique des gouvernements qui se succèdent.

Contenu de la négociation collective

215. Les conventions n^{os} 98, 151 et 154 et la recommandation n° 91 axent le contenu de la négociation collective sur les conditions de travail et d'emploi ainsi que sur la réglementation des relations entre les employeurs et les travailleurs et entre leurs organisations respectives. ***La notion de «conditions de travail» ne recouvre pas seulement les conditions de travail traditionnelles (journée de travail, heures supplémentaires, repos, salaires, etc.) mais elle comprend aussi les matières que les parties décident librement d'y inclure, y compris celles qui ressortissent normalement au domaine des conditions d'emploi au sens strict (promotions, transferts, licenciements sans préavis, etc.).*** En pratique, bien que les conditions de travail demeurent les sujets essentiels sur lesquels portent la plupart des conventions collectives, l'éventail des aspects abordés s'est progressivement élargi, pour refléter l'évolution des relations professionnelles. Les conventions abordent de plus en plus souvent des questions liées, par exemple, au niveau du recrutement, à la sécurité et la santé, aux processus de restructuration, à la formation, à la discrimination ou aux prestations complémentaires de sécurité sociale. Les conventions servent aussi parfois à institutionnaliser les procédures ou les modalités de règlement des différends ainsi qu'à prévenir les grèves. Enfin, elles servent également, le cas échéant, à ce que des aménagements au bénéfice des travailleurs puissent être obtenus, notamment en ce qui concerne leur bien-être (médecin d'entreprise, économats, conventions de prêt, aide au logement, etc.) ⁵²⁸. Quel que soit le contenu visé, de l'avis de la commission, les mesures

– CEACR, observation, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, observation, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observations 2009 et 2010 et demande directe, 2007; et *Zimbabwe* – CEACR, 2010 (observation et demande directe).

⁵²⁷ Voir, par exemple, *Hong-kong, Chine* – CEACR, observation, 2010. Par ailleurs, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis indique que l'arrêté n° 13522 de décembre 2009 créé le Conseil national pour la gestion des relations de travail au niveau fédéral (*National Council on Federal Labor-Management Relations*) chargé de conseiller le Président sur les questions liées à la gestion des relations de travail au sein de l'appareil exécutif; il requiert de toutes les agences fédérales qu'elles créent des forums pour la gestion des relations de travail et établit des projets pilotes dans lesquels certains départements exécutifs vont choisir de négocier sur certaines questions. L'expérience acquise au travers de ces projets sera compilée dans un rapport contenant des recommandations pour le processus de négociation des employés fédéraux.

⁵²⁸ Par exemple, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis indique que, en plus des dispositions concernant la non-discrimination, de nombreuses conventions collectives prévoient la possibilité d'un arbitrage final et obligatoire, par une tierce partie neutre, en cas de

prises unilatéralement par les autorités en vue de restreindre l'étendue des sujets négociables sont généralement incompatibles avec la convention⁵²⁹; des discussions tripartites visant à élaborer sur une base volontaire des lignes directrices en la matière constituent, à son sens, une méthode particulièrement appropriée pour y remédier⁵³⁰.

216. Les organes de contrôle ont admis certaines restrictions quant aux matières pouvant faire l'objet de la négociation collective. Ils ont ainsi considéré, par exemple, que pouvaient être exclues des questions négociables les prérogatives de gestion de l'employeur (telles que les attributions de tâches et le recrutement). De plus, certains contenus peuvent être interdits pour des raisons d'ordre public, par exemple des clauses discriminatoires, des clauses concernant la sécurité syndicale ou des clauses contraires au niveau de protection minimum prévu dans la législation. Le Comité de la liberté syndicale a également estimé que l'on pouvait raisonnablement considérer comme étrangères au champ de la négociation «les questions qui, manifestement, relèvent au premier chef ou essentiellement de la gestion des affaires du gouvernement»⁵³¹.

217. En pratique, la commission a considéré notamment que les questions relatives aux transferts, aux licenciements et aux réintégrations devaient, si les parties en conviennent, pouvoir faire l'objet de négociations et ne pouvaient être déterminées uniquement par la législation⁵³², et qu'il en allait de même des problématiques liées au prélèvement des cotisations syndicales et à d'autres facilités au bénéfice des représentants syndicaux⁵³³.

Pensions ou retraites complémentaires et salaires dans la fonction publique

218. L'inclusion de questions relatives aux pensions et retraites complémentaires dans le champ de la négociation collective pose des difficultés spécifiques liées aux conséquences macroéconomiques que peuvent entraîner les modifications du système de sécurité sociale concernant les retraites complémentaires dans la fonction publique. Amenée à aborder cette question dans le cadre de situations nationales particulières, la commission a fondé son examen en partie sur les décisions adoptées par le Comité de la liberté syndicale en la matière. Elle a ainsi déclaré partager l'avis du comité selon lequel les régimes de retraite complémentaire pouvaient être légitimement considérés comme constituant des avantages relevant de la négociation collective⁵³⁴.

réclamations sur le lieu de travail, ainsi que la production d'informations par les employeurs et syndicats signataires, à partager entre les parties, afin de faciliter de futures tentatives de négociation collective et le paiement de salaires par les employeurs aux employés des unités de négociation pour le temps passé à s'acquitter de «fonctions officielles», conformément aux droits consacrés par les conventions collectives.

⁵²⁹ Voir, par exemple, *Croatie* – CEACR, observation, 2010; et *Fidji* – CEACR, observation, 2010.

⁵³⁰ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 250.

⁵³¹ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 920-922. Il s'agit notamment des questions concernant le niveau des effectifs, ou les ministères concernés par les difficultés financières ou l'élaboration des grandes lignes de la politique générale de l'enseignement.

⁵³² Voir, par exemple, *Malaisie* – CEACR, observation, 2010 (au sujet de l'article 13(3) de la loi de 1967 sur les relations de travail).

⁵³³ *Congo* – CEACR, demande directe, 2011.

⁵³⁴ Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2010 (l'acte législatif n° 01 de 2005 limite le droit de négociation collective sur les pensions); *Grèce* – CEACR, observation, 2010 (la loi n° 1876/1990 dispose que les questions relatives aux retraites sont exclues du champ d'application des conventions collectives de travail); et *Philippines* – CEACR, observation, 2011 (les questions touchant aux pensions de retraite ne sont pas négociables).

219. En ce qui concerne les salaires dans la fonction publique, la commission considère que *les fonctionnaires non commis à l'administration de l'Etat doivent pouvoir négocier collectivement leurs conditions salariales et que la simple consultation des syndicats intéressés ne répond pas suffisamment aux prescriptions de la convention à cet égard*⁵³⁵. Toutefois, comme mentionné précédemment, les particularités de la fonction publique appellent une certaine souplesse, en particulier en raison de la nécessité que le budget de l'Etat soit approuvé par le Parlement. En pratique, dans de nombreux pays, la négociation des salaires dans l'administration publique se déroule indépendamment de la négociation des autres conditions de travail et porte souvent sur la définition de pourcentages globaux pour l'ensemble de l'administration. La commission estime que sont compatibles avec la convention à la fois les dispositions législatives qui permettent à l'organe compétent en matière budgétaire de fixer une «fourchette» pour les négociations salariales ou d'établir une «enveloppe» budgétaire globale dans le cadre desquelles les parties peuvent négocier les clauses monétaires ou normatives, ou encore celles qui confèrent aux autorités financièrement responsables un droit de participation à la négociation aux côtés de l'employeur direct, dans la mesure où elles laissent une place significative à la négociation collective. Il est essentiel toutefois que les travailleurs et leurs organisations puissent participer pleinement à la détermination de ce cadre global, ce qui implique notamment qu'ils aient à leur disposition toutes les données financières, budgétaires ou autres nécessaires à cet effet⁵³⁶.

220. Il en va différemment des dispositions qui, motivées par la situation économique d'un pays, imposent de façon unilatérale un «gel des salaires» ou un pourcentage donné d'augmentation salariale et suppriment toute possibilité de négociation. Tout en prenant pleinement en considération les sérieuses difficultés financières et budgétaires auxquelles doivent faire face parfois les gouvernements, la commission considère que les autorités devraient privilégier, dans toute la mesure possible, la négociation collective pour fixer les conditions de travail des fonctionnaires. Elle estime par ailleurs que *les limitations au contenu des négociations collectives futures, notamment en matière de salaires, imposées par les autorités en vertu de politiques de stabilisation économique ou d'ajustements structurels rendues nécessaires, sont admissibles à condition d'être précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et de remplir les conditions suivantes: i) s'appliquer à titre exceptionnel; ii) se limiter à l'indispensable; iii) ne pas dépasser une période raisonnable; et iv) s'accompagner de garanties destinées à protéger effectivement le niveau de vie des travailleurs intéressés, particulièrement ceux qui seront les plus touchés*⁵³⁷. En pratique, si certains Etats continuent toutefois d'exclure les salaires du champ d'application de la négociation collective dans la fonction publique⁵³⁸, d'autres en revanche ont été félicités par la commission pour les progrès accomplis, notamment Kiribati⁵³⁹, l'ex-République yougoslave de Macédoine⁵⁴⁰ et Maurice⁵⁴¹.

⁵³⁵ Voir, par exemple, Bangladesh – CEACR, observation, 2011; et Turquie – CEACR observation, 2009.

⁵³⁶ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 263.

⁵³⁷ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 260. Voir, par exemple, Grèce – CEACR, observation, 2011; et Roumanie – CEACR, observation, 2011.

⁵³⁸ Voir, par exemple, Burundi – CEACR, observation, 2011; Philippines – CEACR, observation, 2011; et Roumanie – CEACR, observation, 2011.

⁵³⁹ Kiribati – CEACR, observation, 2011.

⁵⁴⁰ Ex-République yougoslave de Macédoine – CEACR, demande directe, 2005.

⁵⁴¹ Maurice – CEACR, observation, 2011.

221. De manière générale, la commission souligne l'intérêt qu'il y aurait à enrichir, dans de nombreux pays, le contenu de la négociation collective et à assurer que la négociation collective ne se limite pas à aborder uniquement des questions salariales, comme c'est encore trop souvent le cas. Il est dans l'intérêt à la fois des travailleurs et des employeurs de négocier ensemble d'autres aspects des relations professionnelles, notamment les questions liées à la formation et à la promotion professionnelle, les mécanismes de règlement des conflits, les mesures de lutte contre la discrimination, les questions liées au harcèlement au travail et la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Niveau de la négociation collective

222. Aux termes du paragraphe 4(1) de la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, «des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que la négociation collective soit possible à quelque niveau que se soit, notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie ou aux niveaux régional ou national». A diverses reprises, **la commission rappela la nécessité d'assurer que la négociation collective soit possible à tous les niveaux, tant au niveau national⁵⁴² qu'au niveau des entreprises. Elle doit aussi être possible pour les fédérations et les confédérations⁵⁴³. Dès lors, une législation qui imposerait unilatéralement un niveau de négociation ou fixerait impérativement celui-ci à un niveau déterminé poserait des problèmes de compatibilité avec la convention.** En pratique, cette question relève essentiellement de la volonté des parties qui sont les mieux placées pour décider du niveau de négociation le plus approprié, y compris, si elles le souhaitent, en adoptant un système mixte d'accords-cadres complétés par des conventions locales ou des accords d'entreprise⁵⁴⁴. La commission nota notamment l'institution de la possibilité de pouvoir négocier à tous les niveaux en *Argentine*⁵⁴⁵.

223. *Coordination des niveaux de négociation.* Dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il y ait une concertation entre eux⁵⁴⁶. La commission accepte aussi bien les systèmes qui laissent aux conventions collectives la détermination de leur coordination que les systèmes caractérisés par des dispositions légales qui distribuent les matières entre les conventions, qui donnent la primauté à un certain niveau ou qui adoptent le critère de la norme la plus favorable aux travailleurs. En cas de désaccord persistant sur le niveau de la négociation, le Comité de la liberté syndicale a estimé qu'il était plus conforme de prévoir un système établi d'un commun accord entre les parties, permettant de faire valoir de manière concrète les intérêts et les points de vue de tous, plutôt que de requérir une décision de justice en faveur d'un certain niveau de négociation. Néanmoins, s'il est établi que cette question est du ressort d'un organisme indépendant, le comité a estimé que cet organisme devait alors être réellement indépendant⁵⁴⁷.

⁵⁴² Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2010; et *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, observation, 2010.

⁵⁴³ Voir, par exemple, *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; et *Ouganda* – CEACR, observation, 2010.

⁵⁴⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 249.

⁵⁴⁵ *Argentine* – CEACR, observation, 2002.

⁵⁴⁶ Art. 4(2) de la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981.

⁵⁴⁷ Comité de la liberté syndicale, 338^e rapport, cas n° 2375 (*Pérou*), paragr. 1226; et 338^e rapport, cas n° 2326 (*Australie*), paragr. 457 (le comité demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer que le niveau de la négociation soit laissé à la discrétion des parties et non imposé par la loi, par décision administrative ou par la jurisprudence des autorités administratives du travail).

Reconnaissance des organisations aux fins de la négociation collective

Modalités de reconnaissance

224. En vertu de l'article 4 de la convention, le droit de négociation collective appartient aux organisations de travailleurs, aux employeurs et à leurs organisations. Par conséquent, la reconnaissance par un employeur des principaux syndicats représentés dans son entreprise ou dans l'unité de négociation, ou du plus représentatif d'entre eux, constitue le fondement de toute procédure de négociation collective au niveau de l'établissement⁵⁴⁸. Dès lors, **le refus injustifié de reconnaître les organisations les plus représentatives ou l'imposition d'un pourcentage élevé de représentativité pour la reconnaissance d'un agent de négociation peuvent faire obstacle à la promotion et au développement d'une négociation collective libre et volontaire au sens de la convention**⁵⁴⁹. La détermination des critères permettant de désigner les agents de négociation constitue par conséquent une question centrale. Bien que la commission autorise une certaine souplesse, elle considère qu'à tout le moins, en cas de controverse, la détermination des agents de négociation devrait être établie par un organisme présentant toutes les garanties d'indépendance et d'objectivité, sur la base d'un double critère: celui de la représentativité et de l'indépendance⁵⁵⁰.

Droits des syndicats minoritaires

225. De l'avis de la commission, tant les systèmes de négociation collective accordant des droits exclusifs au syndicat le plus représentatif que les systèmes permettant à plusieurs syndicats d'une entreprise ou d'une unité de négociation de conclure des conventions collectives différentes sont compatibles avec les principes de la liberté syndicale. A son sens, sont également compatibles avec ces principes tant les systèmes qui permettent que les conventions collectives conclues par l'organisation représentative ne s'appliquent qu'aux parties contractantes et à leurs membres (et non à l'ensemble des travailleurs) que la pratique contraire en vertu de laquelle l'ensemble des travailleurs de l'unité de négociation sont couverts.

226. Comme la Constitution de l'OIT consacre elle-même la notion d'«organisations les plus représentatives» (article 3, paragraphe 5), le simple fait qu'une législation nationale établisse une distinction entre les organisations syndicales les plus représentatives et les autres organisations ne prête pas, en soi, à critique. Encore faut-il cependant qu'une telle distinction n'ait pas pour conséquence d'accorder aux organisations les plus représentatives des privilèges allant au-delà d'une priorité en matière de représentation aux fins de la négociation collective, de consultation par les gouvernements ou encore de désignation des délégués auprès d'organismes internationaux⁵⁵¹. En d'autres termes, cette distinction ne doit pas avoir pour effet de priver des organisations syndicales qui ne sont pas reconnues comme étant parmi les plus représentatives (organisations «minoritaires») des moyens essentiels à la défense des intérêts de leurs membres, à l'organisation de leur administration et de leurs activités et à la formulation de leurs programmes. Ainsi, quel que soit le seuil de représentativité choisi, **s'il est admissible que le syndicat qui représente la majorité ou un pourcentage élevé de travailleurs d'une unité de négociation jouisse de droits préférentiels ou exclusifs de négociation, la commission estime que dans le cas où aucun syndicat ne réunirait ces conditions,**

⁵⁴⁸ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 953.

⁵⁴⁹ Hongrie – CEACR, observation, 2011.

⁵⁵⁰ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 967.

⁵⁵¹ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 239.

ou bien ne jouirait pas de tels droits exclusifs, les organisations syndicales minoritaires devraient au minimum pouvoir conclure une convention ou un accord collectif au nom de leurs membres.

227. Dans ce contexte, la commission a noté notamment avec satisfaction la reconnaissance des syndicats minoritaires aux fins de la négociation collective à *Fidji*⁵⁵² (pays dans lequel la situation des droits syndicaux s'est gravement détériorée depuis), ainsi que la législation au *Swaziland*⁵⁵³, qui dispose désormais que, lorsque les salariés d'un établissement sont représentés par plus de deux syndicats dont le nombre respectif des adhérents n'atteint pas 50 pour cent des salariés admis à s'y affilier, l'employeur accorde à ces syndicats le droit de négocier collectivement au nom de leurs propres membres.

Procédure de reconnaissance et critères de représentativité

228. Quant aux critères à appliquer pour déterminer la représentativité des organisations appelées à négocier, la commission souligne l'importance d'assurer que ces critères soient objectifs, préétablis et précis afin d'éviter toute possibilité de partialité ou d'abus en cas de controverse. De plus, cette détermination devrait s'effectuer selon une procédure présentant toutes les garanties d'impartialité par un organe indépendant ayant la confiance des parties et sans ingérence politique. Par la suite, les gouvernements devraient être guidés exclusivement par le critère de la représentativité dans leurs relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Pour le reste, tant les systèmes de reconnaissance «obligatoire» des organisations syndicales – où l'employeur, sous certaines conditions, doit reconnaître le ou les syndicats en place – que ceux qui prévoient un système de reconnaissance «facultative» sont admis. Dans ce dernier cas toutefois, les autorités publiques sont invitées à encourager les employeurs à reconnaître les syndicats qui peuvent prouver leur représentativité. Enfin, la reconnaissance peut également être «volontaire» lorsqu'elle est prévue dans un accord bi ou tripartite ou encore résulter d'une pratique bien établie⁵⁵⁴.

229. Lorsqu'une législation nationale prévoit une procédure obligatoire de reconnaissance des syndicats en tant qu'agents de négociation exclusifs, la commission estime que celle-ci devrait l'assortir de certaines garanties, à savoir: i) l'octroi du certificat par un organe indépendant; ii) le choix de l'organisation représentative par un vote de la majorité des travailleurs dans les unités considérées; iii) le droit pour une organisation qui, lors des élections syndicales antérieures, n'avait pas obtenu un nombre de voix suffisant de demander une nouvelle élection après un délai déterminé; et iv) le droit pour une nouvelle organisation autre que celle détentrice du certificat de demander la tenue de nouvelles élections après un délai raisonnable⁵⁵⁵. Enfin, lorsque la législation dispose que seuls les syndicats enregistrés peuvent être reconnus comme agents négociateurs, il y a lieu de veiller à ce que les conditions posées pour l'enregistrement ne soient pas excessives au risque, sinon, d'entraver gravement le développement de la négociation collective.

⁵⁵² *Fidji* – CEACR, observation, 2004.

⁵⁵³ *Swaziland* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁵⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 238-240.

⁵⁵⁵ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 240.

230. En pratique, parmi les difficultés majeures rencontrées par la commission dans ce domaine, figure principalement l'incompatibilité des critères appliqués par les Etats pour déterminer les organisations appelées à négocier collectivement avec les exigences de précision et d'objectivité établies par la commission⁵⁵⁶. D'autres éléments peuvent également entraîner des risques de partialité ou d'abus. Il s'agit par exemple des systèmes qui permettent à des tiers de présenter des objections dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'une organisation syndicale⁵⁵⁷; ou qui imposent au syndicat concerné de passer un «test de compétence» afin de vérifier si la majorité des travailleurs de l'entreprise est membre du syndicat en question⁵⁵⁸; ou qui désignent nommément dans la législation les organisations devant faire partie des organes de concertation plutôt que de se référer et de façon générale aux organisations «les plus représentatives»⁵⁵⁹. Dans certains cas, la commission demande que lui soient transmises des informations sur les sanctions prises à l'encontre des employeurs qui se seraient opposés aux décisions des autorités en matière de reconnaissance⁵⁶⁰.

231. *Conflits de représentativité*. Les conflits de représentativité, lorsqu'ils se présentent, devraient être tranchés, de préférence, au moyen d'un scrutin. La commission a rappelé récemment l'importance d'introduire dans la législation l'obligation formelle d'organiser un vote pour déterminer la représentativité syndicale dans le cadre d'une situation nationale où un arbitre pouvait, dans un tel cas, décider de recourir à un vote uniquement s'il le jugeait opportun⁵⁶¹. Elle a demandé d'assurer également qu'un scrutin puisse être organisé lorsqu'un syndicat prétend compter davantage d'adhérents que les autres syndicats déjà reconnus comme agent(s) négociateur(s) dans l'unité de négociation considérée⁵⁶².

232. S'agissant de la durée moyenne de la procédure de reconnaissance, la commission estime qu'elle doit être «raisonnable». Elle a considéré par exemple qu'une durée moyenne de neuf mois était excessive⁵⁶³. Elle a estimé aussi que le délai d'attente de trois ans imposé à une organisation n'ayant pu obtenir précédemment sa reconnaissance en tant qu'organisation la plus représentative, ou à une nouvelle organisation, avant de pouvoir demander une nouvelle décision devait être ramené à une période plus raisonnable⁵⁶⁴. Dans ce contexte, elle a noté que certaines législations imposent que le scrutin soit organisé dans un certain délai à compter de la demande exprimée par le syndicat afin d'éviter que la procédure de reconnaissance ne soit entravée par des délais excessifs provoqués parfois par la volonté de certains employeurs d'identifier les militants syndicaux⁵⁶⁵.

⁵⁵⁶ Voir, par exemple, *Ghana* – CEACR, observation, 2010; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CECAR, observation, 2011; et *Trinité-et-Tobago* – CEACR observation, 2011.

⁵⁵⁷ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011 (art. 1 du Prakas n° 13 de 2004).

⁵⁵⁸ Voir, par exemple, *Malaisie* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁵⁹ Voir, par exemple, *Portugal* – CEACR, observation, 2011 (art. 9 de la loi n° 108/91 du Conseil économique et social).

⁵⁶⁰ Voir, par exemple, *Malaisie* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁶¹ *Lesotho* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁶² Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, observation, 2010.

⁵⁶³ *Malaisie* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁶⁴ *Serbie* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁶⁵ *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011.

Seuil de représentativité

233. Si la question de la représentativité des agents de négociation est au centre de la procédure de reconnaissance, la détermination du seuil de représentativité pour pouvoir négocier est, en conséquence, primordiale. Considérant que le seuil de représentativité doit s'apprécier en fonction des particularités des systèmes de relations professionnelles, la commission n'impose pas de pourcentage obligatoire prédéterminé pour qu'une organisation puisse être considérée comme étant «représentative». Elle estime toutefois que l'exigence d'un pourcentage trop élevé de représentativité pour pouvoir être autorisée à négocier collectivement peut faire obstacle à la promotion et au développement d'une négociation collective libre et volontaire au sens de la convention. En réalité, la principale distinction à effectuer tient aux personnes amenées à être liées par la convention en question: si le système national en vigueur n'autorise les organisations qu'à négocier au nom de leurs propres membres, la question du seuil de représentativité ne se pose pas. Il en va cependant différemment lorsque les conventions collectives négociées par les organisations concernées trouveront à s'appliquer à l'ensemble des travailleurs d'un secteur ou d'un établissement, au-delà donc des seuls affiliés.

234. *Cinquante pour cent. En pratique, de nombreuses législations prévoient qu'un syndicat doit recueillir l'appui de 50 pour cent des membres d'une unité de négociation pour pouvoir être reconnu comme agent négociateur*⁵⁶⁶. *De l'avis de la commission, une telle solution peut toutefois poser des problèmes de compatibilité avec la convention puisqu'elle permet qu'un syndicat représentatif, mais qui ne réunit pas de majorité absolue, puisse être privé de la possibilité de négocier. Par conséquent, elle considère que dans un système de désignation d'agent négociateur exclusif, si aucun syndicat ne représente le pourcentage de travailleurs requis pour être déclaré agent négociateur exclusif, les droits de négociation collective devraient être accordés à tous les syndicats de l'unité, à tout le moins au nom de leurs propres membres.*

235. *Autres seuils.* D'autres systèmes établissent des seuils de représentativité inférieurs ou supérieurs à 50 pour cent. Sont ainsi prévus, par exemple, des seuils d'environ 30 pour cent⁵⁶⁷, de 40 pour cent⁵⁶⁸ ou de 10 à 20 pour cent⁵⁶⁹. De tels seuils ne sont pas tous compatibles avec la convention. Par exemple, la commission considère qu'exiger qu'un tiers des travailleurs concernés – au niveau d'une branche d'activité ou dans le cadre d'une grande entreprise – donnent leur soutien à une organisation pour qu'elle négocie en leur nom⁵⁷⁰ peut être difficile à atteindre et ne permet pas de promouvoir la

⁵⁶⁶ Voir, par exemple, *Belize* – CEACR, observation, 2010 (art. 27(2) de la loi sur les syndicats et les organisations d'employeurs); *République dominicaine* – CEACR, 2010, observation (art. 109 et 110 du Code du travail); *Lesotho* – CEACR, observation, 2011 (art. 198A(1)(b) du Code du travail); *Namibie* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 64, paragr. 1, de la loi sur le travail); *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2011 (art. 57(2) de la loi de 2005 sur les relations professionnelles); et *Turquie* – CEACR, observation, 2011 (art. 12 de la loi n° 2822).

⁵⁶⁷ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011 (art. 202(15) de la loi sur le travail); *Botswana* – CEACR, observation, 2011 (art. 48 de la loi sur les syndicats et les organisations patronales (amendement) lu conjointement avec l'article 32 de la loi sur les conflits du travail); *Gambie* – CEACR, observation, 2010 (art. 130 de la loi n° 5 de 2007 sur le travail); et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010 (art. 24(1) de la loi sur les relations professionnelles).

⁵⁶⁸ Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, observation, 2010 (art. 5(5) de la loi n° 14 de 1975 et art. 3(1)(d) de son règlement d'application); et *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011 (circulaire du 19 sept. 2000 et art. 32A de la loi sur les conflits du travail).

⁵⁶⁹ Voir, par exemple, *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, observation, 2011 (art. 212 et 213 de la loi sur les relations professionnelles).

⁵⁷⁰ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011.

négociation collective au sens de l'*article 4* de la convention. D'autres pays exigent un seuil de représentativité encore supérieur (jusqu'à 65 pour cent de la main-d'œuvre par syndicat)⁵⁷¹. La commission rappelle que lorsque aucune organisation syndicale d'une unité de négociation donnée ne réunit le pourcentage de représentativité requis pour pouvoir négocier au nom de tous les travailleurs, les organisations syndicales minoritaires devraient pouvoir négocier, conjointement ou séparément, au nom de leurs propres membres.

236. Dans ce contexte, la commission a noté avec satisfaction notamment la suppression de l'exigence que la conclusion et la signature d'une convention collective soient approuvées par les deux tiers des adhérents du syndicat concerné au *Guatemala*⁵⁷²; ainsi que le fait, au *Pérou*⁵⁷³, que la double exigence de représenter la majorité aussi bien des travailleurs concernés que des entreprises concernées pour pouvoir conclure une convention collective au niveau de la branche ou de la profession n'est désormais requise que dans le but qu'une négociation collective au niveau de la branche ou de la profession ait des effets généraux sur l'ensemble des travailleurs du secteur (dans le cas où cette double exigence ne serait pas satisfaite, le résultat de la négociation collective ne concernera que les travailleurs affiliés à l'organisation ou aux organisations syndicales correspondantes).

Regroupement d'organisations syndicales

237. S'agissant du regroupement d'organisations syndicales dans le but d'atteindre le seuil de représentativité imposé lorsqu'une organisation n'est pas en mesure de l'atteindre seule, la commission constate que certains pays prévoient ce type de modalité. Ces systèmes établissent, par exemple, que les syndicats peuvent se grouper en vue de permettre aux syndicats n'ayant pas obtenu le pourcentage requis de participer à la négociation collective⁵⁷⁴; ou prévoient que si aucune organisation syndicale ne remplit les critères de représentativité, ces organisations peuvent conclure un accord de fusion à cette fin⁵⁷⁵. La commission considère que ces systèmes sont compatibles avec la convention. Certains pays ne reconnaissent toutefois pas aux syndicats la possibilité de se regrouper aux fins de la négociation⁵⁷⁶.

Représentativité des organisations d'employeurs

238. Quant à la question du seuil de représentativité nécessaire pour la reconnaissance des organisations d'employeurs, la commission a considéré par exemple que l'obligation de ne reconnaître le droit de négociation collective qu'aux organisations d'employeurs représentant au moins 10 pour cent des employeurs, constituait un pourcentage très élevé, en particulier pour les négociations se déroulant à l'échelle sectorielle ou nationale⁵⁷⁷. Elle a également demandé de réduire considérablement ou d'abroger les prescriptions

⁵⁷¹ *Hongrie* – CEACR, observation, 2011. Il faut que les syndicats représentent 65 pour cent de la main-d'œuvre par syndicat – un seuil qui peut difficilement être atteint dans une structure syndicale pluraliste – pour avoir le droit de participer à une négociation collective (art. 33(5) du Code du travail) et d'amender ou renégocier une convention collective (art. 37(1) et (2) du Code du travail). Le gouvernement se dit prêt à discuter d'un amendement à cette disposition.

⁵⁷² *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

⁵⁷³ *Pérou* – CEACR, observation, 2005.

⁵⁷⁴ *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011.

⁵⁷⁵ *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011.

⁵⁷⁶ Voir, par exemple, *Hongrie* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁷⁷ *Serbie* – CEACR, observation, 2011 (art. 222 de la loi sur le travail).

minimales fixées pour la définition d'une «association autorisée d'employeurs» dans un cas où celles-ci établissaient qu'il fallait que les membres de l'association emploient un minimum de 25 pour cent des salariés de l'économie du pays et représentent un minimum de 25 pour cent du produit national brut, de façon à permettre aux employeurs et associations d'employeurs de conclure des conventions collectives de la façon qui leur paraît la plus appropriée⁵⁷⁸.

Négociation des représentants de travailleurs non syndiqués

239. Comme, en vertu de la convention, le droit de négociation collective appartient à la fois aux organisations de travailleurs, quel qu'en soit le niveau, aux employeurs ainsi qu'à leurs organisations, la négociation collective avec des représentants de travailleurs non syndiqués ne devrait être possible que s'il n'existe pas d'organisations syndicales au niveau concerné. En effet, la commission estime que la négociation directe entre l'entreprise et ses salariés visant à contourner les organisations suffisamment représentatives, lorsqu'elles existent, peut porter atteinte au principe de la promotion de la négociation collective inscrit dans la convention. C'est dans cet esprit que l'*article 5* de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, dispose que, «lorsqu'une entreprise compte à la fois des représentants syndicaux et des représentants élus, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de représentants élus ne puisse servir à affaiblir la situation des syndicats intéressés ou de leurs représentants». L'*article 3, paragraphe 2*, de la convention n° 154 est formulé de manière similaire, et la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, établit que le terme «convention collective» doit s'entendre comme «tout accord écrit relatif aux conditions de travail et d'emploi conclu entre, d'une part, un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs et, d'autre part, une ou plusieurs organisations représentatives de travailleurs ou, en l'absence de telles organisations, les représentants des travailleurs intéressés, dûment élus et mandatés par ces derniers en conformité avec la législation nationale».

240. En pratique, la commission a rappelé à plusieurs reprises que, lorsqu'il existe un syndicat représentatif et que celui-ci est actif au sein de l'entreprise ou de la branche d'activité considérée, le fait d'autoriser d'autres représentants des travailleurs à négocier collectivement non seulement affaiblit la position du syndicat concerné mais porte également atteinte aux droits et principes de l'OIT sur la négociation collective. En dépit de ce principe, plusieurs Etats continuent à promouvoir ou à permettre à des représentants de travailleurs non syndiqués de conclure des conventions collectives⁵⁷⁹ même lorsqu'il existe, dans le secteur ou l'entreprise considéré, une organisation syndicale plus à même de garantir l'indépendance de ses positions vis-à-vis de l'employeur. Rappelant les principes selon lesquels l'utilisation des mécanismes pour la négociation volontaire doit être encouragée, la commission estime que, si lors d'une négociation collective avec le syndicat l'entreprise pouvait offrir de meilleures conditions de travail aux employés non syndiqués, il y aurait un risque sérieux que cette mesure affaiblisse les capacités de négociation du syndicat et entraîne des discriminations en faveur des employés non syndiqués; de plus, cela pourrait encourager

⁵⁷⁸ *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 161 de la loi sur le travail).

⁵⁷⁹ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010 (art. 197 et 198 du nouveau Code du travail); *Géorgie* – CEACR, observation, 2010 (art. 41 à 43 du Code du travail); *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011 (art. 282(2) du Code du travail); *Kirghizstan* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2011 (art. 21(1), 23(1), 31, 35, 36, 48, 49 et 59 du Code du travail); *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2011 (art. 31 du Code du travail); et *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2010 (art. 17 du Code du travail).

les employés syndiqués à se retirer du syndicat ⁵⁸⁰. Soulignant que la négociation collective constitue un droit fondamental consacré par de nombreuses constitutions nationales, qui la placent ainsi sur un rang privilégié élevé, **la commission invite les gouvernements à prendre des mesures afin d'éviter que des accords directs avec des travailleurs non syndiqués soient utilisés à des fins antisyndicales**, comme c'est encore le cas dans certains pays. Elle a ainsi dénoncé, par exemple, la disproportion manifeste entre le nombre élevé d'accords collectifs conclus avec des travailleurs non syndiqués et le faible nombre de conventions collectives conclues avec les organisations syndicales ⁵⁸¹. Enfin, la commission a noté avec satisfaction la modification législative au *Panama* ⁵⁸² aboutissant à ce que le ministère du Travail ne puisse plus accepter de revendications émanant d'un groupe de travailleurs non syndiqués.

Organismes et procédures visant à faciliter et promouvoir la négociation collective

241. La recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, propose une série de moyens propres à faciliter et promouvoir la négociation collective, que l'article 4 de la convention n° 98 encourage. Parmi ceux-ci figurent notamment les mesures: i) destinées à faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs; ii) permettant la mise en place de procédures de reconnaissance des organisations les plus représentatives; iii) permettant la négociation collective à quelque niveau que ce soit; iv) permettant que les négociateurs reçoivent une formation appropriée et que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause (par exemple des renseignements portant sur la situation économique de l'entreprise, à condition toutefois que l'objectivité et la confidentialité de ces données économiques soient raisonnablement garanties); ainsi que v) les mesures adaptées aux circonstances nationales permettant que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent ⁵⁸³. De plus, la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, encourage l'instauration de procédures de médiation et de conciliation volontaires, dont les principales caractéristiques devraient être le caractère paritaire des organismes, le recours volontaire à des procédures qui devraient être rapides et gratuites, et elle recommande aux parties de s'abstenir de recourir à la grève ou au lock-out tant que des procédures de conciliation ou d'arbitrage volontaire sont en cours.

242. En pratique, plusieurs systèmes nationaux prévoient la création d'organismes paritaires – au niveau de l'entreprise ou de la branche d'activité, au niveau central ou interprofessionnel – au sein desquels les conventions collectives doivent être, ou sont généralement, conclues. Certaines législations établissent des régimes distincts pour les secteurs privé et public afin de mieux prendre en compte les spécificités de ce dernier. D'autres prévoient la mise en place d'institutions spécialisées ⁵⁸⁴. Quel que soit le type de système retenu, la commission est d'avis qu'il devrait avoir pour but premier d'encourager, par tous les moyens possibles, la négociation collective libre et volontaire entre les parties, en leur laissant la plus grande autonomie possible mais tout en

⁵⁸⁰ Géorgie – CEACR, observation, 2010.

⁵⁸¹ Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2010; et *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010.

⁵⁸² *Panama* – CEACR, observation, 2010.

⁵⁸³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 247.

⁵⁸⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 244-247.

établissant un cadre législatif et un appareil administratif auquel elles peuvent recourir, sous une forme volontaires et d'un commun accord, pour faciliter la conclusion d'une convention collective dans les meilleurs conditions.

243. Quant aux organismes appelés à résoudre des différends, de l'avis de la commission, ceux-ci devraient être indépendants et le recours à ces organismes devrait se faire sur une base volontaire. L'expérience prouve que la simple intervention d'un tiers neutre, indépendant et recueillant la confiance des parties, suffit souvent à débloquer une situation que les parties ne pourraient régler par elles-mêmes. Par ailleurs, la commission rappelle que la promotion de la négociation collective impose aussi que soient abordées les pratiques abusives en matière de négociation collective tels, par exemple, la mauvaise foi avérée, le retard injustifié dans le déroulement de la négociation ou le non-respect des accords conclus⁵⁸⁵. Elle implique aussi que soient tenues régulièrement des consultations franches et complètes avec les organisations d'employeurs et de travailleurs concernées au sujet de la révision du système de négociation collective – dans le respect du principe de l'autonomie des parties et à la lumière des implications à long terme d'une telle révision pour le niveau de vie des travailleurs⁵⁸⁶ – prenant en considération l'importance d'assurer que les règles du système soient durables, ce qui implique un large degré d'acceptation par les parties.

244. En pratique, plusieurs mesures positives de promotion de la négociation collective furent saluées par la commission ces dernières années. Elle a salué par exemple les activités de formation et d'information à destination des partenaires sociaux qui furent organisées au *Burkina Faso*⁵⁸⁷; la sensibilisation et la formation des délégués du personnel, des délégués syndicaux et autres travailleurs au sujet des techniques de négociation à *Madagascar*⁵⁸⁸; l'interdiction des pratiques abusives et la garantie du droit d'accès aux informations nécessaires dans tous les secteurs, y compris les zones franches d'exportation à *Maurice*⁵⁸⁹; les activités de sensibilisation et d'information sur la législation applicable et l'accompagnement des procédures de négociation au *Mozambique*⁵⁹⁰; l'adoption de dispositions visant à assurer qu'il ne puisse y avoir de pénalités ou de mesures incitatives de caractère financier liées à des restrictions inacceptables de la négociation collective en *Australie*⁵⁹¹; la création de nouveaux tribunaux du travail afin de remédier à la lenteur de la justice au *Guatemala*⁵⁹²; et les mesures permettant de limiter le coût de la procédure de négociation en *Australie*⁵⁹³ et au *Cap-Vert*⁵⁹⁴.

⁵⁸⁵ La commission a souligné ce point dans une observation concernant la Suisse, sans conclure toutefois à l'existence d'un problème en ce sens dans le pays (*Suisse* – CEACR, observation, 2011).

⁵⁸⁶ *Grèce* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁸⁷ *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁸⁸ *Madagascar* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁸⁹ *Maurice* – CEACR, observation, 2011.

⁵⁹⁰ *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011.

⁵⁹¹ *Australie* – CEACR, observation, 2010.

⁵⁹² *Guatemala* – CEACR, observation, 2010.

⁵⁹³ *Australie* – CEACR, demande directe, 2010.

⁵⁹⁴ *Cap-Vert* – CEACR, observation, 2011.

Extension de la négociation collective

245. La recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, établit que lorsqu'il apparaît approprié, compte tenu du système de conventions collectives en vigueur, «des mesures à déterminer par la législation nationale et adaptées aux circonstances propres à chaque pays devraient être prises pour rendre applicables toutes ou certaines dispositions d'une convention collective à tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application professionnel et territorial de la convention»⁵⁹⁵. La législation nationale pourrait subordonner l'extension d'une convention collective, notamment aux conditions suivantes: i) la convention collective devrait déjà viser un nombre d'employeurs et de travailleurs intéressés suffisamment représentatif du point de vue de l'autorité compétente; ii) la demande d'extension de la convention collective devrait, en règle générale, être faite par une ou plusieurs organisations de travailleurs ou d'employeurs qui sont parties à la convention collective; et iii) les employeurs et les travailleurs auxquels la convention collective serait rendue applicable devraient être invités à présenter au préalable leurs observations⁵⁹⁶. La commission estime que l'extension des conventions collectives n'est pas contraire au principe de la négociation collective volontaire et n'enfreint pas la convention n° 98. Elle constate qu'une telle mesure est prévue par plusieurs pays.

Arbitrage obligatoire

246. L'imposition de l'arbitrage avec effets obligatoires soit directement en vertu de la législation, soit par décision administrative ou à l'initiative d'une seule des parties, lorsque les parties n'arrivent pas à un accord ou après un certain nombre de jours de grève, constitue l'une des formes d'intervention les plus radicales des autorités en matière de négociation collective. Avant d'être abordée, cette question impose certaines clarifications préalables. Premièrement, une distinction doit être opérée entre les *conflits de droit*, qui portent sur l'application ou l'interprétation d'une convention collective (le règlement de ces conflits peut être soumis à une autorité indépendante), et les *conflits d'intérêts*, qui concernent la conclusion d'une convention collective ou la modification, par la négociation collective, des salaires et autres conditions de travail prévues dans une convention collective en vigueur. Il est question ici du deuxième type de différend. Ensuite, l'expression «arbitrage obligatoire» elle-même donne lieu à une certaine confusion. Lorsque ces termes se réfèrent aux effets obligatoires d'une procédure d'arbitrage à laquelle les parties ont eu recours volontairement, la commission est d'avis qu'ils ne soulèvent pas de difficultés, les parties étant normalement censées accepter d'être liées par la décision de l'arbitre ou du conseil d'arbitrage qu'elles ont librement choisi. Le véritable problème se pose dans le cas d'un arbitrage que les autorités publiques peuvent imposer à la demande d'une seule des parties, ou de leur propre initiative, dans un conflit d'intérêts et dont les effets sont obligatoires pour les parties⁵⁹⁷.

247. *L'arbitrage obligatoire dans le cas où les parties n'arrivent pas à un accord est, en règle générale, contraire aux principes de la négociation volontaire. Selon la commission, l'arbitrage obligatoire n'est admissible que dans certaines circonstances particulières, à savoir: i) dans les services essentiels au sens strict du terme, soit les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne; ii) dans le cas de litiges dans le service public, impliquant des fonctionnaires commis à l'administration de*

⁵⁹⁵ Paragr. 5 1).

⁵⁹⁶ Paragr. 5 2).

⁵⁹⁷ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 254-256.

L'Etat; iii) lorsque, après des négociations prolongées et infructueuses, il devient évident que l'on ne sortira pas de l'impasse sans une initiative des autorités; ou iv) en cas de crise aiguë. L'arbitrage accepté par les deux parties (volontaire) est, quant à lui, toujours légitime. En toute hypothèse, la commission estime que, avant d'imposer un tel arbitrage, il est hautement souhaitable que toutes les occasions possibles soient données aux parties pour négocier collectivement pendant un laps de temps suffisant, avec le concours d'une médiation indépendante.

248. En pratique, les principales difficultés rencontrées par la commission portent sur la possibilité donnée par certains pays d'imposer l'arbitrage à la demande d'une des parties seulement⁵⁹⁸, d'un tiers⁵⁹⁹ ou d'une autorité⁶⁰⁰, notamment dans des services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme ou lorsque sont imposées des considérations liées à la protection de certains intérêts. En fonction des systèmes, l'autorité publique administrative ou législative – intervenant de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties – est autorisée soit à tenter de régler elle-même le différend, soit à soumettre le différend à certains organismes spécifiques (commission de conciliation ou organisme d'arbitrage), soit à déférer le différend à l'autorité judiciaire. De l'avis de la commission, l'ensemble de ces solutions pose des problèmes de compatibilité avec la convention⁶⁰¹.

249. En revanche, certains pays prévoient que, lorsque la tentative de conciliation entre les parties au conflit n'a pas abouti, le différend est transmis à un organe spécifique indépendant chargé d'établir un rapport ou des recommandations qui, passé un certain délai, deviennent exécutoires si les parties en conflit ne les ont pas contestés⁶⁰². La commission estime que ce type de disposition peut être compatible avec la convention, à condition toutefois que le délai susmentionné soit raisonnable.

250. *Conclusion d'une première convention collective.* Alors que la commission considère que l'arbitrage imposé par les autorités à la demande d'une seule partie est d'une manière générale contraire au principe de la négociation volontaire des conventions collectives, elle admet une exception dans le cas de dispositions autorisant les organisations de travailleurs à engager une telle procédure en vue de la conclusion d'une première convention collective. L'expérience montrant que la conclusion d'une

⁵⁹⁸ Voir, par exemple, *Indonésie* – CEACR, observation, 2010; *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, observation, 2011; *Zambie* – CEACR, observation, 2011. Par ailleurs, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis indique que «the Federal Labor Relations Authority performs functions for Federal employee labor organizations [...], including resolution of complaints of unfair labor practices and disputes over the scope of collective bargaining negotiations. In addition, the [Federal Mediation and Conciliation Service] has authority to help resolve bargaining disputes between Federal agencies and labor organizations. If the dispute cannot be resolved voluntarily, either party may request the Federal Service Impasses Panel (FSIP) to consider the matter. The FSIP has authority to take whatever action is necessary to resolve the impasse, including direct assistance or binding arbitration.»

⁵⁹⁹ Voir, par exemple, *Portugal* – CEACR, observation, 2011.

⁶⁰⁰ Voir, par exemple, *Koweït* – CEACR, demande directe, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2011; et *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2011.

⁶⁰¹ Il a été demandé à plusieurs pays de modifier leur législation sur ces points: voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2010; *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Cuba* – CEACR, observation, 2010; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *Islande* – CEACR, observation, 2010; *Jamaïque* – CEACR, observation, 2010; *Liban* – CEACR, demande directe, 2011; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011; *Népal* – CEACR, observation, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2011; *Rwanda* – CEACR, observation, 2011; *Seychelles* – CEACR, observation, 2011; *Soudan* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011; *Togo* – CEACR, observation, 2011; et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

⁶⁰² Voir, par exemple, les articles 242-248 du Code du travail du *Congo*.

première convention collective constitue souvent une des étapes les plus difficiles dans l'établissement de saines relations professionnelles, de telles dispositions peuvent être considérées comme des mécanismes et procédures visant à promouvoir la négociation collective. Elle a noté à ce sujet que, au *Portugal*⁶⁰³, si des négociations prolongées et infructueuses débouchaient sur une situation de blocage apparaissant comme impossible à résoudre, l'imposition de l'arbitrage obligatoire serait limitée à la négociation d'une première convention collective.

⁶⁰³ *Portugal* – CEACR, observation, 2011.

Partie III. Travail forcé

Chapitre 1

Introduction

251. Le droit de ne pas être soumis au travail forcé ou obligatoire est crucial pour la réalisation de la justice sociale et présente un lien avec les autres droits et libertés. Il est renforcé par l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, examinés ci-dessus. En outre, il revêt une grande pertinence pour la protection des groupes vulnérables, comme les enfants, contre l'exploitation, l'esclavage et la marchandisation. Son universalité est ancrée dans le principe de non-discrimination qui s'applique à tous.

252. Le droit de ne pas être astreint à un travail forcé ou obligatoire est la pierre angulaire du concept de travail décent et l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux relevant de la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Les deux conventions fondamentales de l'OIT sur ce thème – les conventions n^{os} 29 et 105 – sont les plus largement ratifiées de tous les instruments de l'OIT⁶⁰⁴. Les principes consacrés dans ces conventions jouissent d'une reconnaissance et d'une adhésion universelles et sont devenus des droits fondamentaux inaliénables de l'homme. Ils ont été incorporés dans divers instruments internationaux de portée universelle ou régionale⁶⁰⁵. ***L'interdiction du recours au travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes est considérée désormais comme une norme impérative du droit international en matière de droits de l'homme; son caractère contraignant n'admet aucune exception.***

253. Les conventions n^{os} 29 et 105 visent à garantir à tous les êtres humains le droit de ne pas être assujettis à un travail forcé, quel que soit sa nature ou le secteur d'activité dans lequel il est réalisé. Ces deux instruments sont complémentaires et leur application conjointe devrait contribuer à l'éradication complète du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes.

254. Depuis la dernière étude d'ensemble sur ce sujet, en 2007⁶⁰⁶, la commission a noté avec satisfaction un certain nombre de cas dans lesquels des progrès ont été accomplis, couvrant des mesures prises tant sur le plan législatif que dans la pratique pour assurer

⁶⁰⁴ Voir paragr. 908 et suivants ci-après.

⁶⁰⁵ Voir, par exemple, art. 8, paragr. 1 a), b) et c), du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1966). Pour un descriptif d'autres instruments de portée universelle et régionale, voir: *Eradiquer le travail forcé*, étude d'ensemble relative à la convention (n^o 29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n^o 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 96^e session, Genève, 2007, paragr. 19-21.

⁶⁰⁶ *Ibid.*

une meilleure application de ces conventions dans divers pays. La commission a noté en particulier l'abrogation ou la modification de certaines dispositions législatives qui autorisaient le recours au travail forcé ou obligatoire à des fins de production ou de service. Elle a également noté l'abrogation ou la modification de dispositions autorisant l'imposition du travail forcé ou obligatoire comme mesure de coercition ou d'éducation politique, comme sanction à l'encontre de personnes ayant ou exprimant certaines opinions politiques, en tant que punition pour divers manquements à la discipline du travail ou pour participation à des grèves.

255. Toutefois, malgré la condamnation universelle du travail forcé ou obligatoire et l'adoption de dispositions constitutionnelles et législatives l'abolissant, des pratiques relevant du travail forcé existent encore dans un certain nombre de pays à travers le monde et beaucoup d'individus en sont toujours victimes. Le travail forcé est l'antithèse du travail décent et sa persistance fait affront à la dignité humaine.

256. Dans l'étude d'ensemble de 2007, la commission a observé que l'on trouve encore dans certains pays des *séquelles de l'esclavage* et des *pratiques analogues* allant parfois de pair avec des enlèvements d'hommes, de femmes et d'enfants à l'occasion de conflits armés. Subsistent également les pratiques largement répandues de la *servitude pour dettes* et de la *traite des personnes* à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation de leur travail qui peuvent concerner aussi bien les adultes que les enfants. Dans de nombreux pays, les *travailleurs domestiques* se trouvent piégés dans des situations de travail forcé et, dans bien des cas, ils sont empêchés de quitter le domicile de leur employeur par la menace ou la violence. La commission a également noté qu'aujourd'hui le travail forcé affecte aussi un grand nombre de *travailleurs migrants* transportés loin de leur pays ou de leur communauté d'origine. De même, persistent encore diverses formes de travail forcé ou obligatoire imposé directement par l'Etat, en violation des normes internationales, soit à des fins de production ou de service (par exemple à travers les obligations liées au service national) ou à titre de sanction (par exemple lorsqu'une personne exprime certaines opinions politiques ou participe à des grèves). La commission a fait référence à cet égard au Rapport global de 2005 sur le travail forcé en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail qui souligne que, ces dernières années, on a pris davantage conscience que le travail forcé sous toutes ses formes est un phénomène qui peut toucher toutes les sociétés, dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés, et qui ne se limite pas, loin s'en faut, à quelques zones bien circonscrites de la planète ⁶⁰⁷.

257. Dans l'étude d'ensemble de 2007, lors de l'examen des problèmes d'application des conventions sur le travail forcé, la commission a identifié de nouvelles tendances et mis en lumière des problématiques qui sont apparues au cours de ces dernières décennies. Ainsi, elle a attiré l'attention sur le problème de la *traite des personnes* à des fins de travail forcé; elle a par ailleurs noté la tendance à la *privatisation des prisons et le travail effectué par des prisonniers au profit d'entreprises privées*; l'adoption dans de nombreux pays de dispositions introduisant une nouvelle *sanction pénale, le travail d'intérêt général*, comme peine alternative à l'emprisonnement; l'adoption dans certains pays de mesures imposant l'exécution d'un *travail obligatoire en tant que condition pour bénéficier des prestations de chômage*; enfin, la commission a examiné certaines situations dans lesquelles *l'exigence de l'accomplissement d'heures de travail supplémentaires* pourrait constituer une violation de la convention n° 29.

⁶⁰⁷ *Une alliance mondiale contre le travail forcé*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), CIT, 93^e session, Genève, 2005, paragr. 11.

258. La présente étude d'ensemble examine de manière plus approfondie certaines de ces tendances en analysant les progrès réalisés au cours des cinq dernières années dans l'application des conventions sur le travail forcé et en mettant l'accent sur certains thèmes, notamment la vulnérabilité face au travail forcé et obligatoire de certaines personnes appartenant aux groupes les plus vulnérables, tels que *les travailleurs migrants, les travailleurs domestiques, les peuples indigènes, les travailleurs du secteur informel, les femmes et les enfants*, tant dans le contexte de la traite des personnes que dans d'autres situations relevant du travail forcé. Le travail forcé est très souvent lié à la pauvreté et à la discrimination, en particulier lorsqu'il est imposé dans le secteur privé et, encore plus fréquemment, dans le secteur informel de l'économie. D'après le dernier Rapport global sur le travail forcé en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (2009), les recherches du BIT n'ont cessé de montrer que la manipulation du crédit et de la dette, soit par l'employeur soit par le recruteur, demeure un mécanisme par lequel les travailleurs vulnérables se retrouvent piégés dans des situations de travail forcé. Les paysans et les peuples indigènes pauvres peuvent être conduits à s'endetter en acceptant des prêts relativement peu importants mais qui se cumulent ou en obtenant des avances sur salaire de l'employeur ou du recruteur lorsqu'ils traversent des périodes difficiles. Quant aux candidats à l'immigration, ils peuvent avoir à verser de fortes sommes aux agents chargés d'organiser le voyage et de leur chercher un emploi à l'étranger, sommes qu'ils doivent emprunter auprès de prêteurs ou d'autres sources⁶⁰⁸.

259. La présente étude d'ensemble examine également les progrès accomplis au cours des cinq dernières années dans l'élimination du travail forcé ou obligatoire en tant que sanction à l'encontre de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques, comme punition pour divers manquements à la discipline du travail ou pour participation à des grèves.

260. Le travail forcé ou obligatoire est aujourd'hui universellement interdit. Des dispositions garantissant la liberté du travail figurent généralement dans les Constitutions nationales⁶⁰⁹ et leur respect est souvent assuré par des dispositions pénales qui sanctionnent les atteintes aux libertés individuelles et constituent pour les victimes une protection contre les atteintes illégales à leur liberté, qu'elles soient le fait de particuliers ou des pouvoirs publics. Dans de nombreux pays, des dispositions interdisant expressément le travail forcé ont également été incorporées dans le Code du travail ou dans la législation générale sur l'emploi. Ainsi, dans de nombreux Etats ayant ratifié les conventions, la législation contient une définition du travail forcé ou obligatoire qui s'inspire de celle figurant dans la convention n° 29, dont elle suit souvent de très près le libellé⁶¹⁰. Appliquées conjointement avec les dispositions pertinentes du Code pénal, les dispositions constitutionnelles et de la législation du travail qui interdisent le travail forcé ou obligatoire semblent globalement suffisantes pour protéger les particuliers contre l'imposition illégale du travail forcé. Toutefois, de telles dispositions peuvent être sans effet si le travail forcé ou obligatoire est imposé par la législation elle-même⁶¹¹.

⁶⁰⁸ *Le coût de la coercition*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, rapport I(B), CIT, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 40.

⁶⁰⁹ Voir paragr. 10 ci-dessus.

⁶¹⁰ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 67 et note de bas de page 141.

⁶¹¹ Voir paragr. 266 ci-dessous.

Chapitre 2

Champ d'application des conventions et méthodes d'application

Champ d'application

261. *Ni la convention n° 29 ni la convention n° 105 ne contiennent de dispositions qui limitent leur champ d'application en excluant certaines catégories de travailleurs. Destinées à garantir le respect de certains droits fondamentaux de l'homme, les deux conventions sont d'application générale et conçues pour protéger la population entière des pays qui les ont ratifiées.*

262. L'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 29 définit le «travail forcé ou obligatoire» comme étant «tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque» et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré⁶¹². Il découle des termes «*tout travail ou service*» que la convention s'applique à tous les types de travail, de service et d'emploi, quels que soient l'industrie ou le secteur dans lequel il est exercé, y compris le secteur informel. L'expression «*un individu*» fait référence à tous les êtres humains – adultes et enfants, nationaux et non-nationaux, y compris tous les migrants en situation irrégulière. Les conventions sur le travail forcé sont donc applicables à *tous les travailleurs des secteurs public et privé, aux travailleurs migrants, aux travailleurs domestiques et aux travailleurs de l'économie informelle*. Les exceptions à la définition du travail forcé dans la convention sont examinées ci-après⁶¹³.

263. En ce qui concerne plus particulièrement le champ d'application de la convention n° 105, il convient de garder à l'esprit que, bien que ses dispositions soient étroitement liées aux libertés publiques, cet instrument ne traite pas de la liberté de pensée ou d'expression, ou d'autres libertés publiques en tant que telles. Il ne régit pas non plus les questions relatives à la discipline du travail ou à la grève en général. Cette convention vise à garantir qu'aucune forme de travail forcé ou obligatoire ne sera utilisée dans les circonstances prévues par la convention. Lorsque les sanctions applicables aux infractions liées à l'expression d'opinions politiques, la discipline du travail ou la participation à une grève n'entraînent aucune obligation de travail, les dispositions de fond qui régissent ces infractions ne relèvent pas du champ d'application de la convention.

⁶¹² Pour une analyse complète de la définition du travail forcé ou obligatoire donnée dans la convention et les exceptions à son champ d'application, voir chapitre 3 ci-après.

⁶¹³ Voir paragr. 273-281 ci-après.

Méthodes d'application: Dispositions constitutionnelles et législatives, décisions judiciaires

264. Comme indiqué ci-dessus⁶¹⁴, des dispositions garantissant la liberté du travail figurent généralement dans *la Constitution nationale, le Code du travail ou la législation générale sur l'emploi*, et leur respect est souvent assuré par des dispositions de la *législation pénale* qui sanctionnent les atteintes aux libertés individuelles et constituent pour les victimes une protection contre les atteintes illégales à leurs libertés. Toutefois, l'évaluation de la situation concernant l'application des conventions sur le travail forcé nécessite, outre une étude des dispositions constitutionnelles et de la législation du travail de base, l'examen d'un large éventail d'autres lois et réglementations nationales, en vue de vérifier qu'aucune forme de travail forcé ou obligatoire entrant dans le champ d'application des conventions ne peut être imposée du fait de leur application pratique: *codes pénaux et diverses législations pénales, lois contre la traite des personnes, lois régissant les libertés publiques et politiques (y compris les lois sur la presse et autres médias, les partis politiques, les réunions publiques et les assemblées, etc.), lois sur les peuples indigènes, les lois et règlements pénitentiaires, lois régissant le service militaire obligatoire, lois régissant les situations d'urgence, etc.*

265. En outre, étant donné qu'il n'est pas toujours possible d'apprécier la portée d'une loi en examinant simplement son libellé, ce n'est qu'en étudiant soigneusement la manière dont ce texte est effectivement appliqué dans la pratique – et en particulier la façon dont les tribunaux définissent ou illustrent sa portée – qu'il est possible de déterminer si les normes consacrées par les conventions sont réellement respectées. Ainsi, les décisions judiciaires jouent un rôle important dans la mise en œuvre des conventions sur le travail forcé.

Difficultés d'application des conventions

266. Malgré les progrès tangibles qui ont été enregistrés au cours des dernières décennies dans l'élimination du travail forcé ou obligatoire, la commission relève que l'application effective des conventions sur le travail forcé continue à poser des problèmes dans certains pays. ***Certaines formes de travail forcé ou obligatoire sont toujours imposées directement par l'Etat, en violation des normes internationales, soit à des fins de production ou de service (comme diverses obligations liées au service national, par exemple l'utilisation des conscrits à des fins non militaires, ainsi que le pouvoir de mobiliser de la main-d'œuvre en dehors des situations d'urgence ou les restrictions à la liberté des travailleurs de mettre fin à leur emploi, en particulier dans les services publics et les services essentiels), soit comme sanction (par exemple lorsque des personnes condamnées sont engagées par des entités privées ou mises à leur disposition). Dans certains cas, la liberté d'expression fait toujours l'objet de restrictions dont le non-respect est passible de sanctions comportant un travail obligatoire. De telles sanctions s'appliquent également aux fonctionnaires ou aux gens de mer pour divers manquements à la discipline du travail ou pour participation à des grèves.*** Ces diverses formes de travail forcé ou obligatoire seront examinées en détail dans les chapitres 3 et 4. La commission a demandé aux gouvernements concernés d'abroger ou de modifier les dispositions en question afin de mettre la législation en conformité avec les conventions.

⁶¹⁴ Voir paragr. 260 ci-dessus.

267. *La commission relève également que, en dépit de l'adoption de dispositions constitutionnelles et législatives interdisant le recours au travail forcé, divers problèmes d'application de ces dispositions dans la pratique persistent dans un certain nombre de pays. Ainsi, dans divers pays et régions du monde subsistent des séquelles de l'esclavage ou des pratiques analogues, parfois liées à l'enlèvement d'hommes, de femmes et d'enfants dans le contexte de conflits armés. Il en est de même de différentes formes de servitude pour dettes et de traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle ou d'exploitation de leur travail, qui concernent aussi bien les adultes que les enfants. Les membres des groupes les plus vulnérables (par exemple les travailleurs migrants, les travailleurs domestiques, les travailleurs agricoles, les travailleurs du secteur informel, les membres des communautés indigènes) sont les plus touchés.* Ces problèmes d'application des conventions dans la pratique seront également examinés en détail dans les chapitres 3 et 4. La commission a demandé aux gouvernements concernés de prendre toutes les mesures nécessaires pour identifier, libérer et réinsérer les victimes de travail forcé (telles que les paysans en situation de servitude pour dettes et les victimes de la traite ou de pratiques analogues à l'esclavage) et pour punir les responsables en renforçant les mécanismes d'inspection du travail et de contrôle de l'application de la loi et en imposant des sanctions pénales efficaces, comme l'exige l'article 25 de la convention n° 29.

Chapitre 3

Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930

Définition du travail forcé ou obligatoire

268. Aux fins de la convention n° 29, l'expression «travail forcé ou obligatoire» est définie comme «tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré» (*article 2, paragraphe 1*, de la convention). Les trois éléments de cette définition (*travail ou service, menace d'une peine quelconque et offre de plein gré*) sont examinés ci-après.

269. Une distinction doit être faite entre *travail ou service* et «enseignement ou formation». Comme la commission l'a déjà observé dans son étude d'ensemble de 2007, le principe de l'enseignement obligatoire est reconnu dans divers instruments internationaux en tant que moyen d'assurer le plein exercice du droit à l'éducation, et il est également prévu dans certains instruments de l'OIT⁶¹⁵. La commission a également souligné qu'un programme de formation professionnelle obligatoire, par analogie et en tant que prolongement de l'instruction générale obligatoire, ne constitue pas un travail ou un service obligatoire au sens de la convention n° 29⁶¹⁶. Comme indiqué ci-dessus, l'expression *tout travail ou service* recouvre tous les types de travail, de service et d'emploi, quel que soit l'industrie ou le secteur dans lequel il est exercé, y compris le secteur informel⁶¹⁷.

270. L'expression la *menace d'une peine quelconque* doit s'entendre dans un sens très large. Elle couvre les sanctions pénales ainsi que diverses formes de coercition comme la violence physique, la coercition psychologique, la rétention de papiers d'identité, etc. La peine en question peut prendre la forme de la privation d'un droit ou d'un avantage⁶¹⁸.

271. L'*offre de plein gré* fait référence au consentement libre et éclairé donné par le travailleur afin d'établir une relation de travail et à sa liberté de quitter son emploi à tout moment (par exemple moyennant un préavis raisonnable). Une contrainte extérieure ou une coercition indirecte entravant la liberté d'un travailleur de «s'offrir de plein gré» peut résulter non seulement d'un acte des autorités, comme des dispositions légales, mais également de la pratique d'un employeur, par exemple lorsque des *travailleurs migrants* sont victimes de tromperie, de fausses promesses ou lorsqu'ils sont forcés de rester à la disposition d'un employeur; de telles pratiques constituent une violation flagrante de la convention⁶¹⁹. En ce qui concerne la possibilité de reprendre un consentement librement

⁶¹⁵ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 36.

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Voir paragr. 262 ci-dessus.

⁶¹⁸ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 37.

⁶¹⁹ *Ibid.*, paragr. 39.

donné d'accomplir un travail ou un service, la commission a considéré que, s'agissant de la liberté des travailleurs de quitter leur emploi, même dans les cas où l'emploi est à l'origine le résultat d'un accord conclu librement, les travailleurs ne sauraient aliéner leur droit au libre choix de leur travail. En conséquence, les dispositions légales empêchant un travailleur engagé pour une durée indéterminée (ou pour une durée très longue) de mettre fin à son emploi moyennant un préavis raisonnable ont pour effet de transformer une relation contractuelle fondée sur la volonté des parties en un service imposé par la loi et sont incompatibles avec la convention⁶²⁰. S'agissant du travail des enfants, la question se pose de savoir si, et dans quelles circonstances, il est possible de considérer qu'un mineur s'est offert «de plein gré» pour un travail ou un service et si le consentement des parents est exigé et peut être considéré comme suffisant. La plupart des législations nationales ont fixé un âge minimum pour pouvoir conclure un contrat de travail, qui peut coïncider avec l'âge auquel s'achève la scolarité obligatoire. Toutefois, les emplois qui sont susceptibles de porter atteinte à la santé, la sécurité ou la moralité sont généralement interdits aux personnes âgées de moins de 18 ans, conformément aux conventions pertinentes de l'OIT⁶²¹, de sorte que ni les enfants ni les personnes ayant l'autorité parentale ne peuvent consentir valablement à leur admission à un tel emploi⁶²².

272. La commission souligne la valeur fondamentale et la pertinence de l'interdiction du travail forcé sous toutes ses formes qui est basée sur la définition établie dans la convention n° 29. Lors de l'adoption de la convention, les mandants de l'OIT ont opté pour une définition large de la notion de «travail forcé» – comprenant les trois éléments examinés ci-dessus – plutôt que pour une énumération de pratiques interdites. L'utilisation de cette définition large a permis aux organes de contrôle de l'OIT de s'attaquer aux pratiques traditionnelles de travail forcé, comme les séquelles de l'esclavage, les pratiques analogues à l'esclavage ou les différentes formes de servitude pour dettes, mais également aux nouvelles formes de travail forcé qui ont émergé ces dernières décennies, comme par exemple la traite des personnes. De plus, cette définition couvre non seulement le travail forcé imposé par les entités privées mais également celui imposé par les autorités étatiques. Les Etats qui ont ratifié la convention se trouvent donc dans l'obligation de mettre en œuvre un cadre juridique et politique complet de lutte contre le travail forcé sous toutes ses formes.

Exceptions à la définition du travail forcé

273. Aux fins de la convention, certaines formes de travail ou service obligatoire, qui auraient normalement relevé de la définition générale du «travail forcé ou obligatoire», sont expressément exclues de son champ d'application (*article 2, paragraphe 2*, de la convention). Ces exceptions sont subordonnées au respect de certaines conditions qui définissent leur portée. Par conséquent, lorsque les Etats ayant ratifié la convention ont recours aux formes de travail ou service obligatoire exclues de son champ d'application, la commission doit vérifier que les conditions fixées par la convention sont respectées.

Service militaire obligatoire

274. Le service militaire obligatoire est exclu du champ d'application de la convention sous réserve qu'il soit «affecté à des travaux d'un caractère purement militaire»

⁶²⁰ *Ibid.*, paragr. 40.

⁶²¹ Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, *art. 3, paragr. 1*; convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, *art. 1, 2 et 3 d*).

⁶²² Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 41.

(*article 2, paragraphe 2 a*)). Cette condition vise expressément à empêcher la réquisition de conscrits pour la réalisation de travaux publics et a son corollaire dans l'*article 1 b*) de la convention n° 105, qui interdit l'utilisation du travail forcé ou obligatoire «en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique»⁶²³. A cet égard, la commission a considéré que l'existence d'un choix dans la législation nationale entre le service militaire proprement dit et un travail non militaire ne suffit pas en soi pour exclure l'application de la convention; en effet, une mobilisation en vertu de la législation sur le service militaire pourrait être utilisée pour l'exécution de travaux à caractère non militaire. Dans la mesure où les services imposés, qu'ils soient non militaires ou purement militaires, résultent d'une mobilisation obligatoire, le choix ne se fait pas entre deux formes de service dont l'une est volontaire et l'autre obligatoire, mais entre deux formes de service obligatoire, dont l'une est exclue du champ d'application de la convention, tandis que l'autre ne l'est pas⁶²⁴.

275. Il existe toutefois des circonstances spécifiques dans lesquelles une activité non militaire accomplie dans le cadre du service militaire obligatoire, ou en lieu et place de celui-ci, demeure en dehors du champ d'application de la convention n° 29. Premièrement, il va sans dire que les conscrits peuvent être appelés à accomplir certains travaux dans les cas de force majeure, comme tout autre citoyen, en vertu de l'*article 2, paragraphe 2 d*), de la convention. Deuxièmement, la Conférence a admis lors de l'élaboration de la convention qu'il était possible d'affecter les conscrits accomplissant leur service dans des unités d'ingénierie ou des unités similaires à la construction de routes ou de ponts dans le cadre de leur formation militaire. Enfin, si la convention ne mentionne pas expressément la question des objecteurs de conscience, la commission a considéré que l'exemption des objecteurs de conscience du service militaire obligatoire, associée à l'obligation d'accomplir un service de remplacement, constitue un privilège accordé sur demande, au nom de la liberté de conscience⁶²⁵. Il convient néanmoins de tenir compte du nombre d'individus concernés ainsi que des conditions dans lesquelles ils effectuent leur choix pour déterminer s'il s'agit d'un privilège accordé à des individus sur leur demande ou si, au contraire, le service national devient un moyen de contribuer au développement économique et social sur la base d'un travail obligatoire.

276. Il convient de rappeler que les dispositions de la convention relatives au service militaire obligatoire ne s'appliquent pas aux militaires de carrière. La convention ne vise donc pas des personnes enrôlées volontairement dans les forces armées et, par conséquent, ne s'oppose pas à ce que ces personnes exécutent des travaux non militaires.

Obligations civiques normales

277. La convention exclut de son champ d'application «tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même» (*article 2, paragraphe 2 b*)). Trois «obligations civiques normales» sont expressément citées par la convention comme constituant des exceptions à son champ d'application: le service militaire obligatoire, tout travail ou service exigé en cas de force majeure, et les menus travaux de village⁶²⁶. La participation obligatoire à un jury et le devoir d'assister une personne en danger peuvent être cités comme autres

⁶²³ Voir paragr. 308 ci-après.

⁶²⁴ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 45.

⁶²⁵ *Ibid.*, paragr. 44.

⁶²⁶ Voir paragr. 274-276 ci-dessus et paragr. 280-281 ci-après.

exemples «d'obligations civiques normales»⁶²⁷. L'exception que constituent «les obligations civiques normales» doit être interprétée de manière restrictive, à la lumière d'autres dispositions de la convention, et ne saurait être invoquée pour justifier le recours à des formes de travail obligatoire qui sont contraires à la lettre et à l'esprit de la convention. Ainsi, on ne saurait considérer comme faisant partie des «obligations civiques normales», au sens de la convention, des travaux entrepris à des fins publiques, tels que des travaux publics obligatoires d'intérêt général ou le service obligatoire à des fins de développement national, interdits par la convention⁶²⁸. En outre, le recours à de tels travaux est interdit par la convention n° 105, dans la mesure où il constitue «une méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique».

Travail obligatoire imposé aux personnes condamnées

278. Le travail obligatoire effectué par les personnes condamnées est exclu du champ d'application de la convention, à condition que «ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques» et que l'individu concerné «ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées» (*article 2, paragraphe 2 c*). Le travail obligatoire exclu en vertu de cette disposition de la convention peut prendre la forme du travail pénitentiaire obligatoire ou du travail exigé suite à l'imposition d'autres types de sanctions, comme la condamnation à une peine de travail d'intérêt général. Les deux conditions énoncées à l'*article 2, paragraphe 2 c*), revêtent la même importance et s'appliquent de manière cumulative: le fait que le prisonnier demeure en permanence sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques ne dispense pas en soi le gouvernement de satisfaire à la deuxième condition, à savoir que l'individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées. Si l'une quelconque des deux conditions n'est pas respectée, la situation n'est pas exclue du champ d'application de la convention et le travail obligatoire exigé des personnes condamnées, dans ces circonstances, est interdit en vertu de l'*article 1, paragraphe 1*, de la convention⁶²⁹.

279. Toutefois, la commission a considéré que, s'il existe les garanties nécessaires pour que les intéressés acceptent *volontairement* un travail, en donnant un consentement libre et éclairé et sans être soumis à des pressions ou à la menace d'une peine quelconque, un tel travail ne relève pas du champ d'application de la convention. Dans la mesure où ce consentement formel est obtenu dans un contexte de privation de liberté et sans véritable alternative, il devrait être donné par écrit. De plus, l'authentification du caractère volontaire du consentement devrait être examinée dans le cadre de la surveillance exercée par les autorités publiques et pourrait également comprendre un contrôle de la part des juridictions. La question se pose donc de savoir si les prisonniers, compte tenu de leur captivité, peuvent être en mesure de consentir librement au travail, c'est-à-dire en mesure d'accepter de plein gré le travail, sans la menace d'une peine quelconque, y compris la perte d'un droit ou d'un privilège (avantage), de sorte que ce travail ne relève pas de la définition du travail forcé ou obligatoire donnée à l'*article 2, paragraphe 1*, de la convention. Si tel est le cas, les conditions énoncées à l'*article 2, paragraphe 2 c*), concernant le travail pénitentiaire obligatoire ne s'appliquent pas, et l'emploi de prisonniers par le secteur privé peut être compatible avec la convention. Or, sans l'existence d'un contrat de travail et en l'absence de l'application de la législation du

⁶²⁷ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 47.

⁶²⁸ *Ibid.*

⁶²⁹ *Ibid.*, paragr. 53-55.

travail, il semble difficile, voire impossible, notamment dans le contexte carcéral, de reproduire exactement les conditions d'une relation de travail libre. La commission a donc considéré que, pour déterminer si le travail pénitentiaire pour le compte d'entités privées est volontaire, des conditions proches d'une relation de travail libre constituent l'indicateur le plus fiable du caractère volontaire du travail ⁶³⁰.

Cas de force majeure

280. La convention exclut de son champ d'application «tout travail ou service exigé dans les cas de force majeure, c'est-à-dire dans les cas de guerre, de sinistres ou de menaces de sinistres tels qu'incendies, inondations, famines, tremblements de terre, épidémies et épizooties violentes, invasions d'animaux, d'insectes ou de parasites végétaux nuisibles, et en général toutes circonstances mettant en danger ou risquant de mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population» (*article 2, paragraphe 2 d*). Cette exception s'applique dans des circonstances limitées lorsqu'un sinistre ou une menace de sinistre met en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population. Les exemples énumérés dans la convention illustrent le caractère restrictif de la nature des cas de force majeure et aident à clarifier la notion de force majeure aux fins de la convention, c'est-à-dire un événement soudain et imprévu qui appelle une intervention immédiate. Afin de respecter les limites de l'exception prévue dans la convention, le pouvoir de mobiliser de la main-d'œuvre devrait être restreint aux véritables cas de force majeure. En outre, la durée et l'importance du service imposé, ainsi que les fins pour lesquelles il est utilisé, devraient être limitées strictement en fonction des exigences de la situation. Lorsqu'elle examine les rapports soumis par les pays ayant ratifié la convention, la commission cherche donc à s'assurer que la législation et la pratique des pays en ce qui concerne l'imposition d'un travail ou d'un service dans les cas de force majeure respectent ces limites. Afin d'éviter toute incertitude quant à la portée des dispositions nationales ou à leur compatibilité avec la convention, il devrait ressortir clairement de la législation elle-même que le recours au travail obligatoire en tant que mesure exceptionnelle reste dans les limites indiquées ci-dessus ⁶³¹.

Menus travaux de village

281. Les menus travaux de village sont exclus du champ d'application de la convention, dès lors qu'ils sont «exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci». Ils peuvent ainsi être «considérés comme des obligations civiques normales incombant aux membres de la collectivité, à condition que la population elle-même ou ses représentants directs aient le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux» (*article 2, paragraphe 2 e*). La commission a attiré l'attention sur les critères qui déterminent les limites de cette exception et servent à la distinguer d'autres formes de service obligatoire qui, aux termes de la convention, devraient être abolies (comme le travail forcé pour des travaux publics d'intérêt général ou local). Ces critères sont les suivants:

- il doit s'agir de «menus travaux», c'est-à-dire essentiellement des travaux d'entretien et, exceptionnellement, des travaux relatifs à la construction de certains bâtiments destinés à améliorer les conditions sociales de la population du village elle-même (petites écoles, salles de consultations et de soins médicaux, etc.);

⁶³⁰ *Ibid.*, paragr. 59-60 et 114-122. La question du travail des détenus pour le compte d'entreprises privées est également examinée au paragraphe 291 ci-dessous.

⁶³¹ *Ibid.*, paragr. 62-64.

- il doit s'agir de travaux «de village» effectués «dans l'intérêt direct de la collectivité» et non pas de travaux destinés à une communauté plus large;
- les membres de la collectivité (c'est-à-dire ceux qui doivent effectuer les travaux) ou leurs «représentants directs» (par exemple le conseil du village) doivent avoir «le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux»⁶³².

Imposition de travail à des fins de travaux ou services publics et à d'autres fins

282. Comme la commission l'a noté dans son étude d'ensemble de 2007 sur le sujet, les pratiques par lesquelles l'Etat impose systématiquement des travaux obligatoires à la population (par exemple, la réquisition des individus valides de sexe masculin, pendant des périodes limitées, en vue de la réalisation de travaux publics tels que la construction et l'entretien de bâtiments publics et de routes, de ponts, de barrages, ainsi que des travaux de reboisement et d'irrigation, de préservation des ressources naturelles, ou les cultures obligatoires, etc.) sont en déclin partout dans le monde et ont pratiquement disparu dans la grande majorité des pays⁶³³. Les exceptions sont rares et relèvent davantage de dispositions législatives restées en vigueur que de séquelles de pratiques anciennes. Les gouvernements concernés ont souvent indiqué que les dispositions visées étaient tombées en désuétude et que des mesures étaient prises en vue de les abroger⁶³⁴. La commission a prié instamment les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'abrogation ou la modification des dispositions contraires à la convention. Dans d'autres cas, la commission a noté avec satisfaction que de telles dispositions avaient été abrogées⁶³⁵.

283. En ce qui concerne plus particulièrement les *cultures obligatoires*, la commission a considéré que, si les dispositions imposant ce type de travail ne s'appliquent qu'en cas

⁶³² *Ibid.*, paragr. 65.

⁶³³ *Ibid.*, paragr. 89.

⁶³⁴ Voir, par exemple, *Kenya* – CEACR, observation, 2011: art. 13 à 18 de la loi sur les pouvoirs des chefs (chap. 128), telle que modifiée par la loi n° 10 de 1997, en vertu desquels les personnes valides de sexe masculin âgées de 18 à 50 ans peuvent être astreintes à des travaux ou services se rapportant à la préservation des ressources naturelles pour une période pouvant atteindre soixante jours par an. Le gouvernement a indiqué que les articles en question de la loi sur les pouvoirs des chefs n'ont jamais été appliqués et que la loi sera remplacée par la loi sur l'autorité administrative; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010: en vertu de l'article 25, paragraphe 1, de la Constitution, chaque personne a l'obligation de s'engager dans un travail productif et, en vertu de l'article 25, paragraphe 3 d), ne peut être considéré comme travail forcé le service national obligatoire ou la mobilisation nationale afin d'obtenir la contribution de tous les individus à l'effort de développement de la société et l'économie nationale; la loi de 1982 sur l'administration locale (autorités de district), le Code pénal, la loi de 1969 sur la réinsertion des délinquants, la loi de 1969 sur les commissions pour le développement des circonscriptions et la loi de 1982 sur les finances de l'administration locale autorisent la réquisition de main-d'œuvre, notamment par l'autorité administrative, aux fins du développement économique; plusieurs arrêtés territoriaux pris entre 1988 et 1992 en application de l'article 148 de la loi de 1982 sur l'administration locale (autorités de district) intitulés «autoassistance et développement communautaire», «édification de la nation» et «mesures d'application du déploiement des ressources humaines» prévoient l'obligation de travailler; le gouvernement a indiqué que la Commission sur la réforme de la législation effectue actuellement une recherche juridique sur les textes de loi qui doivent être modifiés ou abrogés afin de tenir compte de la situation économique, sociale et politique actuelle, notamment les lois qui ne sont pas compatibles avec la convention.

⁶³⁵ Voir, par exemple, *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2008: l'ordonnance sur l'emploi, (chap. 366), en vertu de laquelle du travail obligatoire pouvait être imposé à des fins d'utilité publique, a été abrogée par la loi n° 6 de 2004 sur l'emploi et les relations de travail. La commission a noté cependant que d'autres dispositions imposant du travail obligatoire à la population étaient encore en vigueur (voir la note 633 ci-dessus).

de famine, ou de menace de famine, elles ne relèvent pas du champ d'application de la convention puisqu'elles constituent des cas de force majeure prévus à l'article 2, paragraphe 2 d), de la convention⁶³⁶. Toutes les autres formes de cultures obligatoires, ainsi que les autres formes de travail obligatoire évoquées précédemment, lorsqu'elles ne sont pas assimilables à des «menus travaux de village», sont incompatibles tant avec la convention n° 29 qu'avec la convention n° 105 qui interdit le recours au travail forcé ou obligatoire en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique⁶³⁷. La commission a donc adressé des commentaires à ce sujet à certains gouvernements, les invitant à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'abrogation ou la modification des dispositions en question⁶³⁸. Dans quelques autres cas, la commission a noté que certaines dispositions de cette nature, notamment celles auxquelles la commission s'était référée dans sa précédente étude d'ensemble sur le sujet, ont été abrogées ou déclarées nulles et non avenues par décision de justice⁶³⁹.

284. Dans certains pays, la législation autorisant la réquisition de main-d'œuvre en cas de force majeure est formulée dans des termes suffisamment larges pour pouvoir être appliquée dans un large éventail de circonstances, comme, par exemple, lorsque les habitants de régions dépourvues de routes utilisables par les véhicules à moteur peuvent être mobilisés pour un travail d'intérêt public⁶⁴⁰; lorsque la mobilisation de la population civile peut être ordonnée en cas de crise économique grave⁶⁴¹; lorsque les personnes et les biens peuvent être réquisitionnés pour répondre aux besoins de la nation et protéger ses intérêts vitaux⁶⁴² ou pour promouvoir le développement économique et social du

⁶³⁶ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 90.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2011: art. 28 de la loi n° 60/109 du 27 juin 1960 sur le développement de l'économie rurale, selon lequel les surfaces minima à cultiver sont fixées pour chaque collectivité rurale et du travail obligatoire peut être imposé; *Sierra Leone* – CEACR, observation, 2011: art. 8(h) de la loi sur les conseils de chefferie (chap. 61) prévoit que les «indigènes» peuvent être astreints à un travail agricole obligatoire. Le gouvernement a indiqué dans son rapport que cet article ne s'applique pas en pratique, qu'il n'est pas conforme à l'article 9 de la Constitution et ne peut donc pas être mis en œuvre.

⁶³⁹ Voir, par exemple, *Swaziland* – CEACR, observation, 2010: la commission a noté avec intérêt que l'ordonnance n° 6 de 1998 relative à l'administration du Swaziland, selon laquelle les citoyens peuvent être astreints à des travaux agricoles, à la réalisation d'ouvrages contre l'érosion des sols, etc., dont l'inobservation peut donner lieu à des sanctions sévères, a fait l'objet d'un recours devant la Haute Cour du Swaziland, qui l'a déclarée nulle et non avenue.

⁶⁴⁰ *Congo* – CEACR, observation, 2011: loi n° 24/60 du 11 mai 1960 relative à la réquisition, en vertu de laquelle les personnes réquisitionnées qui refusent de travailler sont passibles d'une peine d'emprisonnement.

⁶⁴¹ *Turquie* – CEACR, demande directe, 2011: en vertu de l'article 18 de la Constitution, l'expression «travail forcé» n'inclut pas les services exigés des citoyens lorsque l'état d'urgence a été déclaré, aux termes de l'article 119 de la Constitution, entre autres en cas de crise économique grave. En vertu de l'article 10 de la loi n° 2935 du 25 octobre 1983 sur l'état d'urgence, le Conseil des ministres peut adopter des décrets pour déterminer les obligations et les mesures à prendre en cas de crise économique grave, qui peuvent viser, entre autres choses, les questions de travail.

⁶⁴² *Maroc* – CEACR, observation, 2011: dahirs du 10 août 1915 et du 25 mars 1918, repris dans le dahir du 13 septembre 1938 et remis en vigueur par le décret n° 2-63-436 du 6 novembre 1963. La commission a demandé au gouvernement de prendre des mesures pour s'assurer que la réquisition ne puisse être décidée que dans des conditions strictement limitées aux situations qui mettent en danger la vie ou les conditions d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population. Le gouvernement a indiqué dans son rapport que cette question a été débattue lors de discussions avec les partenaires sociaux et qu'il avait été décidé par consensus de modifier les dispositions en question.

pays⁶⁴³. Ces dispositions semblent aller bien au-delà de l'exception visant les cas de force majeure prévus à l'article 2, paragraphe 2 d), de la convention n° 29 et autorisent la mobilisation de la main-d'œuvre «à des fins de développement économique» au sens de la convention n° 105. Dans d'autres cas, le pouvoir de réquisitionner de la main-d'œuvre, initialement accordé durant une période exceptionnelle, semble avoir été maintenu pour une période plus longue, alors même que les conditions ayant provoqué la situation exceptionnelle ont cessé d'exister⁶⁴⁴.

285. La commission a considéré que, afin d'éviter toute incertitude quant à la portée des dispositions nationales ou à leur compatibilité avec la convention, il devrait ressortir clairement de la législation elle-même que le recours au travail obligatoire en tant que mesure exceptionnelle s'inscrit dans les limites indiquées ci-dessus. Lorsque des pouvoirs exceptionnels sont accordés par une législation ad hoc, le pouvoir d'imposer le travail obligatoire ne devrait être conféré que dans des circonstances constituant un cas de force majeure au sens de la convention. Dans tous les cas, la possibilité de recourir au travail obligatoire ne devrait être maintenue que pendant la période strictement nécessaire pour faire face à la situation exceptionnelle, et elle devrait cesser avec l'adoption d'une décision ou une déclaration formelle et publique (à moins que cette possibilité ne soit automatiquement limitée dans le temps)⁶⁴⁵. La commission a noté avec satisfaction que, dans certains cas, les dispositions autorisant le recours au travail obligatoire en vertu de pouvoirs exceptionnels ont été modifiées conformément aux lignes directrices ci-dessus⁶⁴⁶.

286. Depuis sa dernière étude d'ensemble sur le sujet, la commission a continué de formuler des commentaires sur un cas extrêmement grave de violation flagrante et qui persiste depuis des décennies, de la convention par les autorités civiles et militaires d'un pays⁶⁴⁷, alors que l'on observe dans le monde une tendance au déclin des pratiques par lesquelles l'Etat impose un travail obligatoire à la population, y compris aux enfants⁶⁴⁸. La commission a instamment prié le gouvernement de mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête établie par le Conseil d'administration en

⁶⁴³ Côte d'Ivoire – CEACR, demande directe, 2011: la loi n° 63-4 du 17 janvier 1963 relative à l'utilisation de personnes en vue d'assurer la promotion économique et sociale de la nation et son décret d'application n° 63-48 du 9 février 1963 permettent la réquisition individuelle ou collective pour l'accomplissement de certaines tâches d'intérêt national (art. 1, 2, 4 et 6). Le gouvernement a indiqué que cette loi est dépassée et ne s'applique plus. Cependant, la commission a noté que les situations couvertes par le décret (art. 2) ne correspondent pas aux cas de force majeure, sinistres ou, d'une manière générale, aux circonstances mettant en danger tout ou partie de la population.

⁶⁴⁴ Voir, par exemple, Sri Lanka – CEACR, observation, 2011: la commission s'est référée à l'état d'urgence déclaré le 20 juin 1989 en application de l'ordonnance de 1947 sur la sécurité publique et aux pouvoirs conférés au Président en vertu de l'article 10 du Règlement sur les situations d'urgence (dispositions diverses et pouvoirs), adopté en 1989 puis révisé en 1994, 2000, 2005 et 2006.

⁶⁴⁵ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 64.

⁶⁴⁶ Voir, par exemple, Grèce – CEACR, observation, 2010: suite à la modification introduite par la loi n° 3536/2007 concernant la réglementation spéciale des questions de migrations et d'autres questions relevant du ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation (art. 41(7)), le décret législatif n° 17 de 1974 sur l'organisation de l'urgence civile, en vertu duquel il est possible de recourir à la mobilisation civile, totale ou partielle, ne s'applique qu'en temps de guerre. En ce qui concerne les réquisitions en temps de paix, l'article 41 dispose que la réquisition de services personnels n'est possible qu'en cas d'urgence, autrement dit dans «toute situation soudaine qui nécessite l'adoption de mesures immédiates pour répondre aux besoins de défense du pays, tout cas de nécessité sociale résultant de catastrophes naturelles ou toute situation de nature à mettre en danger la santé publique».

⁶⁴⁷ Myanmar – CEACR, observations, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

⁶⁴⁸ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 92 et 93.

mars 1997 en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT⁶⁴⁹. Cette situation grave a également fait l'objet de nombreuses reprises de critiques et de condamnations massives au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail et au sein du Conseil d'administration, aussi bien de la part des gouvernements que des partenaires sociaux⁶⁵⁰. Dans les observations qu'elle a adressées au gouvernement, la commission a identifié quatre domaines dans lesquels celui-ci devrait prendre des mesures, à savoir: i) donner des instructions précises et concrètes aux autorités civiles et militaires; ii) assurer qu'une large publicité soit faite à l'interdiction du travail forcé; iii) prévoir des crédits suffisants pour remplacer la main-d'œuvre forcée ou non rémunérée; et iv) assurer le respect de l'interdiction du travail forcé⁶⁵¹.

287. En réponse à cette situation grave, l'OIT a utilisé son cadre institutionnel, les procédures de contrôle existantes et ses moyens de coopération technique (voir encadré ci-dessous). Dans sa dernière observation⁶⁵², la commission a noté les développements positifs intervenus récemment dans le pays et a exhorté le gouvernement à adopter sans délai une législation abrogeant la loi sur les villages et la loi sur les villes de 1907 et à prendre les mesures nécessaires de toute urgence pour mettre pleinement en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, en répondant aux demandes concrètes et pratiques adressées par la commission d'experts au gouvernement afin d'assurer la pleine application de la convention, tant en droit qu'en pratique.

⁶⁴⁹ Voir BIT: *Travail forcé au Myanmar (Birmanie)*, rapport de la commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour examiner le respect par le Myanmar de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, *Bulletin officiel*, vol. LXXXI, 1998, Série B, Supplément spécial. D'après le rapport, il y a eu violation généralisée et systématique des dispositions de la convention, tant en droit que dans la pratique; de très nombreux éléments de preuve ont montré que les autorités civiles et militaires pratiquaient de façon très généralisée le recours au travail forcé qui était imposé à la population civile dans tout le Myanmar. Le rapport concluait que «[l']Etat qui commande, incite, accepte ou tolère le travail forcé sur son territoire commet un fait illicite et engage sa responsabilité pour la violation d'une norme impérative du droit international ... Toute personne qui viole l'interdiction du recours au travail forcé aux termes de la convention commet un crime international qui constitue également, s'il est commis à grande échelle ou de manière systématique, un crime contre l'humanité.» La commission d'enquête a formulé les recommandations suivantes: 1) que les textes législatifs pertinents soient mis en conformité avec la convention; 2) que, dans la pratique, aucun travail forcé ou obligatoire ne soit plus imposé par les autorités, et notamment par les militaires; et 3) que les sanctions qui peuvent être imposées en vertu du Code pénal pour le fait d'exiger du travail forcé ou obligatoire soient strictement appliquées.

⁶⁵⁰ Voir, par exemple, les documents soumis à la Commission de l'application des normes lors de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail en juin 2011 ainsi que les débats et conclusions de cette commission (Conférence internationale du Travail, 100^e session, *Compte rendu provisoire* n° 18, Partie III A) et document D.5 D); voir aussi les documents soumis au Conseil d'administration à ses 310^e et 312^e sessions (mars et nov. 2011) ainsi que les débats et conclusions du Conseil d'administration lors de ces sessions (documents GB.310/5 et 312/INS/6).

⁶⁵¹ Voir *Myanmar* – CEACR, observation, 2011: la commission s'associe pleinement aux conclusions concernant le Myanmar formulées par la Commission de la Conférence et le Conseil d'administration, ainsi que l'évaluation générale de la situation du travail forcé faite par le Chargé de liaison de l'OIT. La commission a observé que le gouvernement n'a toujours pas mis en œuvre les recommandations de la commission d'enquête: il n'a ni modifié ni abrogé la loi sur les villes et la loi sur les villages; il n'a pas assuré, dans la pratique, que le travail forcé ne soit plus imposé par les autorités, notamment par les autorités militaires; il n'a pas assuré que les peines prévues par le Code pénal en cas d'imposition illégale de travail forcé soient strictement appliquées à l'égard des autorités civiles et militaires.

⁶⁵² Voir *Myanmar* – CEACR, observation, 2012.

Réponse de l'OIT au travail forcé au Myanmar

- ❑ Dans le contexte de l'application de la convention n° 29 par le Myanmar, l'OIT a déployé tout l'arsenal dont elle dispose pour obtenir l'application effective des conventions ratifiées. L'institution de la commission d'enquête en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT en réponse à une plainte déposée en 1996 a été suivie de l'utilisation, pour la première fois, de l'article 33 de la Constitution de l'OIT et de l'adoption d'une résolution par la Conférence internationale du Travail invitant les mandants de l'Organisation à examiner les relations qu'ils entretenaient avec le Myanmar et à prendre les mesures appropriées afin que ces relations ne puissent être mises à profit par le Myanmar pour perpétuer ou développer le système de travail forcé ou obligatoire décrit par la commission d'enquête. La coopération entre l'OIT et le gouvernement a été renforcée en 2001 suite à la signature d'un Protocole d'entente visant à permettre à une mission de haut niveau d'évaluer la réalité de la situation du travail forcé dans le pays et suite à la nomination d'un chargé de liaison de l'OIT au Myanmar ayant pour mandat de couvrir tous les activités permettant d'assurer l'éradication rapide et effective du travail forcé.
- ❑ Dans le cadre du Protocole d'entente complémentaire, signé entre l'OIT et le gouvernement en 2007, un mécanisme de traitement des plaintes unique en son genre a été établi qui vise à donner aux victimes du travail forcé la possibilité de présenter, par l'intermédiaire des services du chargé de liaison, des plaintes auprès des autorités compétentes en vue d'obtenir réparation. Lors de sa session de novembre 2011, le Conseil d'administration a accueilli favorablement l'indication selon laquelle une législation qui doit abroger la loi sur les villages et la loi sur les villes de 1907 est en cours d'examen au sein du Parlement. Toutefois, il demeure essentiel pour la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête que le gouvernement adopte une attitude volontariste non seulement afin de continuer les activités de sensibilisation et d'assurer le bon fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes, mais également afin d'engager effectivement des poursuites judiciaires, comme le prévoit le Code pénal, à l'encontre des personnes qui recourent au travail forcé – qu'il s'agisse de militaires ou de civils.
- ❑ En ce qui concerne les éléments transversaux existant entre les différentes conventions examinées dans cette étude d'ensemble, la commission souhaite attirer tout particulièrement l'attention sur les appels qu'elle a lancés au gouvernement du Myanmar et qui ont été repris par la Commission de l'application des normes de la Conférence, afin qu'il renforce la présence de l'OIT dans le pays pour couvrir les questions relatives à la liberté syndicale, compte tenu du lien intrinsèque entre ces droits et l'élimination effective du travail forcé. A cet égard, la commission accueille favorablement l'adoption récente de la loi sur les organisations syndicales qui semble combler le vide juridique existant de longue date dans la législation en ce qui concerne le droit des travailleurs de constituer et d'adhérer à des organisations de leur choix. La commission exprime le ferme espoir que cette loi entrera en vigueur dans un très proche avenir et que les organisations de travailleurs nouvellement constituées seront en mesure d'exercer pleinement leurs activités syndicales afin notamment de jouer leur rôle en vue de l'élimination complète et effective du travail forcé.

Obligations en matière de service national

288. Dans sa dernière étude d'ensemble sur le sujet, la commission a attiré l'attention sur les dispositions législatives concernant le service civil obligatoire et d'autres activités non militaires exercées dans le cadre du service national. La commission a rappelé, s'agissant des obligations de service national imposées en dehors des situations d'urgence, que seul le service militaire obligatoire est exclu du champ d'application de la convention, sous réserve que les travaux réalisés revêtent «un caractère purement

militaire» (*article 2, paragraphe 2 a*)), cette condition étant spécifiquement destinée à empêcher la mobilisation des conscrits pour des travaux publics ou à des fins de développement⁶⁵³. La commission a noté les indications de certains gouvernements selon lesquelles, dans la pratique, la législation relative aux activités non militaires exercées dans le cadre du service national, y compris les dispositions autorisant l'*utilisation de conscrits à des fins non militaires*, n'est appliquée que dans les cas de force majeure ou à des fins de formation professionnelle. D'autres gouvernements ont déclaré que les jeunes qui participent à des activités de développement économique dans le cadre de leur service national obligatoire sont en pratique toujours volontaires. La commission a indiqué à cet égard que, afin d'éviter toute ambiguïté et de mettre la législation en conformité avec la convention et la pratique indiquée, il devrait clairement ressortir de la législation que les activités non militaires ne devraient être exigées qu'en cas de force majeure ou accomplies uniquement par des volontaires⁶⁵⁴.

289. La commission note toutefois que, dans certains pays, la législation autorisant l'utilisation des conscrits à des fins non militaires est toujours en vigueur⁶⁵⁵. Dans certains cas, les personnes astreintes au service militaire qui, dans les faits, ne sont pas appelées (parce qu'elles sont en surnombre par rapport au contingent) peuvent être dans l'obligation de remplir leurs obligations en matière de service national en accomplissant des tâches autres que militaires, notamment en travaillant pour le développement du pays au sein d'unités de production dans des usines, des entreprises publiques, etc.⁶⁵⁶. Dans d'autres pays, la législation relative au service civil obligatoire est toujours en vigueur⁶⁵⁷; parfois, les gouvernements indiquent que si les dispositions n'ont pas été formellement

⁶⁵³ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 94. Voir également paragr. 274 ci-dessus.

⁶⁵⁴ *Ibid.*

⁶⁵⁵ Voir, par exemple, *Algérie* – CEACR, observation, 2011: ordonnance n° 74-103 du 15 novembre 1974 promulguant le Code du service national et l'arrêté du 1^{er} juillet 1987, en vertu desquels les conscrits sont tenus de participer au fonctionnement des divers secteurs économiques et administratifs. Le gouvernement a indiqué que la forme civile du service national n'a plus été utilisée depuis 2001, mais que la législation n'a pas encore été modifiée; *Bénin* – CEACR, observation, 2011: loi n° 2007-27 et décret n° 2007-486, en vertu desquels dans le cadre du service militaire dans l'intérêt national les appelés se voient confier des travaux de développement socio-économique qui ne sont pas de nature purement militaire; *Congo* – CEACR, observation, 2011: art. 1 de la loi n° 16 du 27 août 1981 portant institution du service militaire obligatoire, en vertu duquel le service national est institué pour permettre à tout citoyen de participer à la défense et à la construction de la nation et revêt deux composantes: le service militaire et le service civique. Le gouvernement a indiqué que les pratiques consistant à imposer aux appelés des travaux ne présentant pas un caractère purement militaire étaient tombées en désuétude.

⁶⁵⁶ Voir, par exemple, *Égypte* – CEACR, observation, 2011: art. 1 de la loi n° 76 de 1973, modifiée par la loi n° 98 de 1975, concernant le service général (civil), en vertu duquel les jeunes gens et jeunes filles ayant achevé leurs études qui sont en surnombre par rapport aux besoins de l'armée peuvent être orientés vers des travaux de développement dans les collectivités rurales et urbaines, vers des coopératives agricoles et des coopératives de consommateurs ou encore vers des unités de production dans des usines; *Tchad* – CEACR, observation, 2011: art. 14 de l'ordonnance n° 001/PCE/CEDNACVG/91 portant réorganisation des forces armées, en vertu duquel les conscrits aptes au service sont classés en deux catégories. La première, dont l'importance est fixée chaque année par décret, est incorporée et astreinte au service actif; la deuxième reste à la disposition de l'autorité militaire pendant deux ans et peut être appelée à effectuer des travaux d'intérêt général par ordre du gouvernement.

⁶⁵⁷ Par exemple, *Algérie* – CEACR, observation, 2011: art. 32, 33, 34 et 38 de la loi n° 84-10 du 11 février 1984 relative au service civil, telle que modifiée en 1986 et 2006, en vertu desquels les personnes ayant reçu un enseignement ou une formation supérieurs sont astreintes à un service civil d'une durée de un à quatre ans avant de pouvoir exercer une activité professionnelle ou obtenir un emploi. Le refus d'accomplir le service civil et la démission de l'assujéti sans motif valable entraînent l'interdiction d'exercer une activité pour son propre compte, toute infraction étant passible des sanctions prévues à l'article 243 du Code pénal.

abrogées elles ne sont plus appliquées dans la pratique⁶⁵⁸. La commission a par conséquent demandé à ces gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour mettre la législation en conformité avec les conventions sur le travail forcé. Depuis la dernière étude d'ensemble, la commission a noté avec satisfaction que le *Cameroun* avait abrogé les dispositions instituant un service national de participation au développement, la participation aux travaux d'intérêt général se faisant désormais sur une base volontaire⁶⁵⁹.

Restrictions à la liberté des travailleurs de quitter leur emploi

290. Comme indiqué plus haut, les dispositions légales empêchant un travailleur engagé pour une durée indéterminée de mettre fin à son emploi moyennant un préavis raisonnable ont pour effet de transformer une relation contractuelle fondée sur la volonté des parties en un service imposé par la loi et sont, à ce titre, incompatibles avec la convention n° 29⁶⁶⁰. La commission a par conséquent examiné les restrictions à la liberté de quitter son emploi moyennant un préavis raisonnables imposées dans différents pays, notamment aux militaires de carrière en temps de paix. Elle a noté en particulier que, dans certains pays, toute personne employée par le gouvernement, ou par une administration, un établissement ou un organisme du secteur public, ou toute autorité du secteur public ou du secteur mixte, qui unilatéralement met fin à son emploi (même avec préavis), sans le consentement de son employeur ou l'autorisation de l'autorité compétente, est passible d'une peine de prison; les travailleurs des *services publics* et des *services essentiels* étant les plus touchés⁶⁶¹. Dans d'autres pays, les officiers de l'armée

⁶⁵⁸ Par exemple, *Dominique* – CEACR, observation, 2011: loi de 1977 sur le service national, en vertu de laquelle les citoyens âgés de 18 à 21 ans ont l'obligation d'effectuer certaines tâches, dans le cadre du service national, notamment de participer à des projets de développement et d'autoassistance relatifs au logement, aux écoles, à la construction, à l'agriculture et à la construction de routes; en cas de refus, ils peuvent être condamnés à une peine de prison assortie d'une amende (art. 35(2)). La commission a relevé que, malgré les déclarations réitérées du gouvernement dans ce sens, la loi ne contient aucune référence aux catastrophes naturelles, mais définit les objectifs du service national comme visant à mobiliser l'énergie du peuple de la Dominique pour atteindre une efficacité maximum et canaliser cette énergie en vue de promouvoir la croissance et le développement économique de l'Etat. Le gouvernement a indiqué que l'article 35(2) de la loi n'est pas appliqué dans la pratique.

⁶⁵⁹ Voir *Cameroun* – CEACR, observation, 2008: la loi n° 73-4 du 9 juillet 1973 instituant le service national de participation au développement, en vertu de laquelle les citoyens âgés de 16 à 55 ans pouvaient être astreints à des travaux d'intérêt général pendant vingt-quatre mois sous peine d'emprisonnement, a été abrogée par la loi n° 2007/003 du 13 juillet 2007.

⁶⁶⁰ Voir paragr. 271 ci-dessus.

⁶⁶¹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2009: en vertu de la loi n° LIII de 1952 sur le maintien des services essentiels, toute personne employée par le gouvernement central qui quitterait son emploi sans le consentement de l'employeur est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de un an, malgré toute condition expresse ou implicite du contrat autorisant la démission moyennant préavis (art. 3, 5(1)(b), note explicative 2, et art. 7(1)). Bien que le gouvernement indique que la loi de 1952 est devenue obsolète et que ses dispositions ne sont plus appliquées dans la pratique, des dispositions analogues figurent dans la deuxième ordonnance n° XLI de 1958 sur les services essentiels (art. 3, 4(a) et (b) et 5), qui est toujours en vigueur; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011: loi de 1952 sur le maintien des services essentiels, qui prévoit que les fonctionnaires quittant leur emploi unilatéralement sans le consentement de l'employeur sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an. Le gouvernement a indiqué qu'une modification de la loi de 1952 sur le maintien des services essentiels doit être examinée par la commission tripartite sur la codification, la simplification et la rationalisation des lois du travail; *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2010: le décret-loi n° 46 du 23 juillet 1974 portant modification de l'article 364 du Code pénal prévoit que tout membre du personnel d'une administration, d'un établissement ou d'un organisme du secteur public ou de toute autorité du secteur public ou du secteur mixte quittant son emploi ou interrompant son travail avant que l'autorité compétente ait accepté sa démission formellement est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois et cinq ans. Le gouvernement a indiqué que la révision du Code pénal est en cours et qu'il sera tenu compte des commentaires de la commission afin de rendre la législation conforme à la convention.

et autres militaires de carrière des forces armées ne peuvent quitter leurs fonctions tant que leur démission n'a pas été acceptée formellement par l'organe compétent, qui se prononce après examen des raisons présentées à l'appui de la demande de démission⁶⁶². Depuis la dernière étude d'ensemble, la commission a noté avec satisfaction que l'Ouganda avait abrogé les dispositions qui interdisaient aux travailleurs employés dans des «services essentiels» de mettre fin à leur contrat de travail⁶⁶³. S'agissant des travailleurs du secteur privé, la commission a exprimé sa préoccupation quant à la vulnérabilité des *travailleurs domestiques*, notamment des *travailleurs domestiques migrants*, en particulier en ce qui concerne leur liberté de quitter leur emploi. La commission a prié les gouvernements concernés d'adopter des dispositions visant à assurer une protection adéquate de ces travailleurs en leur permettant de mettre fin à leur relation de travail, y compris, le cas échéant, en ayant recours à la justice⁶⁶⁴.

Travail effectué par les détenus pour le compte d'entreprises privées

291. Dans son étude d'ensemble de 2007, la commission a observé une tendance dans certains pays Membres, englobant deux phénomènes liés qui ont eu une incidence certaine sur l'application de la convention. D'une part, dans les prisons administrées par les pouvoirs publics, les détenus sont plus souvent amenés à travailler pour des entreprises privées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements et, d'autre part, dans certains cas, l'administration de la prison est confiée à des entreprises privées et les prisonniers travaillent dans ces prisons à des fins de production. Il est évident que cette tendance, qui s'observe tant dans les pays liés par la convention que dans les pays qui ne l'ont pas ratifiée, a un impact sur l'application de la convention, en particulier de son *article 2, paragraphe 2 c)*⁶⁶⁵. Après une étude complète et approfondie de cette tendance, la commission est parvenue à la conclusion que la privatisation du travail pénitentiaire n'est pas incompatible avec la convention si cette privatisation est conçue et mise en

⁶⁶² Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, demande directe, 2011: art. 141 de la loi n° 232 de 1959, en vertu duquel le service d'un officier de l'armée ayant présenté sa démission ne peut prendre fin tant que celle-ci n'a pas été acceptée. La commission a observé que, selon cette disposition, la démission peut être acceptée ou refusée et a également noté que la loi ne fixe pas de critères sur la base desquels la démission est acceptée ou rejetée; *Nigeria* – CEACR, demande directe, 2011: art. 11 des termes et conditions de services des officiers de l'armée nigériane (1984) qui autorise la démission des officiers de carrière mais dispose que le Conseil des armées doit statuer sur chaque demande; art. 17(10) de la loi sur la police, chap. 359, en vertu duquel les fonctionnaires de police autres que les officiers supérieurs ne peuvent démissionner ou se soustraire à leurs obligations sans l'approbation du Conseil de la police; *Ouganda* – CEACR, observation, 2011: art. 28(1) du Règlement n° 6 de 1993 relatif aux conditions de service des officiers de l'Armée de résistance nationale (désormais Règlement sur les conditions de service des officiers des forces de défense ougandaises) selon lequel le conseil compétent peut autoriser les officiers à résilier leur engagement à n'importe quel moment, mais ces derniers doivent motiver leur demande. Le conseil n'accède à la demande que s'il considère que les motifs sont valables.

⁶⁶³ Voir *Ouganda* – CEACR, observation formulée sous la convention n° 105, 2009: la loi de 1964 sur l'arbitrage et le règlement des conflits, qui contient des dispositions en vertu desquelles il est possible d'interdire aux travailleurs employés dans des «services essentiels» de mettre fin à leur contrat, a été abrogée par la loi de 2006 sur l'arbitrage et le règlement des conflits du travail (art. 44(1)). L'article 34(1) de la nouvelle loi prévoit que l'employé travaillant dans un «service essentiel» ne peut être privé de son droit de mettre fin à sa relation de travail moyennant un préavis donné à tout moment, conformément à la loi de 2006 sur l'emploi.

⁶⁶⁴ Voir, par exemple, *Koweït* – CEACR, observation, 2011: la commission a noté que le nouveau Code du travail (loi n° 6, 2010) exclut les travailleurs domestiques de son champ d'application mais autorise le ministre compétent à prendre une décision qui fixe les règles régissant les relations entre ces travailleurs et leurs employeurs. La commission a exprimé l'espoir que cette décision ministérielle serait prise dans un proche avenir et qu'elle apporterait une protection adéquate aux travailleurs domestiques en ce qui concerne leur liberté de quitter leur emploi.

⁶⁶⁵ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 98-101.

œuvre en gardant à l'esprit que, pour assurer le respect de la convention, des exigences supplémentaires devront être satisfaites. Comme indiqué ci-dessus ⁶⁶⁶, lorsque les garanties nécessaires existent pour s'assurer que les détenus concernés acceptent *volontairement* un travail en donnant leur consentement libre et éclairé et sans être soumis à des pressions ou à la menace d'une peine quelconque, comme l'exige l'article 2, paragraphe 1, de la convention, ce travail ne relèverait pas du champ d'application de cet instrument. La commission a considéré que, dans un contexte carcéral, l'indicateur le plus fiable du consentement au travail réside dans le fait que ce travail est exécuté dans des conditions se rapprochant de celles d'une relation de travail libre, y compris en termes de niveau de rémunération (avec retenues et cessions éventuelles), de sécurité sociale et de sécurité et santé au travail ⁶⁶⁷. Comme la commission l'a noté dans sa précédente étude d'ensemble, un certain nombre de pays ont déjà progressé sur la voie de la pleine application de la convention en prenant des mesures, tant sur le plan du droit que dans la pratique, afin que les conditions de travail des détenus pour le secteur privé se rapprochent progressivement de celles des travailleurs libres ⁶⁶⁸. D'autres ont été invités par la commission à prendre des mesures à cet effet ⁶⁶⁹. La commission réitère l'espoir de pouvoir continuer à noter des progrès en ce sens et considère que les indications qui précèdent guideront utilement les Etats Membres sur la manière dont la convention doit être appliquée, qu'ils aient ratifié la convention ou qu'ils envisagent de le faire.

Obligation d'effectuer des heures supplémentaires sous la menace d'une peine

292. Comme l'a souligné la commission dans son étude d'ensemble de 2007, le fait d'imposer des heures supplémentaires n'affecte pas l'application de la convention tant que cette imposition s'inscrit dans les limites autorisées par la législation nationale ou les conventions collectives ⁶⁷⁰. Au-delà de ces limites, la commission a estimé qu'il était opportun d'examiner dans quelles circonstances il peut être considéré que l'imposition d'heures supplémentaires relève de la protection garantie par la convention. A cet égard, la commission a noté que, dans certains cas, par crainte d'être licenciés, des travailleurs sont amenés à effectuer des heures supplémentaires dépassant largement les limites prévues par la législation nationale. Dans d'autres cas, où la rémunération convenue est subordonnée à la réalisation d'un objectif de production établi, l'obligation de travailler au-delà de la journée normale de travail dérive de la nécessité de travailler davantage pour atteindre le salaire minimum ⁶⁷¹. La commission a observé que, si le travailleur a en théorie la possibilité de refuser de travailler au-delà de la journée normale de travail, la vulnérabilité de sa situation fait que, dans la pratique, il n'a pas d'option réelle et se trouve contraint de travailler s'il veut atteindre le salaire minimum ou ne pas perdre son emploi, ou les deux ⁶⁷². Les travailleurs appartenant aux groupes les plus vulnérables

⁶⁶⁶ Voir paragr. 279 ci-dessus.

⁶⁶⁷ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 59-60 et 114-122.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, paragr. 61, et notes de bas de page 123 et 124.

⁶⁶⁹ *Ibid.*, paragr. 61, et note de bas de page 125.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 132.

⁶⁷¹ *Ibid.*, paragr. 133.

⁶⁷² Voir, par exemple, *Guatemala* – CEACR, observation, 2010.

(par exemple, les *travailleurs agricoles*) sont souvent les plus touchés⁶⁷³. A propos de ces questions, qui ont été portées à l'attention de la commission par des organisations de travailleurs⁶⁷⁴ à plusieurs reprises, la commission a considéré que, dans les cas où le travail ou le service est imposé en exploitant la vulnérabilité du travailleur, sous la menace d'une peine, d'un licenciement ou d'une rémunération inférieure au salaire minimum, cette exploitation transforme une situation caractérisée par de mauvaises conditions de travail en une situation dans laquelle un travail est imposé sous la menace d'une peine et relève donc de la protection garantie par la convention⁶⁷⁵. Aussi la commission a-t-elle demandé que soient adoptées les mesures nécessaires pour garantir le respect de la convention, de manière à protéger les travailleurs des secteurs considérés (travailleurs des *maquilas* [zones franches d'exportation] et des *plantations* et *travailleurs de l'Etat*)⁶⁷⁶.

Esclavage, pratiques analogues et autres formes illégales de travail obligatoire. Imposition de travail forcé aux travailleurs appartenant aux groupes les plus vulnérables

293. Dans sa précédente étude d'ensemble, la commission a observé que, malgré l'interdiction de l'esclavage et des pratiques analogues au niveau international et malgré les progrès importants réalisés par les Etats dans l'adoption de législations visant à éliminer ces pratiques, certaines d'entre elles, considérées comme des *séquelles de l'esclavage*, subsistent aujourd'hui dans quelques cas très rares⁶⁷⁷. Ainsi, depuis plusieurs années, la commission examine la situation d'un pays, dans lequel le statut d'esclave continue à se transmettre par la naissance aux personnes issues de certains groupes ethniques. Ces personnes sont contraintes de travailler pour leur maître sans percevoir de salaire, principalement en tant que bergers, travailleurs agricoles ou domestiques, malgré la législation et les mesures positives prises par le gouvernement pour mettre un terme à ces pratiques. La commission a demandé au gouvernement concerné de prendre toutes les mesures pour combattre l'esclavage et ses séquelles en adoptant un plan d'action national et en renforçant les mécanismes de contrôle de

⁶⁷³ En ce qui concerne le temps de travail imposé aux travailleurs des plantations au-delà de la durée normale du travail (voir *Guatemala* – CEACR, observation, 2010).

⁶⁷⁴ Ainsi, la Commission intersyndicale d'El Salvador a formulé des observations sur la situation des travailleurs des *maquilas* [zones franches d'exportation], qui sont tenus d'effectuer des heures supplémentaires au-delà des limites prévues par la législation nationale, sans rémunération et sous la menace d'être licenciés en cas de refus, afin de respecter les quotas de production fixés par les sociétés des *maquilas* (voir *El Salvador* – CEACR, observation, 2006). L'Union syndicale des travailleurs du Guatemala (UNSI TRAGUA) et le Mouvement syndical du peuple indigène et des paysans guatémaltèques pour la défense des droits des travailleurs et des travailleuses (MSICG) se sont référés dans leurs observations respectives à l'obligation d'effectuer des heures supplémentaires sous la menace d'une sanction pour certaines catégories de travailleurs du secteur public et pour certains travailleurs du secteur privé (*plantations*) (voir *Guatemala* – CEACR, observation, 2010).

⁶⁷⁵ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 134.

⁶⁷⁶ Voir *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2008: la commission a noté que le ministère du Travail et de la Sécurité sociale était en train d'évaluer les activités de ses bureaux implantés dans les zones franches d'exportation et avait demandé des informations concernant les résultats de cette évaluation, en rapport avec l'imposition alléguée d'un temps de travail au-delà de la durée normale; *Guatemala* – CEACR, observation, 2010: la commission a demandé des informations sur les mesures prises pour protéger les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé (*plantations*) contre l'imposition d'un travail au-delà de la journée normale.

⁶⁷⁷ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 69.

l'application de la loi ⁶⁷⁸. Depuis la dernière étude d'ensemble, la commission a noté avec satisfaction que, dans un autre pays, une nouvelle législation a été adoptée pour définir, incriminer et réprimer les pratiques analogues à l'esclavage. Elle a également demandé au gouvernement de prendre des mesures qui puissent garantir aux victimes la possibilité de faire valoir leurs droits et d'adopter une stratégie globale de lutte contre l'esclavage ⁶⁷⁹.

294. Bien qu'illégales, les pratiques de *servitude pour dettes*, système en vertu duquel des travailleurs et leurs familles sont forcés de travailler pour un employeur afin de rembourser des dettes qu'ils ont contractées ou dont ils ont hérité, sont encore courantes dans certains pays et affectent un grand nombre de personnes. Comme l'a observé la commission dans sa précédente étude d'ensemble, les victimes de la servitude pour dettes comptent parmi les plus démunies, elles sont souvent analphabètes et relativement faciles à tromper et à maintenir dans l'ignorance de leurs droits. Quand elles tentent de s'échapper, elles sont généralement appréhendées et forcées de reprendre leur travail ⁶⁸⁰. La manipulation du crédit et de la dette soit par l'employeur, soit par le recruteur, reste au cœur du mécanisme par lequel les *travailleurs vulnérables* se retrouvent piégés dans des situations de travail forcé. Par exemple, les *travailleurs agricoles* pauvres ou les *membres de communautés indigènes* peuvent être amenés à s'endetter en acceptant des prêts relativement modestes mais cumulés ou des avances sur salaire de l'employeur ou du recruteur, lors de périodes de difficultés ⁶⁸¹. A cet égard, la commission a fait remarquer que, dans la mesure où la dette est à l'origine de cette pratique, des mesures législatives sont nécessaires pour que la servitude pour dettes soit déclarée illégale et pour que des sanctions pénales soient prévues contre les employeurs qui soumettent leurs travailleurs à une telle servitude. Cette action législative devrait s'accompagner de mesures complémentaires d'assistance économique et de réinsertion des travailleurs afin que ceux-ci ne risquent pas de retomber dans une situation de servitude pour dettes ⁶⁸². S'agissant des pays qui connaissent les plus graves problèmes dans ce domaine, la commission a noté que, malgré l'adoption d'une législation spécifique et/ou de plans nationaux destinés à interdire ce phénomène, à réinsérer les victimes et à punir les coupables, l'application de cette législation se heurte cependant parfois à des difficultés, souvent dues à l'insuffisance des mécanismes d'inspection du travail et du contrôle de

⁶⁷⁸ Voir *Niger* – CEACR, observation, 2011: la commission a noté l'existence d'une forme archaïque d'esclavage dans des communautés nomades. Les relations entre le maître et l'esclave sont fondées sur l'exploitation directe et l'esclave est mis à la disposition du maître et est tenu de travailler sans rémunération. La commission a noté l'adoption de certaines mesures, notamment l'insertion dans le Code pénal des articles 270-1 à 270-5, qui criminalisent et punissent l'esclavage; la création, en août 2006, de la Commission nationale de lutte contre les survivances du travail forcé et la discrimination, ayant notamment pour mission d'élaborer un plan d'action national; l'accord entre l'Institut national de statistiques et le Bureau international du Travail sur la réalisation d'une étude qui rendrait compte des formes de travail forcé observées au Niger et fournirait des estimations statistiques. La commission a demandé des informations sur les mesures prises pour combattre l'esclavage et ses survivances, y compris celles visant l'adoption d'un plan d'action national de lutte contre toutes les formes de travail forcé, et en particulier l'esclavage, et les mesures prises par la commission nationale.

⁶⁷⁹ Voir *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010: loi n° 2007/48, qui définit, incrimine et réprime les pratiques esclavagistes en établissant une distinction entre crime et délits d'esclavage. La commission a considéré que l'adoption de cette loi constitue une étape importante dans la lutte contre l'esclavage et que la difficulté résiderait donc dans l'application effective de cette législation.

⁶⁸⁰ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 71. Selon les informations disponibles, la servitude pour dettes est courante dans l'agriculture, mais cette pratique a également été constatée dans les mines, les briqueteries, le travail du cuir, la transformation du poisson et les fabriques de tapis. Dans certaines régions, les membres des communautés indigènes et tribales sont les plus touchés.

⁶⁸¹ *Le coût de la coercition*, *op. cit.*, paragr. 40.

⁶⁸² Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 71.

l'application des lois, ou à l'inefficacité des «comités de vigilance». En conséquence, la commission a demandé aux gouvernements concernés de prendre toutes les mesures nécessaires pour identifier, libérer et réinsérer les travailleurs en situation de servitude pour dettes et pour punir les responsables en renforçant les mécanismes d'inspection du travail et du contrôle de l'application des lois, en menant à l'échelle nationale une enquête statistique sur le travail en servitude et en imposant des sanctions pénales appropriées, comme l'exige l'article 25 de la convention⁶⁸³. Dans d'autres cas, la commission a souligné l'importance du renforcement du cadre juridique, qu'il s'agisse, par exemple, d'adopter des mesures législatives ou autres en vue de porter atteinte aux intérêts économiques et financiers de ceux qui exploitent de la main-d'œuvre servile – ce qui constituerait un outil supplémentaire dans la lutte contre le travail forcé –, ou d'accroître l'efficacité des sanctions imposées aux coupables, qui doivent être réellement dissuasives et strictement appliquées⁶⁸⁴. Dans un certain nombre de cas, la commission a traité de manière spécifique la situation vulnérable des *membres des communautés indigènes*, qui sont souvent victimes d'esclavage, de servitude pour dettes ou de servitude proprement dite ainsi que d'autres pratiques relevant du travail forcé⁶⁸⁵.

295. En de nombreuses occasions, la commission a exprimé sa préoccupation face à la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent les travailleurs migrants, y compris les travailleurs domestiques migrants. Ces travailleurs sont souvent victimes de pratiques abusives de la part de leur employeur, telles que la rétention du passeport, le non-paiement des salaires, la privation de liberté et les sévices physiques et sexuels, qui transforment leur relation de travail en des situations pouvant constituer du travail forcé. En ce qui concerne plus particulièrement les *travailleurs domestiques migrants*, nombre d'entre eux travaillent dans des conditions précaires et difficiles, qui peuvent se caractériser par un aménagement atypique de leur temps de travail (horaires de travail, périodes de repos hebdomadaires et congés), des garanties salariales insuffisantes (respect des taux minimums, paiement des salaires), une protection sociale insuffisante ou inexistante et un manque d'information sur leurs droits et les recours pour les faire valoir (par exemple l'accès à la justice). La vulnérabilité de ces travailleurs, qui sont dans leur grande majorité des *femmes* et des *jeunes travailleurs*, tient essentiellement à

⁶⁸³ Par exemple, *Inde* – CEACR, observation, 2010; et *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

⁶⁸⁴ Voir, par exemple, *Brésil* – CEACR, observation, 2010: la commission a noté en particulier un projet de loi visant à donner une base légale à l'interdiction, pour les personnes reconnues comme ayant utilisé de la main-d'œuvre esclave, d'obtenir des avantages fiscaux et des crédits ou de participer à des marchés publics, ainsi qu'un projet de loi visant à alourdir les peines applicables au crime consistant à réduire une personne à une condition analogue à celle de l'esclave. La commission a souligné que, une fois adoptés, ces projets de loi constitueraient des outils supplémentaires importants pour combattre le «travail esclave». Elle a également noté que le projet d'amendement à l'article 243 de la Constitution (PEC n° 438/2001) était aussi une initiative importante visant à autoriser l'expropriation, sans indemnisation, des exploitations dans lesquelles l'utilisation de main-d'œuvre esclave aura été constatée.

⁶⁸⁵ Voir, par exemple, *Paraguay* – CEACR, observation, 2010: la commission a exprimé sa préoccupation face à l'existence de cas de servitude pour dettes dans les communautés indigènes du Chaco. Tout en notant les mesures positives prises par le gouvernement pour éliminer la servitude pour dettes, notamment la création de la Commission des droits fondamentaux au travail et de la prévention du travail forcé et l'élaboration d'un plan d'action, la commission a souligné que les mesures prises devraient être renforcées et aboutir à une action systématique, proportionnelle à l'ampleur et à la gravité du problème; *Pérou* – CEACR, observation, 2011: depuis un certain nombre d'années, la commission examine la situation des membres des communautés indigènes, qui sont souvent victimes de pratiques de travail forcé (esclavage, servitude pour dettes et servitude proprement dite), en particulier dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie. Tout en notant les mesures positives prises par le gouvernement, notamment la création de la Commission nationale pour la lutte contre le travail forcé, l'adoption d'un plan national et la mise en place d'un groupe spécial de l'inspection du travail contre le travail forcé, la commission a souligné la nécessité d'adopter une disposition pénale incriminant spécifiquement le travail forcé et définissant les éléments constitutifs du travail forcé de manière à couvrir l'ensemble des pratiques de travail forcé qui existent dans le pays.

deux aspects de leur travail: premièrement, ils sont employés à des travaux domestiques pour lesquels la législation du travail ne prévoit qu'un faible niveau de protection; et deuxièmement, en travaillant à l'étranger, ils sont hors du champ d'application de la protection juridique directe prévue par leur pays d'origine. La vulnérabilité de la situation des *travailleurs domestiques migrants* est aggravée par l'absence d'autonomie de ces travailleurs vis-à-vis de leurs employeurs. Ainsi, la commission a noté que le système de parrainage pour l'obtention d'un visa (ou système *Kafala*), existant dans certains pays du Moyen-Orient, peut conduire à l'imposition de travail forcé⁶⁸⁶ et elle a demandé aux gouvernements concernés d'adopter des dispositions législatives spécifiques répondant aux conditions difficiles subies par cette catégorie de travailleurs et de les protéger contre les pratiques abusives. La commission a aussi jugé nécessaire l'adoption de mesures visant à protéger les *travailleurs migrants*, notamment en contrôlant certaines pratiques des bureaux de placement privés relevant de l'exploitation, à interdire aux employeurs de retenir les passeports des travailleurs et à supprimer toute autre restriction des droits fondamentaux des travailleurs migrants, qu'ils soient domestiques ou occupent un autre emploi, afin de leur garantir des conditions de travail normales⁶⁸⁷. S'agissant des *travailleurs migrants en situation irrégulière*, dont la situation de vulnérabilité les expose davantage à l'exploitation de leur travail, la commission a souligné que le fait de criminaliser la migration clandestine accroît encore cette vulnérabilité, et elle a demandé aux gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs migrants contre le travail forcé, quel que soit leur statut juridique⁶⁸⁸. La commission a noté les diverses mesures positives prises pour permettre aux travailleurs domestiques de connaître leurs droits soit par le biais d'ateliers de formation ou de campagnes d'information, soit par l'adoption de dispositions régissant un contrat de travail consolidé et établissant une procédure d'enquête en cas de plainte présentée par les travailleurs domestiques contre leur employeur. La commission a demandé des informations sur toutes les mesures prises, tant sur le plan législatif que dans la pratique, pour renforcer davantage la protection des *travailleurs domestiques migrants* en vue d'éliminer toute pratique de travail forcé imposée à cette catégorie de travailleurs, notamment en leur apportant l'assistance nécessaire pour leur permettre de faire valoir leurs droits et de dénoncer tout abus dont ils seraient victimes⁶⁸⁹. La situation des travailleurs appartenant aux groupes les plus vulnérables, notamment les travailleurs migrants, est souvent abordée par des organisations de travailleurs dans les observations qu'elles communiquent en vertu de l'article 23 de la Constitution de l'OIT et que la commission examine régulièrement⁶⁹⁰.

296. Depuis sa dernière étude d'ensemble, la commission a continué d'examiner les informations concernant les *enlèvements de personnes à des fins de travail forcé*, qui

⁶⁸⁶ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2010: la commission a demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour promulguer les nouveaux règlements prévus par l'article 7 du Code du travail afin de protéger les travailleurs domestiques migrants contre les pratiques et les conditions de travail abusives qui relèveraient du travail forcé, générées par le système de parrainage pour l'obtention d'un visa.

⁶⁸⁷ Voir, par exemple, *Indonésie* – CEACR, observation, 2009.

⁶⁸⁸ Voir, par exemple, *Italie* – CEACR, demande directe, 2010: la loi n° 94 du 15 juillet 2009, portant dispositions en matière de sécurité publique, a modifié la loi de 1998 réglementant l'immigration et le statut des étrangers par l'insertion de l'article 10bis, aux termes duquel l'entrée et le séjour illégaux des migrants constituent une infraction pénale.

⁶⁸⁹ Voir, par exemple, *Liban* – CEACR, observation, 2011; *Pérou* – CEACR, observation, 2011.

⁶⁹⁰ Par exemple, la commission note les observations des organisations de travailleurs jointes aux rapports présentés par les gouvernements en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT; *Canada* – Congrès du travail du Canada (CTC) et Confédération des syndicats nationaux (CSN); *Pologne* – Syndicat indépendant et autonome «Solidarnosc»; *Portugal* – Union générale des travailleurs (UGT) et Confédération du tourisme portugais (CTP).

touchent des milliers de personnes⁶⁹¹, y compris des enfants⁶⁹², dans le contexte de conflits armés dans certaines régions. La commission a considéré que ces situations constituent de graves violations de la convention étant donné que les victimes sont forcées d'exécuter un travail pour lequel elles ne se sont pas offertes volontairement, dans des conditions extrêmement dures et en étant exposées à de mauvais traitements comprenant la torture, le meurtre et l'exploitation sexuelle⁶⁹³. En conséquence, la commission a prié instamment les gouvernements concernés de prendre de toute urgence les mesures efficaces pour mettre un terme à ces pratiques et veiller à ce que, conformément à l'article 25 de la convention, des sanctions pénales soient imposées aux auteurs de ces pratiques.

Traite des personnes

297. Depuis l'observation générale qu'elle a formulée en 2001 concernant la traite des personnes, dans laquelle elle a demandé des informations sur les mesures prises ou envisagées pour prévenir, réprimer et punir ce fléau⁶⁹⁴, la commission a procédé à un examen systématique du problème de la traite dans ses nombreux commentaires individuels adressés aux Etats qui ont ratifié la convention. Dans ces commentaires, la commission a attiré l'attention sur l'article 1, paragraphe 1, de la convention, en vertu duquel les Etats qui ont ratifié cet instrument s'engagent à supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible, et sur l'article 25 selon lequel le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales et tout Membre ayant ratifié la convention aura l'obligation de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement

⁶⁹¹ Voir *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2012: la commission a pris connaissance avec profonde préoccupation des informations concernant les violations des droits de l'homme, commises par les forces de sécurité de l'Etat et par d'autres groupes armés, en particulier les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), comprenant de nombreux cas de travail forcé et d'esclavage sexuel, notamment dans les zones minières de Kivus. La commission a prié instamment le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre immédiatement un terme à ces pratiques, qui constituent une violation grave de la convention, et de veiller à ce que des sanctions appropriées soient infligées à leurs auteurs; *Soudan* – CEACR, observation, 2011: depuis de nombreuses années, la commission se réfère à la persistance de pratiques d'enlèvement et de travail forcé, dont sont victimes des milliers de femmes et d'enfants dans les régions où sévit un conflit armé. Tout en notant les mesures positives prises par le gouvernement, notamment par l'intermédiaire de la Commission pour l'éradication de l'enlèvement des femmes et des enfants (CEAWC), ainsi que la réaffirmation de la volonté des autorités de régler le problème, la commission a prié instamment le gouvernement de redoubler d'efforts en vue de l'éradication totale des pratiques de travail forcé, qui constituent une violation grave de la convention et, en particulier, qu'il fasse en sorte que les cas d'enlèvement de personnes ayant sévi dans toutes les régions du pays soient résolus et que les victimes retrouvent leurs familles.

⁶⁹² Voir *Ouganda* – CEACR, observation, 2009: la commission a exprimé sa préoccupation face aux enlèvements de milliers d'enfants dans le contexte du conflit armé sévissant dans le nord du pays, dans le but d'exploiter leur travail. Les enfants enlevés étaient contraints de fournir un travail et des services en tant que gardes, soldats ou concubins, ces enlèvements allant de pair avec le meurtre, la maltraitance et le viol de ces enfants. Suite à la ratification de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, la commission a considéré que le problème du travail forcé des enfants peut être examiné plus spécifiquement sous cette convention, qui oblige les Etats l'ayant ratifiée à prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, et ce de toute urgence. En conséquence, la commission a demandé au gouvernement de se référer aux commentaires sur l'application de la convention n° 182.

⁶⁹³ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 70.

⁶⁹⁴ CEACR, observation générale sur la convention n° 29, 2001: la commission a notamment demandé des informations sur les dispositions de la législation nationale réprimant l'imposition de travail forcé ou obligatoire, la traite des personnes et l'exploitation de la prostitution d'autrui; sur les mesures prises pour assurer que les dispositions pénales sont strictement appliquées; et sur les mesures destinées à encourager les victimes à s'adresser aux autorités (telles que l'autorisation de rester dans le pays au moins pendant la durée des procédures judiciaires, la protection efficace des victimes acceptant de témoigner contre les repréailles des exploités, etc.).

appliquées. Se référant à la définition de la traite des personnes donnée dans le Protocole de Palerme⁶⁹⁵, la commission a indiqué, en particulier, que la notion d'exploitation du travail comprise dans cette définition permet d'établir un lien entre le Protocole de Palerme et la convention n° 29, et de mettre en évidence que la traite des personnes aux fins d'exploitation (qui comprend expressément le travail ou les services forcés, l'esclavage et les pratiques analogues, la servitude et différentes formes d'exploitation sexuelle) entre dans la définition du travail forcé ou obligatoire qui est donnée à l'article 2, paragraphe 1, de la convention⁶⁹⁶. La définition de la traite des personnes donnée par le Protocole de Palerme contient un autre élément important, qui fait entrer cette pratique dans le champ d'application de la convention n° 29, à savoir les moyens de contrainte utilisés contre l'individu, notamment la menace de recours ou le recours à la force, l'enlèvement, la fraude, la tromperie, l'abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ce qui exclut catégoriquement l'offre volontaire ou le consentement de la victime. Sur ce dernier point, le Protocole de Palerme précise que le consentement d'une victime de la traite à l'exploitation envisagée n'est pas pertinent lorsque l'un quelconque des moyens de coercition susmentionnés a été utilisé. Lorsque la victime est un enfant, le crime de traite des personnes est caractérisé même s'il n'a été fait usage d'aucun des moyens de coercition ou de tromperie cités ci-dessus⁶⁹⁷.

298. Etant donné que la traite des personnes est étroitement liée à l'imposition d'un travail ou de services forcés ou obligatoires, elle doit être sanctionnée pénalement, conformément à l'article 25 de la convention⁶⁹⁸. Même si la législation pénale de la plupart des pays qui ont ratifié la convention n° 29 prévoit des sanctions en cas d'imposition d'un travail forcé ou obligatoire, la commission a noté depuis sa dernière étude d'ensemble qu'un certain nombre de pays ont introduit dans leur législation nationale des dispositions spécifiques visant à sanctionner la traite des personnes soit en amendant leur Code pénal⁶⁹⁹, soit en adoptant des lois spécifiques contre la traite des personnes⁷⁰⁰. Le processus d'adoption de ces dispositions spécifiques est en cours dans

⁶⁹⁵ Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants («le Protocole de Palerme») qui complète la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000. Alors que la convention de l'ONU vise la criminalité transnationale organisée, telle que définie dans cet instrument, la convention n° 29 de l'OIT a pour objectif d'interdire le travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes, qu'il soit imposé par des organismes publics ou des personnes privées, et indépendamment de tout lien avec le crime organisé.

⁶⁹⁶ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 77.

⁶⁹⁷ *Ibid.*, paragr. 79, 85. Dans un certain nombre de cas, la commission a suivi attentivement la question de la traite des enfants dans le cadre de la convention n° 29. Toutefois, dans le cas des pays ayant ratifié la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, la commission a généralement considéré que ce problème pouvait être examiné plus spécifiquement dans le cadre de la convention n° 182, étant donné que la protection des enfants est renforcée par le fait que cette dernière convention oblige les Etats qui l'ont ratifiée à prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, et ce de toute urgence. La commission a donc demandé aux gouvernements concernés de se référer en pareil cas à ses commentaires sur l'application de la convention n° 182. Voir, par exemple, *Haïti* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, observation, 2009; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2010; *Togo* – CEACR, observation, 2010.

⁶⁹⁸ L'infraction que constitue la traite des personnes doit être aussi sanctionnée au titre de l'article 5 du Protocole de Palerme.

⁶⁹⁹ Par exemple, l'*Azerbaïdjan* (Code pénal, art. 144-1); *El Salvador* (Code pénal, art. 367 et 370); le *Pérou* (Code pénal, art. 153); la *Turquie* (Code pénal, art. 80 et 227(3)).

⁷⁰⁰ Par exemple, l'*Argentine* (loi n° 26.364 du 9 avril 2008 sur la prévention et la répression de la traite des personnes et sur l'assistance aux victimes); *Djibouti* (loi n° 210/AN/07/5° L du 27 décembre 2007 relative à la lutte contre le trafic des êtres humains); le *Guyana* (loi de 2005 contre la traite des personnes); l'*Indonésie* (loi n° 21/2007 du 19 avril 2007 sur l'élimination du crime que constitue la traite des personnes); le *Mexique* (loi de novembre 2007 sur la prévention et la répression de la traite des personnes); la *Zambie* (loi n° 11 de 2008 contre la traite des êtres humains).

d'autres pays ⁷⁰¹. En ce qui concerne la prévention de la traite des personnes et la protection des victimes, actions essentielles pour éradiquer de façon efficace la traite des personnes et contribuer ainsi à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire comme l'exige la convention, la commission a noté avec intérêt à maintes reprises, depuis sa dernière étude d'ensemble, l'adoption par les Etats ayant ratifié la convention de plans nationaux de lutte contre la traite et d'autres mesures, et a demandé des informations sur leur application dans la pratique (*Argentine, El Salvador, Indonésie, Mexique, Zambie*) ⁷⁰². Une attention particulière a été accordée à cet égard à la situation des personnes appartenant aux groupes les plus vulnérables comme *les travailleurs migrants, les travailleurs domestiques, les travailleurs du secteur informel, les femmes et les enfants* ⁷⁰³.

299. La commission a noté dans sa précédente étude d'ensemble que certains pays avaient modifié la définition du travail forcé contenue dans leur Code pénal, de manière à couvrir les actes liés à la traite des personnes ⁷⁰⁴. Dans certains autres cas, la législation relative à la traite des personnes a été rédigée de manière à couvrir l'infraction pénale d'exaction de travail forcé ⁷⁰⁵. Certains gouvernements ont considéré que, même en l'absence d'une législation incriminant spécifiquement l'imposition de travail forcé, les dispositions criminalisant la traite des personnes, qui contiennent une référence à sa finalité, à savoir l'exploitation, pourraient être applicables pour protéger les victimes de travail forcé ⁷⁰⁶. ***La commission a eu l'occasion de souligner à cet égard que la notion de travail forcé, telle qu'elle résulte de la convention, est plus large que la notion de traite des personnes et qu'il est important pour les juridictions nationales de disposer de normes précises compte tenu du principe de l'interprétation stricte de la loi pénale*** ⁷⁰⁷. ***Comme cela est indiqué plus haut, la traite des personnes aux fins d'exploitation est comprise dans la définition du travail forcé ou obligatoire donnée dans la convention. Toutefois, un travail ou des services forcés peuvent être imposés à des personnes se trouvant dans différentes situations de vulnérabilité, et notamment des situations qui ne sont pas nécessairement liées à la traite des personnes telle que***

⁷⁰¹ Par exemple, *Haïti* – CEACR, observation, 2011 (deux projets de loi sur la traite des personnes sont en cours d'élaboration); *Inde* – CEACR, observation, 2010 (un projet de loi portant modification de la *Immoral Traffic (Prevention) Act, 1956* (loi sur la prévention du trafic immoral) est actuellement examiné par le gouvernement en vue de redéfinir l'infraction que constitue la traite des personnes et de renforcer les sanctions pénales); *Koweït* – CEACR, observation, 2011 (un projet de loi visant à lutter contre la traite des personnes a été soumis au Conseil des ministres pour adoption avant d'être renvoyé au Parlement).

⁷⁰² Voir *Argentine* – CEACR, observation, 2010; *El Salvador* – CEACR, observation, 2009; *Indonésie* – CEACR, observation, 2009; *Mexique* – CEACR, observation, 2010; *Zambie* – CEACR, observation, 2011. En outre, d'après les informations communiquées par les gouvernements dans leur rapport présenté au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, ces plans nationaux et d'autres mesures ont été adoptés dans des pays qui n'ont pas encore ratifié la convention, par exemple, en Chine (Plan d'action contre la traite des femmes et des enfants, 2008-2012) et aux Etats-Unis (un ensemble de mesures de lutte contre la traite a été adopté en vertu de la loi de 2000 sur la protection des victimes de la traite en ce qui concerne la prévention et la protection des victimes).

⁷⁰³ En ce qui concerne la situation des personnes appartenant aux groupes les plus vulnérables, voir paragr. 293-296 ci-dessus.

⁷⁰⁴ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 81.

⁷⁰⁵ Par exemple, un pays qui n'a pas ratifié la convention: Etats-Unis (loi de 2000 sur la protection des victimes de la traite, telle qu'amendée en 2005 et en 2008, art. 1589, «Travail forcé»).

⁷⁰⁶ Voir, par exemple, *Pérou* – CEACR, observation, 2011: le gouvernement a cependant indiqué qu'un projet de loi était en préparation afin de mettre la législation en conformité avec la convention. La commission a exprimé l'espoir que cette initiative législative déboucherait sur l'adoption de dispositions pénales érigeant spécifiquement en infraction pénale le travail forcé et définissant les éléments constitutifs du travail forcé de manière à couvrir toutes les pratiques de travail forcé existant dans le pays.

⁷⁰⁷ *Ibid.*

définie par le Protocole de Palerme. La commission a donc demandé aux gouvernements concernés de fournir des informations sur l'utilisation dans la pratique des dispositions pénales réprimant la traite pour sanctionner les personnes ayant imposé diverses formes de travail forcé ou obligatoire dans les cas où l'imposition du travail n'a pas de lien avec la traite des personnes au sens strict ⁷⁰⁸, afin de pouvoir s'assurer que toutes les formes de travail forcé ou obligatoire sont passibles de sanctions pénales, comme l'exige la convention.

⁷⁰⁸ Voir, par exemple, *Géorgie – CEACR*, demande directe, 2011: le gouvernement a indiqué que les sanctions pénales réprimant la traite sont applicables dans tous les cas d'imposition illégale de travail forcé ou obligatoire. La commission a demandé des informations sur l'application de ces dispositions dans la pratique, particulièrement dans les situations autres que celles qui ont un lien avec la traite transfrontalière ou avec l'utilisation de moyens de coercition comme la restriction de liberté de mouvement ou la rétention des passeports.

Chapitre 4

Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957

Champ d'application de la convention n° 105 par rapport à la convention n° 29

300. Comme indiqué ci-dessus, la convention n° 105 a été conçue pour compléter la convention n° 29⁷⁰⁹; mais juridiquement parlant elle n'intègre aucune des dispositions de cette dernière. De ce fait, les exceptions prévues à l'article 2, paragraphe 2, de la convention n° 29 «aux fins de la présente convention» ne s'appliquent pas automatiquement à la convention n° 105. En conséquence, s'agissant de l'exception relative au travail pénitentiaire ou à d'autres formes de travail obligatoire résultant d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, il est nécessaire d'examiner la législation et la pratique nationales pour s'assurer que les régimes de travail pénitentiaire ne sont pas détournés de leur objectif pour devenir des méthodes de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique, ce que la convention n° 105 interdit. De même, lorsqu'une personne a l'obligation de travailler en prison parce qu'elle a exprimé certaines opinions politiques, contrevenu à la discipline du travail ou participé à une grève, cette situation relève de la convention n° 105 qui interdit de recourir au travail forcé ou obligatoire «sous aucune forme» (y compris au travail pénitentiaire obligatoire) en tant que sanction, mesure de coercition, d'éducation ou de discipline, ou en tant que punition au sens de l'article 1 a), c) et d). Ainsi, dans la majorité des cas, le travail exigé d'une personne à la suite d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire n'aura pas d'incidence sur l'application de la convention n° 105, comme dans le cas du travail obligatoire imposé à un délinquant condamné, par exemple, pour vol, enlèvement, attentat, ou pour tout autre comportement violent ou acte ou omission ayant mis en danger la vie ou la santé d'autrui, ou pour de nombreux autres délits. La commission a observé à cet égard que, si le travail imposé à un délinquant de droit commun a pour objectif de réadapter ou réinsérer l'individu, il n'en va pas de même dans le cas d'une personne condamnée pour ses opinions ou pour sa participation à une grève⁷¹⁰.

⁷⁰⁹ Voir paragr. 253 ci-dessus.

⁷¹⁰ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 146. La commission a noté à ce propos que le champ d'application de la convention ne se limite pas aux peines de «travaux forcés» ou autres formes de travail particulièrement pénibles qui se distinguent du travail pénitentiaire ordinaire. Etant donné que la convention n° 105 interdit le recours à toute forme de travail forcé ou obligatoire en tant que sanction, comme mesure de coercition, d'éducation ou de discipline, dans les circonstances visées par ses dispositions, il incombe à la commission de vérifier si la sanction en question comporte une obligation de travail (*ibid.*, paragr. 147).

301. Comme la commission l'a noté dans sa précédente étude d'ensemble ⁷¹¹, la conformité de la législation pénale avec la convention peut être assurée sur différents plans:

- sur le plan des libertés publiques et des droits civils et sociaux, lorsque les activités politiques et l'expression d'opinions politiques, la manifestation d'une opposition idéologique, les infractions à la discipline du travail et la participation à des grèves ne sont pas passibles de sanctions pénales;
- sur le plan des sanctions qui peuvent être imposées, lorsque celles-ci se limitent à des amendes ou à d'autres sanctions non assorties d'une obligation de travail ⁷¹²;
- sur le plan du système pénitentiaire, lorsque la loi accorde un statut spécial aux prisonniers condamnés pour certains délits politiques, statut en vertu duquel ils sont dispensés de l'obligation de travailler imposée aux délinquants de droit commun (bien qu'ils puissent travailler s'ils le souhaitent) ⁷¹³.

Sanctions comportant du travail obligatoire imposées pour non-respect des restrictions aux libertés publiques

302. L'article 1 a) de la convention interdit l'utilisation du travail forcé ou obligatoire «en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi». ***Parmi les activités qui, en vertu de cette disposition, ne doivent pas faire l'objet d'une sanction comportant du travail forcé ou obligatoire figurent celles qui s'exercent dans le cadre de la liberté d'exprimer des opinions politiques ou idéologiques (oralement, par voie de presse ou par d'autres moyens de communication), ainsi que de divers autres droits généralement reconnus, tels que par exemple les droits d'association et de réunion, droits par lesquels les citoyens cherchent à faire connaître et accepter leur opinion, et qui peuvent se trouver affectés par des mesures de coercition politique.*** De nos jours, les Constitutions nationales et autres textes législatifs en vigueur dans presque tous les pays du monde contiennent des dispositions qui reconnaissent la liberté de pensée et d'expression, le droit de réunion pacifique, la liberté d'association, le droit de ne pas être arrêté pour un motif arbitraire et le droit à un procès équitable, etc. Les garanties juridiques qui entourent l'exercice de ces droits et libertés constituent une protection importante contre l'imposition de travail forcé ou obligatoire en tant que sanction de l'expression de certaines opinions politiques ou idéologiques, ou en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ⁷¹⁴.

⁷¹¹ Etude d'ensemble de 2007, paragr. 151.

⁷¹² *Ibid.*, paragr. 150, et note de bas de page 344. La commission a noté l'abrogation de dispositions qui permettaient d'imposer des peines d'emprisonnement dans des circonstances relevant du champ d'application de la convention.

⁷¹³ *Ibid.*, paragr. 150. La commission a noté que plusieurs pays ayant ratifié la convention ont introduit ces exemptions dans leur législation pour garantir le respect de la convention.

⁷¹⁴ La commission a souligné, à plusieurs reprises, l'importance, pour le respect de la convention, de l'existence de garanties légales concernant la liberté de réunion, d'expression, de manifestation et d'association, et l'effet direct que les restrictions de ces droits, tant dans le droit que dans la pratique, peuvent avoir sur l'application de la convention. Voir, par exemple, *Soudan – CEACR*, observation, 2009.

303. La loi peut toutefois apporter certaines limites à l'exercice de ces droits et libertés, qui doivent être acceptées comme étant un moyen normal de prévenir les abus, comme par exemple les lois réprimant l'incitation à la violence, aux troubles civils ou à la haine raciale. La commission a souligné à cet égard que la convention n'interdit pas d'appliquer des sanctions comportant du travail obligatoire aux personnes qui utilisent la violence, incitent à la violence ou préparent des actes de violence. Toutefois, les peines comportant du travail obligatoire entrent dans le champ d'application de la convention dès lors qu'elles sanctionnent une interdiction d'exprimer une opinion ou de manifester une opposition à l'ordre politique, social ou économique établi, que cette interdiction soit prévue par la loi ou par une décision discrétionnaire de l'administration ⁷¹⁵.

304. La liberté d'expression et les droits fondamentaux connexes peuvent aussi être restreints ou suspendus à titre exceptionnel, par suite de la déclaration d'une situation d'urgence, d'un état de siège, de la loi martiale, etc. En dehors de l'imposition directe d'un travail pouvant résulter de l'application des lois ou règlements adoptés pendant des périodes particulièrement troublées ou dans des situations de force majeure, il arrive fréquemment que les autorités soient également habilitées à restreindre sensiblement le droit des personnes d'exprimer leurs opinions politiques ou de s'opposer à l'ordre établi; le non-respect de ces restrictions étant passible de sanctions pénales comportant du travail obligatoire. Dans le contexte d'un recours à ces mesures d'urgence, la commission, lorsqu'elle examine la situation particulière des pays liés par la convention, s'attache à déterminer si ce recours est motivé par des circonstances d'une extrême gravité constituant une situation de force majeure au sens strict et si les mesures prises, qui relèvent de l'article 1 a), sont limitées dans le temps et dans leur portée à ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la situation de force majeure en question ⁷¹⁶. Dans d'autres cas, lors de l'examen de la compatibilité de la législation et de la pratique nationales avec la convention, la commission tient à s'assurer que les infractions prévues par les lois réprimant la diffamation, la sédition, la subversion, etc. ne sont pas définies en des termes si larges qu'ils puissent donner lieu à l'imposition de sanctions comportant du travail obligatoire comme mesure de coercition politique ou comme sanction à l'encontre des personnes ayant exprimé des opinions politiques ou idéologiques ⁷¹⁷.

305. A de nombreuses occasions, la commission a noté avec satisfaction l'abrogation des dispositions aux termes desquelles des sanctions pénales comportant du travail obligatoire pouvaient être imposées pour certaines activités: déclarations ou critiques diverses de nature politique, publications et propagande contraires à l'ordre politique établi ou ayant pour objet de porter atteinte à la souveraineté nationale ou au sentiment national, informations tendancieuses destinées à altérer le prestige de l'Etat ou de diverses autorités, autres délits liés à l'expression d'opinions politiques ⁷¹⁸. Depuis la dernière étude d'ensemble, la commission a noté avec satisfaction l'abrogation de dispositions qui punissaient la participation à certaines activités liées à des partis politiques et l'expression de certaines opinions politiques d'une peine d'emprisonnement comportant du travail pénitentiaire obligatoire (*Libéria, Nicaragua*) ⁷¹⁹.

⁷¹⁵ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 154.

⁷¹⁶ *Ibid.*, paragr. 155.

⁷¹⁷ *Ibid.*, paragr. 153.

⁷¹⁸ *Ibid.*, paragr. 156.

⁷¹⁹ Voir *Libéria* – CEACR, observation, 2010: la loi sur la réforme électorale de 2004, qui modifie la loi sur les élections de 1986, a abrogé les dispositions prévoyant des peines d'emprisonnement – comportant l'obligation de travailler – pour la participation à des activités politiques, comme celles, par exemple, qui visent à maintenir ou reconstituer certains partis politiques; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010: les dispositions de l'ancien Code

306. Toutefois, dans certains autres cas mentionnés dans la précédente étude d'ensemble, la liberté d'expression fait toujours l'objet de restrictions dont le non-respect est passible de sanctions comportant du travail obligatoire, suite à l'adoption de mesures législatives et autres interdisant certaines activités politiques, notamment la participation à diverses réunions et assemblées publiques, ou la publication de journaux interdits «au nom de l'intérêt public» ou le fait d'arborer des emblèmes, ainsi que la distribution de publications liées à un objectif politique ou à une organisation politique⁷²⁰. La commission a également noté que, dans certains pays, constitue une infraction le fait de publier des informations qui visent à affaiblir le gouvernement ou qui portent atteinte à l'Etat ou à ses organes, de diffuser des idées ou des informations de nature à compromettre l'intérêt public ou le développement de la nation⁷²¹, de diffuser des informations tendancieuses destinées à perturber l'ordre constitutionnel ou l'état de droit, ou l'ordre politique ou économique⁷²². Ces dispositions sont formulées en des termes si larges qu'elles pourraient être utilisées comme moyen de punir l'expression d'opinions et, dans la mesure où elles prévoient l'imposition de sanctions comportant du travail obligatoire, ces dispositions relèvent du champ d'application de la convention. Il peut en être également de même d'autres dispositions formulées en termes généraux qui ont pour objet de protéger l'autorité de l'Etat ou de ses institutions quand, par exemple, constitue un délit la publication ou la diffusion d'informations qui déclenchent ou favorisent des actes visant à porter atteinte à l'intégrité de l'Etat⁷²³ ou à supprimer, abroger ou altérer

pénal prévoyant des peines d'emprisonnement – assorties de l'obligation de travailler – pour l'expression d'opinions politiques (inciter au non-respect de la Constitution, constituer des partis communistes ou y participer, ou des partis répondant à une autre dénomination mais défendant des idées du même ordre) n'ont pas été reprises dans le nouveau Code pénal promulgué en mai 2008.

⁷²⁰ Voir, par exemple, *Kenya* – CEACR, observation, 2011: le gouvernement a pris des mesures pour mettre certaines dispositions du Code pénal, la loi sur l'ordre public (chap. 56) et l'ordonnance de 1968 sur les publications interdites en conformité avec la convention; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010: le gouvernement a indiqué que certaines dispositions du Code pénal, la loi sur la presse ou la loi sur le gouvernement local (autorités de district), qui entrent dans le champ d'application de la convention, ont été déclarées incompatibles avec les conventions relatives au travail forcé par la commission en charge de la réforme législative et que des recommandations sont en cours d'élaboration qui prévoient l'abrogation ou la modification des dispositions en question.

⁷²¹ Voir, par exemple, *Afghanistan* – CEACR, observation, 2011: les articles 184(3), 197(1)(a) et 240 du Code pénal prévoient des peines d'emprisonnement comportant l'obligation de travailler pour sanctionner, entre autres, la publication et la diffusion de nouvelles, d'informations, de déclarations fausses ou partiales, de propagande malveillante ou tendancieuse concernant les affaires internes du pays et portant atteinte au prestige et à la réputation de l'Etat, ou destinées à nuire à l'intérêt et aux biens publics; *Philippines* – CEACR, observation, 2011: aux termes des articles 142 et 154(1) du Code pénal, une peine d'emprisonnement (comportant du travail obligatoire) peut être infligée aux personnes qui, au moyen de discours, de proclamations, d'écrits ou d'emblèmes, incitent d'autres personnes à commettre des actes séditionnels, prononcent des slogans ou des discours séditionnels, écrivent, publient ou diffusent des textes injurieux contre le gouvernement, ou recourent à l'imprimerie, à la lithographie ou à d'autres moyens de publication pour diffuser de fausses nouvelles qui risquent de troubler l'ordre public et de porter atteinte aux intérêts ou à la réputation de l'Etat; *République arabe syrienne* – CEACR, observation, 2010: art. 287 du Code pénal concernant la diffusion de nouvelles déformées dans le but de porter atteinte au prestige de l'Etat. Le gouvernement a indiqué qu'un projet de loi était en préparation qui dispenserait les personnes protégées par la convention de l'obligation de travailler en prison et qu'un nouveau Code pénal est également en cours d'élaboration.

⁷²² Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2011: les articles 98(a)bis et 98(d) du Code pénal, modifiés par la loi n° 34 du 24 mai 1970, interdisent l'apologie, par quelque moyen que ce soit, de l'opposition aux principes fondamentaux du régime socialiste d'Etat, ainsi que l'encouragement à l'aversion et au mépris desdits principes, sous peine d'emprisonnement comportant du travail obligatoire; les articles 98(b), 98(b)bis et 174 du Code pénal punissent des mêmes peines la propagation de certaines doctrines.

⁷²³ Voir *Turquie* – CEACR, observation, 2011: les articles 80, 81 et 82 de la loi n° 2820 sur les partis politiques du 22 avril 1983, lus conjointement avec l'article 117, interdisent les actes suivants (en les rendant passibles de peines d'emprisonnement assorties de travail obligatoire): contester le principe de l'unité de l'Etat; affirmer l'existence de minorités en se basant sur la nationalité, la culture, la religion ou les différences raciales ou

certaines principes constitutionnels fondamentaux⁷²⁴. La commission s'est par ailleurs référée à certaines dispositions législatives qui, bien que formulées en des termes assez précis, laissent par nature une très grande marge d'appréciation aux juridictions chargées d'en assurer le respect. Dans ces cas, des informations sur l'application pratique de ces dispositions peuvent être nécessaires pour en déterminer la portée et l'incidence sur l'application de la convention. Tel pourrait être le cas, par exemple, des dispositions relatives à l'outrage visant les personnes détenant une charge publique, ou punissant la diffusion de fausses nouvelles⁷²⁵.

307. Certaines opinions politiques peuvent également être interdites, sous peine de sanctions comportant du travail obligatoire, en raison de l'interdiction de partis ou d'associations politiques. L'interdiction d'un parti par la loi peut aboutir à l'adoption de diverses mesures de surveillance (surveillance des réunions, tant publiques que privées, et surveillance étroite des personnes soupçonnées d'avoir certaines opinions politiques), qui conduisent à empêcher quiconque d'avoir ou d'exprimer, sous une forme ou une autre, certaines opinions politiques, sous peine de travail obligatoire. Une situation semblable peut se présenter quand les autorités administratives jouissent de pouvoirs discrétionnaires étendus qui les autorisent à suspendre des associations ou à en empêcher la création, ou à interdire l'adhésion à certaines associations, pour des motifs à caractère général comme l'intérêt national ou l'ordre, le bien-être et la paix publics⁷²⁶.

Imposition du travail forcé ou obligatoire à des fins de développement économique

308. L'article 1 b) de la convention interdit le recours au travail forcé ou obligatoire «en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique». Comme la commission l'a observé dans le cadre d'études antérieures, il découle des expressions «mobilisation» et «développement économique» que l'article 1 b) s'applique uniquement aux situations dans lesquelles le travail forcé ou obligatoire a une certaine importance quantitative et est utilisé à des fins économiques⁷²⁷.

linguistiques; chercher à constituer des minorités en protégeant et défendant des langues et des cultures autres que la langue et la culture turques; utiliser une langue autre que la langue turque pour rédiger et publier les statuts et programmes des partis; soutenir le régionalisme.

⁷²⁴ Voir *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011: le dahir n° 1-58-378 du 15 novembre 1958 portant établissement du Code de la presse, modifié par la loi n° 77-00 du 3 octobre 2002, contient certaines dispositions aux termes desquelles quiconque vend, distribue ou reproduit sciemment des journaux, des revues ou des périodiques préjudiciables à l'islam, à la monarchie, à l'intégrité du territoire, au respect dû au Roi ou à l'ordre public est passible d'une peine d'emprisonnement (comportant du travail obligatoire). Le gouvernement a fait part de son intention de revoir le Code de la presse en vue de supprimer les peines d'emprisonnement.

⁷²⁵ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, observation, 2011 (art. 23 et 25 de la loi n° 60-12 du 30 juin 1962 sur la liberté de la presse); *Philippines* (voir note de bas de page 721).

⁷²⁶ Voir, par exemple, *Ouganda* – CEACR, observation, 2011: la loi n° 20 de 1967 sur l'ordre public et la sécurité habilite les autorités à restreindre le droit de quiconque de s'associer ou de communiquer avec d'autres personnes, qu'un délit ait été commis ou non et sous peine de sanctions comportant du travail obligatoire. Les articles 54(2)(c), 55, 56 et 56A du Code pénal autorisent le ministre à déclarer illégal le rassemblement de deux personnes ou plus, de sorte que tout discours prononcé, tout document publié ou toute activité menée au nom ou en soutien de ces personnes sont illégaux et passibles d'une peine d'emprisonnement (comportant une obligation de travailler). Le gouvernement a indiqué que cette législation allait être révisée; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011: les articles 10 à 13 de la loi sur la sécurité de 1952 et les articles 2 et 7 de la loi sur les partis politiques de 1962 confèrent aux autorités des pouvoirs discrétionnaires étendus leur permettant de dissoudre des associations, et prévoient des peines d'emprisonnement pouvant comporter un travail obligatoire. Le gouvernement a indiqué que les propositions d'amendement de ces textes étaient en cours d'examen.

⁷²⁷ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 167.

Cette disposition de la convention couvre les diverses formes de travail forcé ou obligatoire à des fins économiques, dont l'abolition était déjà inscrite dans la convention n° 29, laquelle, au moment de son adoption, avait pour objectif principal la lutte contre les formes de travail forcé utilisées dans un but économique. Il convient de signaler que l'interdiction prévue à l'*article 1 b)* vaut même lorsque le recours au travail forcé ou obligatoire en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'œuvre à des fins de développement économique est de nature temporaire ou exceptionnelle, puisque la Conférence a rejeté une proposition tendant à limiter l'application de cette disposition à l'utilisation du travail forcé comme méthode «normale» de mobilisation et d'utilisation de main-d'œuvre à cette fin ⁷²⁸. Comme la commission l'a noté dans sa précédente étude d'ensemble, des progrès ont été accomplis, au cours des dernières décennies, dans plusieurs pays en vue de l'élimination des dispositions imposant du travail obligatoire à des fins économiques ⁷²⁹. Il est certes toujours possible de trouver des textes de loi qui prévoient la mobilisation obligatoire de main-d'œuvre, hérités de l'époque où certains gouvernements, invoquant les nécessités du développement économique, recouraient à diverses mesures à caractère obligatoire (telles que l'affectation forcée ou la réquisition de personnel). Les gouvernements concernés affirment cependant généralement que ces mesures ne s'appliquent plus dans la pratique et qu'ils ont l'intention de réviser ou d'abroger ces textes afin de mettre leur législation en conformité avec les conventions de l'OIT sur le travail forcé ⁷³⁰. La commission a souligné à maintes reprises qu'il n'y a pas lieu, au nom du développement, de déroger au respect des droits de l'homme universellement reconnus ⁷³¹.

Infractions à la discipline du travail passibles de sanctions comportant du travail obligatoire

309. L'*article 1 c)* de la convention interdit l'utilisation du travail forcé ou obligatoire «en tant que mesure de discipline du travail». Cette interdiction couvre les mesures destinées à s'assurer qu'un travailleur réalise correctement son travail, sous la contrainte de la loi (sous la forme d'une contrainte physique ou de la menace d'une peine), ainsi que les sanctions pour manquement à la discipline du travail qui comporteraient du travail obligatoire. Comme la commission l'a observé dans sa précédente étude d'ensemble, dans la grande majorité des pays, il n'existe pas de dispositions législatives autorisant le recours au travail forcé ou obligatoire, en tant que moyen pour maintenir la discipline du travail, dans la mesure où les infractions à la discipline du travail donnent seulement lieu à des sanctions disciplinaires ou d'un autre ordre (par exemple, des sanctions à caractère pécuniaire) qui ne comportent aucune obligation de travailler ⁷³². Il y a lieu de rappeler à cet égard que, s'agissant de la discipline du travail, la convention traite uniquement du travail forcé ou obligatoire (qui inclut le travail pénitentiaire obligatoire) et que, par conséquent, il est toujours possible, sans contrevenir à la convention, de recourir à d'autres mesures disciplinaires.

310. Cependant, certaines dispositions applicables à des secteurs particuliers, comme la fonction publique ou la marine marchande, sanctionnent encore les manquements à la

⁷²⁸ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 167.

⁷²⁹ *Ibid.*, paragr. 168.

⁷³⁰ Voir paragr. 282-284 ci-dessus.

⁷³¹ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 169.

⁷³² *Ibid.*, paragr. 172.

discipline par du travail obligatoire. Les personnes qui travaillent dans la fonction publique sont ainsi souvent assujetties à des dispositions pénales spéciales destinées à protéger l'intérêt public (c'est le cas, notamment, des dispositions qui répriment les abus de pouvoir commis par des fonctionnaires ou, dans le cas des services essentiels – services du feu, de santé, d'approvisionnement en eau –, des dispositions qui punissent certains manquements à la discipline qui entravent ou peuvent compromettre le bon fonctionnement de ces services). A ce sujet, la commission a établi une distinction entre les sanctions prononcées pour faire respecter la discipline du travail proprement dite (et qui, par conséquent, relèvent du champ d'application de la convention) et les sanctions appliquées pour la protection de l'intérêt public général, bien que ces dernières puissent en même temps sanctionner un acte qui constitue un manquement à la discipline du travail. La commission a considéré par conséquent que la convention n'interdit pas de sanctionner (même si les sanctions comportent du travail obligatoire) les auteurs de manquements à la discipline du travail qui compromettent ou sont susceptibles de mettre en danger le fonctionnement des services essentiels, ou qui sont commis soit dans l'exercice de fonctions essentielles à la sécurité, soit dans des circonstances où la vie ou la santé sont mises en danger. Ainsi, les dispositions pénales de cette nature ne sont pas incompatibles avec la convention⁷³³.

311. Dans certains cas, les dispositions pénales applicables aux personnes employées dans la fonction publique sont formulées en termes généraux et suffisamment larges pour pouvoir être considérées comme relevant du champ d'application de la convention (c'est le cas, par exemple, des dispositions qui prévoient des sanctions comportant du travail obligatoire pour les fonctionnaires coupables de négligence dans l'exercice de leurs fonctions)⁷³⁴. La commission a souligné à cet égard que la compatibilité de ces dispositions avec la convention ne peut être assurée qu'en limitant leur champ d'application au fonctionnement des services essentiels au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé d'une partie ou de l'ensemble de la population, à l'exercice de fonctions qui sont essentielles à la sécurité, ou aux situations dans lesquelles la vie ou la santé des personnes sont mises en danger⁷³⁵.

312. En ce qui concerne la marine marchande, la commission a noté dans ses précédentes études d'ensemble que, dans un très grand nombre de pays, la législation régissant les conditions de travail dans la marine marchande contient des dispositions permettant de sanctionner diverses infractions à la discipline du travail par des peines comportant du travail obligatoire⁷³⁶. Là encore, la commission a établi une distinction entre, d'une part, les dispositions concernant les actes susceptibles de mettre en danger le navire ou la vie ou la santé des personnes, qui ne sont pas couvertes par la convention, et, d'autre part, les dispositions relatives aux manquements à la discipline du travail, comme par exemple la désertion, les absences non autorisées ou la désobéissance, souvent complétées par des dispositions permettant de ramener les gens de mer de force à bord du navire, lesquelles relèvent de la convention. Dans ce dernier cas, la commission a

⁷³³ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 175.

⁷³⁴ Voir, par exemple, *Guatemala* – CEACR, observation, 2010: art. 419 du Code pénal); *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, demande directe, 2010: art. 11 de la première annexe de la loi de 1984 sur la lutte contre le crime économique et organisé («Délits à caractère économique»), lu conjointement avec l'article 59(2) de la loi. Le gouvernement a indiqué que ce texte fait partie des lois qui seront examinées par le groupe de travail chargé de la réforme de la politique et de la législation du travail, groupe qui saisira le gouvernement des recommandations appropriées.

⁷³⁵ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 176.

⁷³⁶ *Ibid.*, paragr. 179 et 181.

demandé aux gouvernements concernés de revoir la législation relative aux conditions de travail des gens de mer, si possible en concertation avec les représentants des armateurs et des marins de leur pays, afin de la mettre en conformité avec la convention⁷³⁷. Beaucoup de pays concernés ont pris des mesures en ce sens, souvent à l'occasion d'une révision plus générale de leur législation sur la marine marchande. Depuis la dernière étude d'ensemble, la commission a noté avec satisfaction que, dans plusieurs cas, les dispositions prévoyant l'imposition de sanctions (comportant l'obligation de travailler) aux gens de mer pour manquements à la discipline du travail – tels que la désertion (notamment à l'étranger), l'absence non autorisée ou la désobéissance – ont été abrogées (*Gabon, Kenya, Saint-Vincent-et-les Grenadines, République-Unie de Tanzanie*)⁷³⁸, au même titre que les dispositions permettant de ramener de force les marins à bord pour qu'ils y effectuent leur travail⁷³⁹.

Sanctions comportant du travail obligatoire en tant que punition pour avoir participé à des grèves

313. L'article 1 d) de la convention interdit de recourir à toute forme de travail forcé ou obligatoire «en tant que punition pour avoir participé à des grèves». Cependant, comme la commission l'a observé dans ses précédentes études d'ensemble, la convention ne protège pas contre les sanctions imposées en cas d'infractions à l'ordre public commises à l'occasion d'une grève (actes de violence, voies de fait ou destruction de biens). Les sanctions (y compris celles comportant du travail obligatoire) prévues pour des infractions de cette nature ne relèvent donc pas du champ d'application de la convention⁷⁴⁰. Lorsqu'elle examine la compatibilité des législations nationales relatives aux grèves avec l'article 1 d) de la convention – dans la mesure où ces législations prévoient l'imposition de sanctions pouvant comporter du travail obligatoire –, la

⁷³⁷ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, observation, 2011 (Code de la marine marchande de 1968, art. 215, 235 et 238); le gouvernement a annoncé qu'un nouveau Code de la marine marchande a été présenté à l'Assemblée nationale pour adoption); *Ghana* – CEACR, observation, 2011 (loi de 1963 sur la marine marchande, art. 122(2) et 147(1)(b), (c) et (e)); *Jamaïque* – CEACR, observation, 2011 (loi maritime de 1998, art. 178(1)(b), (c) et (e) et 179(a) et (b)); le gouvernement a indiqué que les dispositions en question sont en cours d'amendement); *Koweït* – CEACR, observation, 2011 (décret-loi n° 31 de 1980 concernant la sécurité, l'ordre et la discipline à bord des navires, art. 11, 12 et 13); *Libéria* – CEACR, observation, 2010 (loi maritime, art. 347 (1), (2) et 348); *Nigéria* – CEACR, observation, 2010 (loi sur la marine marchande, art. 117(b), (c) et (e)); *Pakistan* – CEACR, observation, 2011 (ordonnance de 2001 sur la marine marchande n° LII, art. 204 et 206-208); *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011 (loi de 1952 sur les gens de mer (étrangers), art. 1 et 2 (1), (3), (4) et (5), et loi sur la marine marchande, chap. 242 (consolidées dans la loi n° 67 de 1996), art. 161); *Trinité-et-Tobago* – CEACR, observation, 2011 (loi de 1987 sur la marine marchande, art. 157 et 158); *Turquie* – CEACR, observation, 2011 (Code du commerce (loi n° 6762 du 29 juin 1956), art. 1467 et 1469); le gouvernement a indiqué que la nouvelle version du Code du commerce soumis à l'Assemblée nationale ne contient plus de dispositions de ce type).

⁷³⁸ Voir *Gabon* – CEACR, observation, 2010: le Code communautaire de la marine marchande adopté par la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et en vigueur au Gabon a abrogé toutes les dispositions, tant nationales que communautaires, contraires à la convention, notamment les dispositions du Code de la marine marchande du Gabon de 1963); *Kenya* – CEACR, 2011 (la loi sur la marine marchande de 1967 a été abrogée par la loi sur la marine marchande de 2009); *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, 2010 (la loi sur la marine marchande de 1982 a été abrogée par la loi sur la marine marchande de 2004); *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, 2010 (la loi sur la marine marchande de 1967 a été abrogée par la loi (n° 21) sur la marine marchande de 2003).

⁷³⁹ *Kenya, République-Unie de Tanzanie* (voir note de bas de page précédente).

⁷⁴⁰ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 182.

commission suit les principes établis dans le domaine de la liberté syndicale ⁷⁴¹ pour évaluer certaines restrictions au droit de grève, en particulier celles relatives aux cas de force majeure et aux grèves politiques. Il convient toutefois de garder à l'esprit que la convention n'est pas un instrument destiné à réglementer l'exercice du droit de grève en général. Elle ne s'applique que lorsque du travail forcé ou obligatoire, quelle que soit sa forme, sanctionne la participation à des grèves. Quand les peines applicables aux infractions découlant de la participation à des grèves prennent la forme de sanctions civiles ou disciplinaires (dommages et intérêts, licenciement, etc.) et ne sont assorties d'aucune obligation de travailler, les dispositions de fond qui régissent ces infractions ne relèvent pas de la convention.

314. Dans ses précédentes études d'ensemble, la commission s'est référée, s'agissant de l'application de la convention, à l'interdiction générale de recourir à la grève (sous peine de sanctions comportant du travail obligatoire) ainsi qu'aux restrictions du droit de grève dans la fonction publique et les services essentiels. La commission a considéré qu'une suspension du droit de grève sous peine de sanctions comportant du travail obligatoire n'est compatible avec la convention que dans la mesure où elle est rendue nécessaire par un cas de force majeure au sens strict du terme, c'est-à-dire lorsque la vie ou le bien-être de l'ensemble ou d'une partie de la population est en danger et à condition que la durée de l'interdiction soit limitée à la période de l'urgence immédiate ⁷⁴². S'agissant des fonctionnaires, la commission a considéré que l'interdiction du droit de grève dans la fonction publique devrait se limiter aux fonctionnaires exerçant une fonction d'autorité au nom de l'Etat. La commission a souligné que, s'agissant d'une exception au principe général du droit de grève, les services essentiels qui permettent une dérogation totale ou partielle à ce principe devraient être définis restrictivement, et ne devraient par conséquent inclure que les services dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé de l'ensemble ou d'une partie de la population ⁷⁴³.

315. Toutefois, dans sa précédente étude d'ensemble, la commission a rappelé l'importance qu'elle attache au principe général selon lequel, dans tous les cas, et indépendamment du caractère légal de la grève, toute sanction imposée devrait être proportionnée à la gravité de la faute commise ⁷⁴⁴. Elle a cité à cet égard le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, lequel a souligné que «toute sanction infligée en raison d'activités liées à des grèves illégitimes devrait être proportionnée au délit ou à la faute commise, et les autorités devraient exclure le recours à des mesures d'emprisonnement contre ceux qui organisent une grève pacifique ou y participent» ⁷⁴⁵. A plusieurs occasions, la commission a demandé aux gouvernements concernés de prendre les mesures pour garantir que, tant dans le droit que dans la pratique, aucune sanction comportant du travail obligatoire ne puisse être imposée pour le simple fait

⁷⁴¹ La commission tient compte, le cas échéant, des commentaires formulés dans le cadre de l'examen des rapports sur l'application des conventions concernant la liberté syndicale et la négociation collective, ainsi que des conclusions d'autres organes de contrôle de l'OIT compétents dans ce domaine, notamment le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration.

⁷⁴² Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 183.

⁷⁴³ Voir paragr. 129 et 131 ci-dessus.

⁷⁴⁴ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 189.

⁷⁴⁵ Voir *La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale* du Conseil d'administration du BIT, Genève, OIT, cinquième édition (révisée), 2006, paragr. 668. Voir également paragr. 158 ci-dessus.

*d'avoir organisé ou participé pacifiquement à une grève*⁷⁴⁶. Depuis la précédente étude d'ensemble, la commission a noté avec satisfaction l'abrogation de dispositions pénales punissant le fait d'avoir organisé une grève ou d'y avoir participé par des peines d'emprisonnement – comportant du travail pénitentiaire obligatoire (*Chypre, Kenya, Kiribati, Maurice*)⁷⁴⁷.

Imposition de travail forcé ou obligatoire en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse

316. L'article 1 e) de la convention interdit d'utiliser toute forme de travail forcé ou obligatoire «en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse». Cette disposition exige l'abolition de toute distinction discriminatoire fondée sur les critères précités lors de l'imposition d'un travail à des fins de production ou de service. Ainsi, lorsqu'une sanction comportant du travail obligatoire frappe plus lourdement certains groupes définis en fonction de considérations raciales, sociales, nationales ou religieuses, cette situation relève de la convention, même lorsque l'infraction passible de la sanction est une infraction de droit commun qui ne relève pas des situations protégées par l'article 1 a), c) ou d) de la convention⁷⁴⁸. Il convient toutefois de garder présent à l'esprit le fait que la convention ne traite pas de la problématique de la discrimination fondée sur les critères susmentionnés⁷⁴⁹, et qu'elle ne vise que la suppression du travail forcé ou obligatoire en tant que mesure discriminatoire. Les cas dans lesquels la loi permet de recourir au travail forcé ou obligatoire, y compris à des sanctions comportant du travail obligatoire, en tant que mesure de discrimination sont extrêmement rares, dans la mesure où il existe un arsenal complet de textes constitutionnels et législatifs qui garantissent l'égalité des citoyens. Dans ses précédentes études d'ensemble, la commission a relevé quelques cas dans lesquels certaines formes de travail forcé affectaient uniquement certains groupes ou dans lesquels le travail obligatoire était imposé comme sanction pour violation de dispositions législatives discriminatoires; elle a également noté que certaines de ces dispositions ont été abrogées⁷⁵⁰.

⁷⁴⁶ Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

⁷⁴⁷ Voir *Chypre* – CEACR, observation, 2009: l'ordonnance n° 366/2006 a abrogé les articles 79A et 79B du règlement sur la défense, qui conféraient au Conseil des ministres le pouvoir discrétionnaire d'interdire les grèves dans les services considérés comme essentiels, sous peine d'emprisonnement comportant l'obligation de travailler; *Kenya* – CEACR, observation, 2011: la loi sur les relations professionnelles de 2007 a abrogé la loi sur les conflits du travail (chap. 234), qui faisait de la participation à une grève un délit passible de peines d'emprisonnement (comportant du travail obligatoire); *Kiribati* – CEACR, observation, 2011: la loi de 2008, portant amendement du Code des relations professionnelles, a abrogé les dispositions des articles 30 et 37 du code qui prévoyaient des peines d'emprisonnement comportant du travail pénitentiaire obligatoire en cas de grève illégale; *Maurice* – CEACR, observation, 2010: la loi sur les relations professionnelles de 2008 a abrogé la loi sur les relations professionnelles de 1973, qui contenait des dispositions punissant de peines d'emprisonnement assorties de travail obligatoire la participation à des grèves déclarées en violation des procédures d'arbitrage obligatoires.

⁷⁴⁸ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 190.

⁷⁴⁹ Pour les questions de fond concernant la discrimination, voir la partie V de cette étude d'ensemble.

⁷⁵⁰ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 191.

Chapitre 5

Contrôle de l'application de la loi

317. En ratifiant les conventions sur le travail forcé, les Etats ont à la fois une obligation de s'abstenir et une obligation d'agir. Obligation de s'abstenir puisqu'ils s'engagent à ne pas recourir à la contrainte, même légale, pour imposer à la population un travail ou un service qui relèverait de la définition du travail forcé. Obligation d'agir puisqu'ils doivent prendre des mesures, en droit et dans la pratique, afin de s'assurer qu'aucune forme de travail forcé n'est tolérée sur leur territoire. Dans ce contexte, l'*article 25* de la convention n° 29 précise que «le fait d'exiger illégalement du travail forcé ou obligatoire sera passible de sanctions pénales» et que l'Etat a «l'obligation de s'assurer que les sanctions imposées par la loi sont réellement efficaces et strictement appliquées».

318. Pour que des sanctions pénales efficaces soient strictement appliquées aux personnes qui imposent un travail forcé, plusieurs éléments doivent être réunis qui relèvent des domaines législatif et du contrôle du respect de l'application de la loi. Comme la commission l'a expliqué dans son étude d'ensemble de 2007, les pouvoirs publics doivent s'assurer, «d'une part, que l'arsenal juridique national comprend des dispositions sanctionnant pénalement les pratiques relevant du travail forcé et, d'autre part, que, dans les faits, ces dispositions peuvent être aisément utilisées par les juridictions pour sanctionner les auteurs de ces pratiques»⁷⁵¹.

Sanctions pénales

319. Sur le plan législatif, le premier défi consiste à s'assurer que l'interdiction de recourir au travail forcé en général ou à des pratiques spécifiques relevant du travail forcé s'accompagne de «sanctions pénales efficaces». L'interdiction des pratiques relevant du travail forcé peut être directement consacrée dans la Constitution ou établie dans la législation du travail, la législation pénale, ou encore dans des textes interdisant une forme spécifique de travail forcé. Or il arrive que ces textes ne prévoient pas les sanctions applicables en cas de violation de l'interdiction de recourir au travail forcé – c'est notamment le cas des Constitutions – ou établissent des sanctions qui ne revêtent pas le caractère pénal requis par l'*article 25* de la convention n° 29. La commission a constaté à plusieurs occasions que, en l'absence d'autres dispositions pénales applicables, les sanctions à l'interdiction du travail forcé prévues dans la législation du travail correspondent généralement à des sanctions administratives qui, de par leur nature et leur degré, ne permettent pas de donner effet à l'*article 25* de la convention. En effet, elles ne revêtent généralement pas le caractère pénal requis et ne permettent pas de remplir la fonction dissuasive qui leur incombe. La commission a par exemple souligné, lorsque la sanction prévue consiste en une amende ou une peine de prison de très courte durée, que, même si cette sanction correspond au plafond des sanctions prévues dans le

⁷⁵¹ Voir étude d'ensemble de 2007, paragr. 135 à 140.

Code du travail, elle ne saurait constituer une sanction efficace compte tenu de la gravité de l'infraction et du caractère dissuasif que les sanctions doivent revêtir⁷⁵². Dans de telles circonstances, la commission demande aux gouvernements concernés de prendre les mesures adéquates afin de corriger la situation.

320. Par ailleurs, pour qu'une sanction pénale efficace puisse être prononcée par les juridictions compétentes, il convient que l'infraction qu'elle punit soit définie de manière précise. Une interdiction générale de recourir au travail forcé ou des dispositions générales sur la liberté du travail peuvent se révéler insuffisantes pour permettre la condamnation des personnes qui imposent du travail forcé. Dans certaines circonstances, il est préférable que les éléments constitutifs de la pratique que l'on entend interdire et sanctionner soient définis de manière précise par la législation et soient adaptés aux circonstances nationales. La commission a souligné à cet égard que, compte tenu notamment du principe de l'interprétation stricte de la loi pénale, il importe que les autorités de poursuite et les juridictions disposent de normes précises leur permettant de qualifier aisément les faits et, s'il y a lieu, d'initier les poursuites judiciaires⁷⁵³.

Organes responsables du contrôle de l'application de la loi

321. La mise en œuvre effective de l'interdiction du travail forcé requiert par ailleurs que les sanctions prévues dans la législation soient «strictement appliquées». A cette fin, l'Etat doit s'assurer que les organes responsables du contrôle du respect de l'application de la loi sont en mesure de remplir leurs fonctions. Il s'agit tout d'abord pour les autorités publiques de pouvoir identifier les violations à l'interdiction de recourir à toute forme de travail forcé. Dans ce contexte, l'inspection du travail joue un rôle essentiel puisqu'elle a pour mission de contrôler l'application de la législation du travail et de constater les infractions. Or, comme la commission l'a souligné, le cumul de certaines violations du droit du travail peut constituer un indicateur du travail forcé. Dans la grande majorité des cas, le travail forcé se caractérise par la réunion de plusieurs infractions à la législation du travail, qui doivent chacune être sanctionnées en tant que telles. En outre, prises dans leur ensemble, ces violations du droit du travail concourent à la réalisation de l'infraction pénale de «travail forcé» qui, elle-même, appelle des sanctions spécifiques. La commission insiste par conséquent régulièrement sur l'importance de doter les services de l'inspection du travail de moyens humains et matériels adéquats pour mener à bien leurs fonctions. Ils devraient notamment pouvoir se déplacer de manière rapide, sûre et efficace sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les endroits isolés où les travailleurs sont plus propices à l'exploitation. Certains pays ont constitué au sein de l'inspection du travail des groupes spécialement chargés de combattre certaines formes de travail forcé. La commission a relevé à cet égard que les inspections menées par ces unités spéciales permettent non seulement de libérer les travailleurs des situations de travail forcé dans lesquelles ils se trouvent, mais également de mettre à la disposition de la justice les documents qui serviront à initier les poursuites contre les auteurs de ces pratiques⁷⁵⁴.

⁷⁵² Par, exemple, *Maroc* – CEACR, observation, 2011: l'article 12 du Code du travail prévoit une amende et, en cas de récidive, une amende et un emprisonnement de six jours à trois mois, ou l'une de ces deux peines seulement, à l'encontre des personnes qui réquisitionnent des salariés pour exécuter un travail forcé ou contre leur gré.

⁷⁵³ Voir, par exemple, *Pérou* – CEACR, observation, 2011.

⁷⁵⁴ Voir, par exemple, *Brésil* – CEACR, observation, 2010: la commission a noté le rôle essentiel joué par le Groupe spécial d'inspection mobile, qui est composé d'inspecteurs du travail, d'agents de la police fédérale et de

322. Par ailleurs, compte tenu du fait que le champ d'action de l'inspection du travail ne couvre pas l'ensemble des secteurs d'activités dans lesquels ont cours bon nombre de pratiques relevant du travail forcé, et constituant à ce titre des infractions pénales, les forces de l'ordre sont également un maillon clé de l'identification et de la lutte contre ces pratiques. La commission a souligné le rôle conjoint des forces de l'ordre et des autorités de poursuite afin de diligenter des enquêtes rapides, efficaces et impartiales et, le cas échéant, d'initier les poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs d'infractions. Il convient à cet égard de rappeler que les victimes de travail forcé font souvent partie des catégories de travailleurs les plus vulnérables, qui rencontrent des difficultés accrues pour dénoncer leur situation. Ceci est particulièrement vrai pour les *travailleurs migrants*, dont le caractère régulier ou non de la situation sur le territoire peut avoir un impact sur leur capacité à saisir les autorités compétentes, de même que pour les *travailleurs domestiques*, qui réalisent souvent un travail «caché» et peuvent subir des restrictions à leur liberté de mouvement. Certains Etats ont adopté des dispositions législatives intéressantes visant à surmonter les difficultés que peuvent rencontrer les victimes pour accéder à la justice en permettant, par exemple, aux associations de défense des droits de l'homme de dénoncer les violations et d'assister les victimes tout au long de la procédure judiciaire⁷⁵⁵, en accordant aux victimes une protection spéciale ou un titre de séjour temporaire quand elles se trouvent en situation irrégulière⁷⁵⁶, ou encore en rendant passibles de sanctions les autorités qui ne donneraient pas suite aux dénonciations portées à leur connaissance⁷⁵⁷. La commission a considéré que l'absence d'actions en justice de la part des victimes peut être révélatrice de l'ignorance des recours disponibles, de la crainte de réprobation sociale ou de représailles, ou encore du manque de volonté des autorités chargées d'engager les poursuites.

323. Pour s'assurer que, dans la pratique, les Etats mettent pleinement en œuvre l'article 25 de la convention n° 29 et que, par conséquent, les tribunaux appliquent strictement des sanctions efficaces aux personnes qui imposent du travail forcé, la commission insiste pour obtenir des informations, notamment des données statistiques sur les procédures judiciaires engagées et la nature des sanctions imposées par les juridictions compétentes⁷⁵⁸. Il s'agit de s'assurer que les auteurs de ces pratiques sont

procureurs du ministère public du Travail; *Espagne*: le gouvernement a indiqué, dans son rapport fourni en vertu de l'article 19 de la Constitution, qu'en 2010 un groupe spécial a été constitué au sein de la Commission consultative tripartite de l'inspection du travail et de la sécurité sociale, qui est chargé de faire des propositions et d'évaluer l'action des services d'inspection en ce qui concerne spécifiquement les infractions à la législation du travail dans l'«économie irrégulière» et l'exploitation au travail qui en découle, y compris dans le contexte des réseaux de traite des personnes; *Pérou* – CEACR, observation, 2011: création récente du Groupe spécial de l'inspection du travail contre le travail forcé.

⁷⁵⁵ Voir, par exemple, *Niger* – CEACR, observation, 2010: selon l'article 270(5) du Code pénal, les associations ayant comme objet de combattre l'esclavage ou les pratiques analogues sont habilitées à exercer l'action civile en réparation des dommages causés par les infractions à la loi pénale sur l'esclavage.

⁷⁵⁶ Un grand nombre des pays ayant adopté des législations pour réprimer la traite des personnes ont prévu des dispositions encourageant les victimes à participer à la procédure judiciaire. Des pays comme la *Belgique*, le *Luxembourg* ou le *Portugal* prévoient des délais de réflexion ou l'octroi de titres de séjour pour les victimes (voir CEACR, demandes directes, 2009 et 2010).

⁷⁵⁷ Voir, par exemple, *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010: selon l'article 12 de la loi n° 2007/48 portant incrimination et répression des pratiques esclavagistes, les Walis, Hakems, chefs d'arrondissement, officiers ou agents de police judiciaire qui ne donnent pas suite aux dénonciations de pratiques esclavagistes portées à leur connaissance sont passibles d'une peine de prison et d'une amende.

⁷⁵⁸ La commission a reçu des informations qualitatives ou statistiques à cet égard, par exemple, de la part des pays suivants: *Bénin* – CEACR, demande directe, 2010; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2012; *Italie* – CEACR, demande directe, 2010; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2012.

condamnés pénalement et que le caractère dissuasif des sanctions infligées contribue à mettre fin auxdites pratiques, ceci afin de ne pas créer un climat d'impunité. A cet égard, la commission considère que la condamnation à une peine de prison, en privant de liberté les personnes qui imposent du travail forcé, a une valeur symbolique importante. Par ailleurs, compte tenu des gains tirés de l'exploitation du travail d'autrui, ne serait-ce que par le sous-paiement de la main-d'œuvre forcée⁷⁵⁹, il apparaît également important que, en plus des sanctions pénales imposées, une pression économique s'exerce sur les personnes qui exploitent le travail d'autrui. Cette pression économique peut prendre différentes formes: obstacles à l'écoulement des marchandises; impossibilité d'accéder à des subventions et des financements publics; versement d'amendes et d'indemnités substantielles. Le fait d'obliger les personnes qui recourent au travail forcé à indemniser le préjudice subi par les victimes permet d'exercer une pression financière sur les infracteurs, de rendre l'activité illicite moins rentable et, par conséquent, de contribuer à dissuader les personnes qui seraient tentées d'exploiter le travail d'autrui.

Protection des victimes

324. En outre, l'indemnisation du préjudice moral et matériel subi permet aux victimes de reconstruire leur vie en dehors du cadre de dépendance dans lequel elles se trouvent. La procédure permettant d'obtenir cette réparation n'est pas toujours aisée pour les victimes, car elle suppose parfois une action civile en plus de l'action pénale. La commission a pu noter à cet égard l'exemple d'un pays dans lequel les juridictions du travail, grâce à l'action du ministère public du Travail, imposent, en plus du remboursement des arriérés de salaires et des amendes, le versement d'indemnités pour le préjudice subi par la victime, mais également pour le «préjudice moral collectif» subi par la société⁷⁶⁰. On notera également que la législation peut habiliter le juge pénal qui reconnaît la personne coupable d'avoir imposé un travail forcé à fixer le montant de l'indemnisation devant être versée à la victime⁷⁶¹.

325. La commission a insisté à de nombreuses reprises sur le fait qu'il est essentiel d'accompagner matériellement et financièrement les victimes afin d'éviter qu'elles ne retombent dans une situation de vulnérabilité dans laquelle elles seraient de nouveau exploitées au travail. A cet égard, la législation de nombreux pays prévoit la mise en place de programmes et de mesures d'accompagnement et de réinsertion des victimes non seulement pour les victimes de la traite des personnes – comme le requiert le Protocole de Palerme –, mais également pour les victimes d'autres pratiques relevant du travail forcé. La commission demande régulièrement aux gouvernements de fournir des informations sur la mise en œuvre de ces programmes, qui sont souvent confrontés à des difficultés de fonctionnement⁷⁶². La commission souligne également que les victimes de travail forcé, que ce soit sous la forme de traite des personnes ou d'exploitation du

⁷⁵⁹ Voir, à cet égard, *Le coût de la coercition*, *op. cit.*, les paragraphes 145 à 150 consacrés à l'économie du travail forcé.

⁷⁶⁰ Voir *Brésil* – CEACR, observations, 2008 et 2010: la commission a noté les nombreuses décisions de justice ayant exigé des indemnités pour préjudice moral collectif, qui ont atteint des montants records, et le fait que le gouvernement considère que des amendes et des indemnités d'un montant élevé sont d'une grande efficacité puisqu'elles portent atteinte à l'avantage économique retiré du recours au «travail esclave».

⁷⁶¹ Voir *Mexique* – CEACR, observation, 2010: selon l'article 9 de la loi de 2007 sur la prévention et la répression de la traite des personnes, lorsqu'un condamné a été jugé pénalement responsable du délit de traite de personnes, le juge doit également le condamner au versement d'une indemnité pour le préjudice subi par la victime. Le règlement d'application de la loi précise que le ministère public doit rechercher et réunir les preuves suffisantes pour démontrer le dommage et fixer le montant de l'indemnité.

⁷⁶² Voir, par exemple, *Inde* – CEACR, observation, 2010.

travail par abus de vulnérabilité, devraient, indépendamment de leur statut sur le territoire national, bénéficier d'une protection adéquate pour faire valoir leurs droits auprès des autorités nationales compétentes en vue d'obtenir les prestations découlant de leur emploi (arriérés de salaire, protection sociale, etc.), l'indemnisation des préjudices matériel et moral subis ainsi que la condamnation des auteurs⁷⁶³.

326. En conclusion, pour mettre fin aux pratiques de travail forcé, il est indispensable de disposer d'une législation définissant de manière précise les éléments constitutifs de la pratique que l'on entend réprimer et prévoyant des sanctions pénales réellement dissuasives. Par ailleurs, dans la mesure où la vulnérabilité dans laquelle se trouvent la grande majorité des victimes du travail forcé a un impact sur la justiciabilité de leurs droits, les Etats doivent prendre toutes les mesures pour s'assurer que l'inspection du travail, les forces de l'ordre et les autorités judiciaires disposent des moyens nécessaires pour constater les pratiques relevant du travail forcé, les faire cesser, juger les infracteurs et leur imposer les sanctions administratives, pénales et économiques qui correspondent à la gravité de l'infraction et, enfin, indemniser les victimes du préjudice qu'elles ont subi.

⁷⁶³ Les mesures prises pour assister les victimes comprennent notamment: l'octroi de permis de résidence temporaire (par exemple, *Chili* – CEACR, demande directe, 2012); la création de services d'assistance au sein des missions diplomatiques ayant pour objectif de protéger les travailleurs et les aider à faire valoir leurs droits dans les pays de destination (par exemple, *Indonésie* – CEACR, observation, 2012); la mise en place de lignes téléphoniques d'assistance aux victimes destinées à leur fournir conseils et assistance juridique (par exemple, *Portugal* – CEACR, demande directe, 2009).

Partie IV. Élimination du travail des enfants

Chapitre 1

Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973

Introduction

327. Depuis la création de l'OIT, l'élimination du travail des enfants a été l'une des préoccupations de l'Organisation. Cette question est devenue une préoccupation de plus en plus importante à la fois pour les pays développés et les pays en voie de développement. Fixer un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail est essentiel car cela permet d'établir un seuil minimum pour la protection des enfants. Ceci est étroitement lié aux autres droits visés dans cette étude. Ce principe est particulièrement renforcé par la liberté syndicale et le droit de négociation collective qui offrent un espace pour la participation et la mobilisation contre l'exploitation des enfants. Le travail des enfants peut également être traité sous la rubrique du travail forcé, où il est nécessaire de protéger les enfants d'une telle exploitation. En outre, la protection des enfants victimes de ces situations se base sur la nécessité de respecter et mettre en œuvre les principes de non-discrimination et d'égalité devant bénéficier à tous les enfants indépendamment de leurs origines.

328. L'expérience montre que, là où le travail des enfants existe, le respect des autres droits de la personne au travail est insuffisant. Dans le récent rapport global sur le travail des enfants, publié en juin 2010⁷⁶⁴, il est fait observer que, bien que le travail des enfants continue à régresser à l'échelle mondiale, 215 millions d'enfants restent astreints au travail⁷⁶⁵. La persistance du travail des enfants signale l'existence d'importantes lacunes en matière de travail décent. Par conséquent, garantir qu'aucun enfant n'est obligé de travailler et que tous ont accès à une éducation de qualité constitue une première étape décisive vers l'accès des populations les plus vulnérables au travail décent.

⁷⁶⁴ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport I(B), CIT, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 19.

⁷⁶⁵ Ces enfants sont soit plus jeunes que l'âge minimum d'accès au travail ou plus âgés et astreints à un travail qui représente une menace pour leur santé, leur sécurité ou leur moralité, soit en situation de travail forcé. Il ne s'agit pas des adolescents qui exercent une activité économique autorisée dans la convention (les travaux autorisés par la convention ne sont pas considérés comme étant du «travail des enfants»). L'expérience acquise par le BIT a démontré que toutes les formes de travail ne sont pas nécessairement nocives pour les enfants et que, si elles sont correctement réglementées, certaines formes d'activité pour les enfants sont permises. C'est pourquoi plusieurs dispositions de la convention n° 138 autorisent le travail des enfants en dessous de l'âge minimum prescrit.

329. A l'échelon international, c'est avec la création de l'OIT qu'a véritablement débuté la lutte contre l'exploitation économique des enfants. Lors de la toute première session de la Conférence internationale du Travail, en 1919, les délégués des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs, conscients de la nécessité de protéger les enfants contre l'exploitation économique, ont adopté la première norme de l'OIT régissant l'âge minimum dans l'industrie⁷⁶⁶. Avant l'adoption de la convention n° 138, les instruments de l'OIT portant sur le sujet régissaient l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail par secteur⁷⁶⁷. Cette approche sectorielle a certes des avantages mais demeure néanmoins une approche fragmentaire pour ce qui est de réglementer le travail des adolescents. On a donc élaboré un instrument pour promouvoir, par une action internationale concertée, le bien-être des enfants dans tous les secteurs. Et, pour qu'elle puisse être ratifiée par le plus grand nombre d'Etats Membres, cette nouvelle convention devait être applicable à tous les secteurs et adaptable à toutes les situations nationales. C'est dans cet esprit qu'elle a été adoptée en 1973. Elle a depuis été ratifiée par la quasi-totalité des Etats.

330. L'objectif premier de la convention n° 138 est la conduite d'une «politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants et à élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail [...]»⁷⁶⁸. De plus, cette convention a pour but d'assurer que les enfants sont en mesure de fréquenter l'école, de réglementer les formes d'activité économique qui leur sont permises (et les conditions dans lesquelles ces activités sont exercées) et de protéger leur santé, leur sécurité et leur moralité. Cette convention et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, constituent ensemble le cadre normatif international de référence en ce qui concerne la lutte contre le travail des enfants. L'accent placé dans ces deux conventions sur l'abolition du travail des enfants témoigne de la conviction qu'ont les mandants de l'OIT que l'enfance est une période de la vie qui ne doit pas être consacrée au travail, mais être pleinement dédiée au développement physique et mental des enfants.

331. La seule étude d'ensemble qui ait été consacrée à cette convention a été réalisée en 1981, date à laquelle celle-ci avait été ratifiée par 23 Etats Membres, chiffre qui a depuis été multiplié par sept. En outre, au cours des trente dernières années, l'attitude face au travail des enfants a beaucoup changé dans le monde, en raison, entre autres, de l'amélioration de la protection sociale et de l'enseignement, de l'élaboration d'un cadre international pour les droits de l'enfant, de la création et de la mise en œuvre du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (OIT/IPEC)⁷⁶⁹, d'une conscience plus aiguë à l'échelle mondiale du problème que représente le travail des enfants, de la mondialisation et de la récente crise financière mondiale. Le présent chapitre passera en revue les faits marquants qui concernent l'application de la convention en droit et dans la pratique et examinera la relation de complémentarité qui existe entre cette convention, la convention n° 182 et les autres conventions fondamentales.

⁷⁶⁶ Convention (n° 5) sur l'âge minimum (industrie), 1919.

⁷⁶⁷ A savoir l'industrie, le travail maritime, les travaux non industriels et les travaux souterrains.

⁷⁶⁸ *Art. 1* de la convention.

⁷⁶⁹ Vaste programme de coopération technique du BIT lancé en 1992, qui est présent dans 92 pays.

Portée et application de la convention

Champ d'application

332. La convention n° 138 s'applique à tous les secteurs d'activité économique et à toutes les formes d'emploi ou de travail. L'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail fixé par les Etats qui l'ont ratifiée (en vertu de l'*article 2, paragraphe 1*) s'applique par conséquent à toutes les personnes qui exercent une activité économique dans le cadre ou non d'un contrat de travail et que ce travail soit ou non rémunéré. Sont ainsi concernés tant les travailleurs de l'économie informelle que les personnes qui travaillent dans une entreprise ou une exploitation agricole familiale, les travailleurs domestiques, ceux qui travaillent dans l'agriculture et ceux qui travaillent à leur compte.

333. Néanmoins, la convention a été conçue au départ pour être un instrument destiné «non seulement à fixer une norme de base, mais également à promouvoir l'élimination progressive du travail des enfants»⁷⁷⁰. La convention contient à cet effet des clauses de flexibilité. Ainsi, les *articles 4 et 5* autorisent les pays à exclure des catégories restreintes de travailleurs ou certains secteurs économiques du champ d'application de la convention, ce qui permet aux gouvernements d'adapter la convention au contexte national.

334. L'*article 4* permet à l'autorité compétente (pour autant que cela soit nécessaire), après avoir consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs⁷⁷¹, de ne pas appliquer la convention à des catégories limitées d'emploi ou de travail lorsque cette application soulèverait des difficultés d'exécution spéciales et importantes⁷⁷². Afin de laisser une certaine latitude à chaque Etat pour adapter l'application de la convention à sa situation nationale, la convention ne dresse pas la liste des catégories d'emploi ou de travail pouvant faire l'objet d'une telle dérogation⁷⁷³. Toutefois, ne peuvent entrer dans ces catégories les types d'emploi définis comme étant de nature à mettre en danger la santé, la sécurité ou la moralité des mineurs⁷⁷⁴. Les membres qui ratifient la convention doivent dresser la liste (dans le premier rapport⁷⁷⁵ qu'ils soumettent sur l'application de la convention en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT) des catégories exclues et donner les raisons de cette exclusion. Certains pays ont en outre déclaré leur intention de limiter cette restriction du champ d'application de la convention à une certaine durée⁷⁷⁶. Dans leurs rapports ultérieurs, les Membres doivent indiquer l'état de leur

⁷⁷⁰ *Age minimum d'admission à l'emploi*, rapport IV(2), CIT, 58^e session, 1973, Genève, p. 7.

⁷⁷¹ La commission a souligné l'importance des consultations avec les partenaires sociaux. Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2010; *Egypte* – CEACR, demande directe, 2002; *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2004; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2004.

⁷⁷² *Art. 4, paragr. 1*, de la convention.

⁷⁷³ BIT: Etude d'ensemble des rapports concernant la convention n° 138 et la recommandation n° 146 sur l'âge minimum, rapport de la CEACR, rapport III (Partie 4B), CIT, 67^e session, Genève, 1981, paragr. 74.

⁷⁷⁴ *Art. 3 et 4, paragr. 3*, de la convention. Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, demande directe, 2004.

⁷⁷⁵ Une telle exclusion n'est plus possible après la soumission du premier rapport en vertu de l'*article 4*. Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2003; *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2008. Toutefois, dans les cas où l'intention du gouvernement à ce sujet n'était pas clairement exprimée dans le premier rapport, la commission a prié le gouvernement d'indiquer précisément s'il entendait invoquer l'*article 4*. Tel a en particulier été le cas lorsque la législation d'application de la convention exclut certaines catégories. Voir, par exemple, *Gambie* – CEACR, demande directe, 2009; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2009; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2009.

⁷⁷⁶ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2004, dans laquelle la commission a pris note de l'intention du gouvernement d'exclure cinq types de travail (emballeurs d'épicerie, emballeurs de cadeaux, vendeurs de cacahuètes, vendeurs de journaux et participation à des films) pendant cinq ans.

législation et de leur pratique pour ce qui est des catégories exclues, en précisant dans quelle mesure la convention a été appliquée à ces catégories⁷⁷⁷. Les catégories les plus fréquemment exclues sont le travail dans des entreprises familiales⁷⁷⁸, le travail dans de petites exploitations agricoles⁷⁷⁹ et le travail domestique⁷⁸⁰. L'objectif étant d'améliorer progressivement l'application de la convention, la commission a pris note avec satisfaction des cas dans lesquels des pays ont adopté une législation appliquant la convention à des catégories préalablement exclues⁷⁸¹.

335. Si l'article 4 autorise des dérogations pour des catégories restreintes d'emploi ou de travail, l'article 5, lui, autorise l'exclusion de branches d'activité dans leur ensemble. L'article 5 autorise en particulier les Membres dont l'économie et les services administratifs n'ont pas atteint un développement suffisant de limiter en une première étape le champ d'application de la convention après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs concernées⁷⁸². Contrairement à l'article 4 qui fait obligation aux gouvernements de mentionner l'exclusion de catégories restreintes dans leur premier rapport, tout Membre qui se prévaut de la clause de flexibilité énoncée au paragraphe 1 de l'article 5 doit spécifier dans une déclaration annexée à sa ratification les branches d'activité ou les types d'entreprise auxquels s'appliqueront les dispositions de la convention. Les Etats qui ratifient celle-ci doivent au minimum l'appliquer aux branches d'activité suivantes: industries extractives, industries manufacturières, bâtiment et travaux publics, électricité, gaz et eau, services sanitaires, transports, entreposage et communication, plantations et autres entreprises agricoles exploitées principalement à des fins commerciales, à l'exclusion des entreprises familiales ou de petite dimension produisant pour le marché local et n'employant pas régulièrement des travailleurs salariés⁷⁸³. Plusieurs pays ont limité l'application de la convention à ces seules catégories⁷⁸⁴. De plus, les professions de ces branches d'activité ne peuvent pas non plus être exclues en vertu de l'article 4⁷⁸⁵.

⁷⁷⁷ Art. 4, paragr. 2, de la convention.

⁷⁷⁸ Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, demande directe, 2010; *Egypte* – CEACR, demande directe, 2004; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2005; *Islande* – CEACR, demande directe, 2003; *Japon* – CEACR, demande directe, 2004; *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2006; *Philippines* – CEACR, demande directe, 2004; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2004; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2010. En outre, certains Etats qui n'ont pas ratifié la convention ont indiqué que les dispositions relatives à l'âge minimum ne s'appliquent pas aux entreprises familiales. Les gouvernements de l'Australie et du Canada ont tous deux indiqué dans les rapports qu'ils ont soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT que plusieurs juridictions de leurs pays respectifs autorisent des enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum à travailler dans des entreprises familiales.

⁷⁷⁹ Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, demande directe, 2004; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2009.

⁷⁸⁰ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2010; *Islande* – CEACR, demande directe, 2003; *Japon* – CEACR, demande directe, 2004.

⁷⁸¹ Voir, par exemple, *Suède* – CEACR, observation, 1997; *Turquie* – CEACR, observation, 2009. La commission a également pris note de tels cas avec intérêt. Voir, par exemple, *Fidji* – CEACR, demande directe, 2008; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2007.

⁷⁸² Art. 5, paragr. 1.

⁷⁸³ Art. 5, paragr. 2 et 3.

⁷⁸⁴ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2005; *Brésil* – CEACR, demande directe, 2004; *Cameroun* – CEACR, observation, 2009; *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2003; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2009; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2009; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2009; *Panama* – CEACR, demande directe, 2005; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, demande directe, 2005; *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2007; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2003.

⁷⁸⁵ Voir, par exemple, *Turquie* – CEACR, observation, 2006.

336. La commission a souligné à plusieurs reprises que cette clause de flexibilité utilisée pour limiter le champ d'application ne pouvait être invoquée qu'au moment de la ratification et ne pouvait plus l'être ultérieurement⁷⁸⁶. En revanche, les Membres peuvent étendre le champ d'application de la convention au moyen d'une déclaration adressée au Directeur général⁷⁸⁷. Comme pour l'article 4, les gouvernements qui se prévalent de l'article 5 doivent, dans les rapports qu'ils soumettent ultérieurement en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT, indiquer la situation générale de l'emploi ou du travail des adolescents et des enfants dans les branches d'activité qui sont exclues, ainsi que tout progrès réalisé en vue d'une plus large application des dispositions de la convention⁷⁸⁸.

Méthodes d'application

337. L'application de la convention n° 138 dépend d'une combinaison de mesures politiques, législatives et de mesures inscrites dans un programme. L'adoption de politiques est prescrite principalement à l'article 1 de la convention, en vertu duquel tout Etat dans lequel la convention est en vigueur s'engage à poursuivre une politique nationale visant à assurer l'abolition effective du travail des enfants. De 1999 à 2009, environ 70 pays se sont dotés d'une politique nationale sur le travail des enfants⁷⁸⁹, et la commission a continuellement souligné la nécessité d'élaborer une telle politique pour appliquer la convention⁷⁹⁰. Ces politiques nationales sont à leur tour appliquées par le biais de plans d'action nationaux, de programmes nationaux et de stratégies nationales sur le travail des enfants⁷⁹¹. Dans certains pays, des mesures destinées à lutter contre le travail des enfants sont incorporées dans des politiques de plus large envergure et programmes de protection de l'enfance⁷⁹² ou dans les programmes de promotion du travail décent⁷⁹³.

338. La convention peut être appliquée au moyen de la législation nationale régissant divers sujets. Dans la grande majorité des pays, les dispositions qui prescrivent l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail figurent dans le texte de base de la

⁷⁸⁶ Voir, par exemple, *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2010.

⁷⁸⁷ L'article 5, paragraphe 4 b), dispose que tout Membre qui a restreint le champ d'application de la convention en vertu de l'article 5 peut en tout temps étendre ce champ d'application par une déclaration adressée au Directeur général du Bureau international du Travail. Dans des cas où la législation adoptée pour appliquer la convention semble englober des branches d'activité qui ont été exclues, la commission a attiré l'attention du gouvernement sur la possibilité offerte à l'article 5, paragraphe 4 b). Voir, par exemple, *Brésil* – CEACR, demande directe, 2004; *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2007; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2004.

⁷⁸⁸ Art. 5, paragr. 4 a).

⁷⁸⁹ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., figure 1.10.

⁷⁹⁰ Voir, par exemple, *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2008; *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

⁷⁹¹ Des plans d'action ou des programmes de lutte contre le travail des enfants ont été récemment mis en œuvre, par exemple dans les pays suivants: *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2009; *Brésil* – CEACR, observation, 2010; *Egypte* – CEACR, observation, 2010; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Madagascar* – CEACR, observation, 2010; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

⁷⁹² Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Maroc* – CEACR, observation, 2010; *Mongolie* – CEACR, observation, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, demande directe, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

⁷⁹³ Voir, par exemple, *El Salvador* – CEACR, observation, 2009; *Honduras* – CEACR, observation, 2009; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

législation du travail, qui est en général le Code du travail⁷⁹⁴. Cependant, certains pays ont promulgué une législation spéciale sur l'emploi des mineurs⁷⁹⁵ ou ont inscrit les dispositions prescrivant l'âge minimum dans la législation relative à la protection de l'enfance⁷⁹⁶. Il arrive aussi que les dispositions législatives régissant l'âge minimum soient inscrites dans la Constitution du pays⁷⁹⁷. L'un des aspects essentiels de la convention n° 138 est qu'elle lie l'âge minimum d'admission au travail à l'âge de fin de scolarité obligatoire, de sorte que les lois sur l'éducation et celles qui portent sur la scolarité obligatoire jouent également un rôle très important dans l'application de la convention⁷⁹⁸. La convention est également appliquée par le biais des règlements qui régissent le travail dangereux⁷⁹⁹, l'apprentissage et la formation professionnelle⁸⁰⁰, les spectacles artistiques⁸⁰¹ et les registres des employeurs⁸⁰².

Difficultés concernant le champ d'application

339. La commission a constamment rappelé aux gouvernements que la convention s'appliquait à toutes les branches d'activité et à toutes les formes d'emploi ou de travail. Néanmoins, dans de nombreux pays, la législation adoptée pour mettre la convention en application (qui contient les dispositions fixant l'âge minimum d'admission au travail) ne s'applique qu'aux relations de travail formellement conclues entre employeurs et salariés, ce qui revient à exclure des dispositions donnant effet à la convention les enfants qui ne sont pas parties à une relation de travail formelle. Il s'agit en particulier des enfants qui travaillent à leur propre compte, dans l'économie informelle ou sans être rémunérés⁸⁰³. De plus, dans certains pays, la législation adoptée pour mettre la convention en application exclut explicitement le travail familial, le travail domestique et le travail agricole⁸⁰⁴, bien que l'Etat Membre n'ait pas, dès le départ, invoqué l'article 4

⁷⁹⁴ Voir, par exemple, *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2009; *Oman* – CEACR, demande directe, 2005; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2009; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2005.

⁷⁹⁵ Voir, par exemple, *Irlande* – CEACR, demande directe, 1997 (loi sur la protection des mineurs (emploi)); *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2010 (loi sur l'emploi des enfants); *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2008 (dispositions diverses – loi sur l'âge minimum d'admission à l'emploi).

⁷⁹⁶ Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2006 (loi sur la protection et la prise en charge des enfants); *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, demande directe, 1993 (loi sur la protection des enfants).

⁷⁹⁷ Voir, par exemple, *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2010; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 1992.

⁷⁹⁸ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2010; *Barbade* – CEACR, demande directe, 2011; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2009; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2009; *Singapour* – CEACR, demande directe, 2009; *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2011.

⁷⁹⁹ Art. 3 de la convention. Voir paragr. 376 à 387 ci-dessous.

⁸⁰⁰ Conformément à l'article 6 de la convention. Voir, par exemple, *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2005; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2006.

⁸⁰¹ Conformément à l'article 8 de la convention. Voir, par exemple, *Islande* – CEACR, demande directe, 2011; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2009.

⁸⁰² Conformément à l'article 9, paragraphe 3, de la convention. Voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2009.

⁸⁰³ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, observation, 2010; *Chili* – CEACR, demande directe, 2011; *Comores* – CEACR, demande directe, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2010.

⁸⁰⁴ Voir aussi les parties relatives aux travailleurs exerçant dans le cadre familial, aux travailleurs domestiques (paragr. 356-361) et au travail des enfants dans l'agriculture (paragr. 349-355).

pour exclure ces catégories de travail. De telles dérogations ne sont pas anodines car, bien souvent, les activités qui ne sont pas couvertes par la législation sont précisément les activités exercées par la majorité des enfants économiquement actifs qui n'ont pas atteint l'âge minimum. A l'échelle mondiale, seuls 21 pour cent des enfants de 5 à 17 ans qui travaillent ont un emploi salarié⁸⁰⁵. Deux tiers sont des travailleurs familiaux non rémunérés, et 5 pour cent des enfants de ce groupe d'âge travaillent à leur compte. De plus, les secteurs qui sont le plus souvent exclus de la législation qui met en œuvre la convention sont en général ceux que l'inspection du travail a le plus de difficultés à contrôler⁸⁰⁶, ce qui implique que les enfants qui travaillent dans ces secteurs ne sont guère protégés. Etant donné que la convention s'applique à tous les enfants qui travaillent, la commission a fréquemment recommandé qu'une aide soit apportée aux pays concernés afin de surmonter ces difficultés d'application.

Questions thématiques

Le travail des enfants dans l'économie informelle

340. Dans de nombreux pays, la législation donnant effet à la convention n'inclut pas l'économie informelle⁸⁰⁷. Or il s'avère que c'est notamment là que le travail des enfants est le plus fréquent⁸⁰⁸. Il représente 52,2 pour cent de l'emploi total en Amérique latine, 78,2 pour cent en Asie et 55,7 pour cent en Afrique⁸⁰⁹ et continuera à se développer en période de crise économique⁸¹⁰. De plus, de nombreux gouvernements⁸¹¹ et partenaires sociaux⁸¹² considèrent que la lutte contre le travail des enfants dans l'économie informelle est l'une des plus grandes difficultés que soulève l'application de la convention. La commission considère par conséquent qu'adresser la question du travail des enfants dans l'économie informelle, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, est essentiel pour l'application de la convention.

⁸⁰⁵ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants, op. cit.*, paragr. 37.

⁸⁰⁶ Inspection du travail, étude d'ensemble relative à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et au protocole de 1995 relatif à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, à la recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947, à la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et à la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 95^e session, Genève, 2006.

⁸⁰⁷ L'expression «économie informelle» désigne toutes les activités économiques qui – en vertu de la législation ou de la pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles, dans différents secteurs de l'économie et en milieu rural ou urbain, y compris les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants, les travailleurs familiaux et ceux qui passent d'un statut à l'autre. Voir *Etendre le champ d'application des lois du travail à l'économie informelle. Recueil de commentaires des organes de contrôle de l'OIT relatifs à l'économie informelle* [ci-après «Recueil de commentaires relatifs à l'économie informelle»], Bureau international du Travail, Genève, 2010, p. 13.

⁸⁰⁸ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants, op. cit.*, paragr. 246 et 385.

⁸⁰⁹ *Recueil de commentaires relatifs à l'économie informelle, op. cit.*

⁸¹⁰ *Faire face à la crise mondiale de l'emploi – Une reprise centrée sur le travail décent*, rapport du Directeur général, CIT, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 24.

⁸¹¹ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2010. En outre, dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement du Bangladesh a indiqué que le travail des enfants existait dans l'économie informelle.

⁸¹² Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Burundi* – CEACR, observation, 2008; *Indonésie* – CEACR, observation, 2009; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

Mesures législatives régissant le travail des enfants dans l'économie informelle

341. Les gouvernements ont pris différentes mesures pour assurer que les enfants qui travaillent dans l'économie informelle bénéficient de la protection garantie par la convention. Lorsque la législation générale du travail exclut les travailleurs de l'économie informelle de son champ d'application, il est possible de modifier cette législation en précisant que cette exclusion ne s'applique pas aux dispositions qui régissent le travail des enfants. Par exemple, au *Kenya*, la commission a noté avec satisfaction que la loi de 2007 sur l'emploi (qui remplace une législation dont le champ d'application était restreint) étend désormais le champ d'application de l'âge minimum d'admission à l'emploi à tous les types d'entreprises⁸¹³. Certains pays ont adopté une réglementation spéciale pour l'économie informelle, comme l'a fait l'*Espagne* à propos de laquelle la commission a noté avec satisfaction que, en vertu de la loi n° 20/2007 sur les travailleurs indépendants, les enfants de moins de 16 ans ne sont pas autorisés à travailler à leur compte ni à exercer une activité professionnelle, même au sein de leur propre famille⁸¹⁴. Une telle lacune peut également être comblée au moyen de règlements spécifiquement destinés aux enfants qui travaillent. C'est ce qu'a fait l'*Argentine*, à propos de laquelle la commission a noté avec satisfaction que la loi n° 26.390 du 25 juin 2008 sur l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes travailleurs interdit le travail des enfants de moins de 16 ans sous toutes ses formes, qu'il fasse l'objet d'une relation de travail contractuelle ou non, ou qu'il soit rémunéré ou non⁸¹⁵.

342. Cependant, étant donné que, dans de nombreux pays, la législation d'application de la convention ne porte que sur les relations de travail formelles, les enfants qui travaillent dans l'économie informelle échappent souvent à toute protection juridique. Cette lacune de la législation est aggravée par le fait que, sans texte législatif sur lequel s'appuyer, les inspecteurs du travail sont généralement dans l'incapacité de surveiller le travail des enfants dans ce secteur⁸¹⁶. Rappelant que la convention s'applique à tous les secteurs de l'économie et à toutes les formes de travail, la commission encourage les gouvernements à prendre les mesures nécessaires, y compris par la voie législative, pour que les enfants qui travaillent dans l'économie informelle bénéficient de la protection garantie dans la convention⁸¹⁷. De telles mesures sont particulièrement importantes dans les pays où un grand nombre d'enfants travaillent dans l'économie informelle⁸¹⁸. La commission invite en outre les gouvernements qui procèdent à la révision de leur législation du travail à envisager de prendre à cette occasion des mesures concernant le travail des enfants dans l'économie informelle.

⁸¹³ Voir *Kenya* – CEACR, observation, 2009.

⁸¹⁴ Art. 9, paragr. 1, de la loi n° 20/2007. Voir *Espagne* – CEACR, observation, 2010.

⁸¹⁵ Art. 2, paragr. 3, de la loi n° 26.390 du 25 juin 2008. Voir *Argentine* – CEACR, observation, 2009.

⁸¹⁶ Voir, par exemple, *Maroc* – CEACR, observation, 2010 (où la commission a pris note de l'indication donnée par le gouvernement selon laquelle les inspecteurs du travail ne sont autorisés à assurer l'application de la législation du travail que s'il existe une relation de travail et que, par conséquent, ces inspecteurs ne procèdent à aucune vérification dans le secteur informel); *Roumanie* – CEACR, observation, 2010 (où le gouvernement a indiqué que l'inspection du travail ne surveille que le travail des personnes employées en vertu d'un contrat de travail et que sa compétence ne s'étend pas aux personnes qui travaillent à leur propre compte).

⁸¹⁷ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, observation, 2008; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Fédération de Russie* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸¹⁸ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Mongolie* – CEACR, observation, 2010.

Mécanismes de surveillance du travail des enfants dans l'économie informelle

Inspection du travail

343. On peut également s'attaquer à la question du travail des enfants dans l'économie informelle au moyen de mécanismes de contrôle, et notamment de l'inspection du travail. Plusieurs pays, d'Amérique latine en particulier, ont réussi à adapter et à renforcer leur inspection du travail de manière à lutter contre le travail des enfants dans l'économie informelle. Par exemple, le *Nicaragua* a renforcé son système d'inspection du travail en établissant des liens avec différentes organisations gouvernementales et non gouvernementales pour intensifier les activités d'inspection dans l'économie informelle, dans le but notamment d'éliminer le travail des enfants⁸¹⁹. Au *Brésil*, le ministère du Travail et de l'Emploi a revu le mandat du groupe d'inspection itinérant et élargi le champ d'action des inspecteurs du travail de façon à lutter contre le travail des enfants tant dans l'économie formelle que dans l'économie informelle⁸²⁰. En *Argentine*, la loi n° 26.390 du 25 juin 2008 dispose que les services d'inspection du travail doivent faire respecter l'interdiction du travail en dessous de l'âge minimum, y compris dans le secteur informel⁸²¹. Parmi les exemples relevés dans d'autres régions, on mentionnera par exemple le *Bénin*, dans le cas duquel le comité a noté l'indication donnée par le gouvernement selon laquelle l'inspection du travail intensifiait ses interventions dans l'économie informelle, y compris en inspectant les petites carrières de gravier et de granit⁸²², et la *Bosnie-Herzégovine*, où l'inspection du travail s'intéresse au travail illégal auquel participent des enfants et des jeunes et à l'économie informelle⁸²³.

Systèmes de surveillance du travail des enfants

344. Les mécanismes de surveillance non traditionnels jouent un rôle important dans la lutte contre le travail des enfants dans l'économie informelle. Comme l'a fait observer la commission dans son étude de 2006 sur l'inspection du travail, l'IPEC a élaboré le concept de «systèmes de surveillance du travail des enfants» pour résoudre les difficultés posées par le contrôle de l'économie informelle. Ces systèmes relaient l'action de l'inspection du travail au moyen d'équipes de surveillance déployées à l'échelle locale⁸²⁴. La commission a pris note de la création de tels systèmes dans plusieurs pays, tels que l'*Albanie*, le *Kenya*, le *Malawi*, *Sri Lanka*, la *Turquie* et l'*Ukraine*⁸²⁵. D'autres institutions peuvent également être associées à la surveillance du travail des enfants dans l'économie informelle. Par exemple, en *Angola*, le gouvernement a indiqué que, pour tenir compte de la spécificité de l'économie informelle, celle-ci fait l'objet d'une surveillance de la part d'unités provinciales qui complètent l'action de l'inspection du travail⁸²⁶. En *Papouasie-Nouvelle-Guinée*, le ministère du Développement local (avec le Conseil consultatif d'exécution et de surveillance) supervise l'application de la loi sur

⁸¹⁹ *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

⁸²⁰ *Brésil* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸²¹ *Argentine* – CEACR, observation, 2009.

⁸²² *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011.

⁸²³ *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2009.

⁸²⁴ Etude d'ensemble de 2006, paragr. 50.

⁸²⁵ *Albanie* – CEACR, 2009; *Kenya* – CEACR, observation, 2009; *Malawi* – CEACR, demande directe concernant la convention n° 182, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, demande directe, 2004; *Turquie* – CEACR, observation, 2009.

⁸²⁶ *Angola* – CEACR, demande directe, 2011.

l'administration et le contrôle du secteur informel, et notamment le travail des enfants dans l'économie informelle à l'échelle du pays ⁸²⁷.

345. Toutefois, comme l'a fait observer la commission dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, le nombre restreint d'inspecteurs du travail dans certains Etats Membres, et en particulier dans les pays en développement, ne permet pas à ceux-ci de couvrir l'ensemble de l'économie informelle et de l'agriculture, secteurs où se trouvent la plupart des enfants qui travaillent ⁸²⁸. C'est pourquoi la commission invite les gouvernements à renforcer les capacités de l'inspection du travail afin qu'elle puisse surveiller le travail des enfants dans l'économie informelle, et se félicite de toute mesure prise à cet effet ⁸²⁹. La commission est d'avis que l'extension des mécanismes de surveillance adaptés à l'économie informelle peut être un bon moyen de garantir l'application de la convention dans la pratique, surtout dans les pays où le fait d'élargir le champ de la législation d'application à la question du travail des enfants dans l'économie informelle n'est pas une solution envisageable.

Exemples de bonnes pratiques pour atteindre les enfants qui travaillent dans l'économie informelle

346. Plusieurs Etats Membres ont mis en place divers programmes de lutte contre le travail des enfants afin de venir en aide aux enfants qui travaillent dans l'économie informelle. Comme observé dans le *Recueil de commentaires relatifs à l'économie informelle*, la plupart des personnes qui entrent dans l'économie informelle ne le font pas par choix mais parce qu'elles ont besoin de survivre ⁸³⁰. Comme c'est assurément le cas de la plupart des enfants qui travaillent dans ce secteur, des programmes qui leur offrent d'autres solutions donnent de bons résultats dans la lutte contre le travail des enfants dans l'économie informelle.

347. Ces programmes comportent des mesures spécialement destinées à soustraire les enfants au travail dans l'économie informelle et s'accompagnent souvent d'une action visant à les réinsérer dans le système scolaire. Par exemple, au *Viet Nam*, le gouvernement a mis en place à l'intention des enfants de moins de 15 ans qui travaillent à leur propre compte différentes mesures consistant par exemple à adresser ces enfants à des centres sociaux et à inciter leurs familles à les encourager à aller à l'école ou à suivre une formation professionnelle ⁸³¹. Des mesures de protection sociale peuvent aussi permettre de répondre aux besoins des enfants qui travaillent dans l'économie informelle ou risquent d'être amenés à le faire. Le *Chili* a ainsi, dans le cadre du volet de son régime de protection sociale, dénommé «Le Pont», fait bénéficier des adolescents de plus de 5 700 familles de mesures de protection sociale, notamment par leur réintégration dans le système scolaire ⁸³². En outre, plusieurs pays ont intégré la question du travail des enfants dans l'économie informelle dans des plans d'action nationaux de lutte contre le travail des enfants; telle la *Namibie* par le biais du Programme

⁸²⁷ *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸²⁸ Etude d'ensemble de 2006, paragr. 50.

⁸²⁹ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Comores* – CEACR, demande directe, 2011; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2010; *Roumanie* – CEACR, observation, 2010; *Ukraine* – CEACR, observation, 2010.

⁸³⁰ *Recueil de commentaires relatifs à l'économie informelle, op. cit.*, p. 5.

⁸³¹ *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸³² *Chili* – CEACR, demande directe, 2011.

d'élimination du travail des enfants 2008-2012⁸³³. De plus, l'IPEC collabore avec plusieurs gouvernements, notamment ceux du *Bangladesh*⁸³⁴, du *Sénégal*⁸³⁵, du *Kenya*, du *Ghana*, de l'*Ouganda* et de la *République-Unie de Tanzanie*⁸³⁶, à des projets destinés à protéger les enfants qui travaillent dans l'économie informelle et à les soustraire à ce travail. Ayant constaté les bons résultats obtenus dans ces pays, la commission encourage les gouvernements à mettre en place ou à poursuivre les programmes destinés à garantir dans la pratique la protection prévue dans la convention aux enfants qui travaillent dans l'économie informelle.

Le travail des enfants dans l'agriculture

348. Selon le rapport global de 2010, environ 60 pour cent des enfants qui travaillent dans le monde sont dans le secteur agricole, que ce soit dans l'économie formelle ou dans l'économie informelle⁸³⁷. Compte tenu de la fréquence du travail des enfants dans l'agriculture, la commission a de plus en plus mis l'accent sur l'importance de l'application effective de la convention à ce secteur. Elle rappelle à ce propos que l'application de la convention au secteur agricole ne consiste pas simplement à aligner la *législation nationale* régissant le secteur de l'agriculture aux dispositions de la convention mais surtout à appliquer la convention à ce secteur *dans la pratique*.

Application de la convention au secteur agricole dans la législation

349. Dans la majorité des pays dans lesquels la convention est en vigueur, la législation donnant effet à la convention s'applique à tous les secteurs de l'économie informelle, y compris les activités agricoles. De plus, certains gouvernements de pays où la législation générale du travail ne régit pas le secteur agricole (ou exclut explicitement ce secteur de son champ d'application) ont pris diverses mesures législatives garantissant la protection prévue dans la convention aux enfants qui travaillent dans l'agriculture. Par exemple, en *Jordanie*, le Code du travail excluait notamment de son champ d'application les travailleurs agricoles et, de ce fait, les dispositions régissant l'âge minimum ne s'appliquaient pas aux enfants qui travaillent dans l'agriculture. La commission a prié le gouvernement de faire en sorte que ces enfants bénéficient de la protection de la convention et a par la suite noté avec intérêt que le Code du travail avait été modifié en 2008 de manière à élargir le champ d'application à «tous les travailleurs»⁸³⁸.

350. Dans plusieurs pays cependant, les enfants qui travaillent dans l'agriculture ne bénéficient toujours pas de la protection que leur garantit la convention. Parfois, le secteur agricole est explicitement exclu du champ d'application de la législation d'application⁸³⁹ ou y est implicitement inclus dans les pays où cette législation s'applique uniquement à l'économie formelle, alors que les enfants travaillent dans

⁸³³ *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸³⁴ OIT/IPEC, Programme assorti de délais intitulé «*Prevention and elimination of the worst forms of child labour in the urban informal economy of Dhaka Metropolitan Area*» mis en œuvre de 2007 à 2011.

⁸³⁵ *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

⁸³⁶ OIT/IPEC, programme intitulé «*Kenya, Ghana, Uganda, Tanzania: Skills training strategies to combat the worst forms of child labour in the urban informal sector*» mis en œuvre de 2004 à 2007.

⁸³⁷ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., paragr. 34 et figure 1.4.

⁸³⁸ Art. 3(d) de la loi n° 8 de 1996 promulguant le Code du travail. Voir *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2003, et observation, 2011.

⁸³⁹ Voir, par exemple, *Emirats arabes unis* – CEACR, demande directe, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

l'agriculture informelle (dans de petites entreprises informelles ou des exploitations familiales, par exemple). Dans les deux cas, la commission rappelle que la convention s'applique à tous les secteurs d'activité et invite les gouvernements à modifier leur législation afin de garantir que les enfants qui travaillent dans le secteur agricole bénéficient de la protection prévue dans la convention. La commission insiste sur le fait que l'absence d'âge minimum applicable au secteur agricole est particulièrement problématique dans les pays où un grand nombre d'enfants travaille dans ce secteur⁸⁴⁰.

Questions soulevées par l'application de la convention au secteur agricole

351. Bien que l'application de la convention au secteur agricole par la voie législative soit essentielle, c'est dans la pratique que cette application est la plus difficile. La commission a noté à ce propos que, selon différents gouvernements⁸⁴¹, partenaires sociaux⁸⁴² et études statistiques⁸⁴³, la majorité des travailleurs enfants des pays concernés sont recensés dans le secteur agricole ou que le travail des enfants dans l'agriculture reste fréquent⁸⁴⁴. Ce travail revêt plusieurs formes: les enfants travaillent principalement dans de petites exploitations ou des exploitations familiales⁸⁴⁵ mais également dans l'agriculture commerciale⁸⁴⁶. En outre, le travail des enfants dans l'agriculture est parfois saisonnier et apparaît uniquement pendant la période des récoltes⁸⁴⁷. En raison des différentes modalités du travail des enfants dans l'agriculture, il n'existe pas de solution unique pour garantir l'application effective de la convention à ce secteur. La commission a par conséquent pris note d'un large éventail de mesures efficaces adoptées par les gouvernements pour faire face à ce défi.

Surveillance du travail des enfants dans l'agriculture par l'inspection du travail

352. La commission est d'avis que l'inspection du travail joue un rôle clé dans l'application de la convention au secteur agricole⁸⁴⁸. Par exemple, en *Egypte*, une unité distincte du ministère de la Main-d'œuvre et des Migrations est responsable des enquêtes sur le travail des enfants dans le secteur agricole, et des inspections sont réalisées dans les petites entreprises familiales de ce secteur. En outre, l'inspection égyptienne du travail collabore dans chaque gouvernorat avec des organisations locales et un système de repérage et de surveillance du travail des enfants dans l'agriculture a été mis sur

⁸⁴⁰ Voir, par exemple, *Philippines* – CEACR, observation, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁴¹ Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁴² Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Géorgie* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁴³ Voir, par exemple, *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *El Salvador* – CEACR, observation, 2009; *Guatemala* – CEACR, observation, 2009; *Honduras* – CEACR, observation, 2009; *Madagascar* – CEACR, observation, 2010; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Togo* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁴⁴ Voir, par exemple, *Guyana* – CEACR, demande directe, 2010; *Israël* – CEACR, demande directe, 2009; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁴⁵ Voir, par exemple, *Maroc* – CEACR, observation, 2010; *Zambie* – CEACR, observation, 2009.

⁸⁴⁶ Voir, par exemple, *Belize* – CEACR, demande directe, 2009; *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Kenya* – CEACR, observation, 2009.

⁸⁴⁷ Voir, par exemple, *Géorgie* – CEACR, observation, 2009; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁴⁸ A ce propos, la commission renvoie aux commentaires qu'elle a faits à propos de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, dans son examen de la convention n° 138. Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2010; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2006.

ped⁸⁴⁹. Le gouvernement du *Belize* a engagé des inspecteurs du travail supplémentaires pour les bananeraies, où le travail des enfants est concentré, et le gouvernement d'*El Salvador* a intensifié les activités de surveillance et d'inspection dans le secteur de la canne à sucre⁸⁵⁰.

353. Toutefois, la surveillance du travail des enfants dans le secteur agricole reste difficile dans de nombreux pays, surtout en raison d'un manque de capacité⁸⁵¹. Pour résoudre cette difficulté, la commission invite les gouvernements à prendre des mesures pour adapter et renforcer les services d'inspection du travail afin qu'ils puissent garantir aux enfants qui travaillent dans le secteur agricole la protection prévue dans la convention⁸⁵².

Programmes de lutte contre le travail des enfants dans l'agriculture

354. Beaucoup d'Etats cherchent à réduire le grand nombre d'enfants qui travaillent dans le secteur agricole au moyen de programmes spécialement conçus à l'intention de cette catégorie de travailleurs. Ce sont des programmes qui visent, d'une part, à prévenir l'entrée des enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum sur le marché du travail agricole et, d'autre part, à en faire sortir ceux qui y sont déjà. Ils comportent des mesures destinées à améliorer le fonctionnement du système éducatif dans les zones dans lesquelles les enfants participent très souvent à la production agricole, c'est-à-dire principalement les zones rurales⁸⁵³. En outre, de nombreux programmes de l'IPEC sont axés sur le secteur agricole (ou contiennent des volets qui portent sur le travail des enfants dans l'agriculture)⁸⁵⁴, et plusieurs plans nationaux de lutte contre le travail des enfants accordent la priorité au secteur agricole⁸⁵⁵. Les partenaires sociaux eux aussi jouent parfois un rôle essentiel dans les mesures destinées à lutter contre le travail des enfants dans l'agriculture. Tel est par exemple le cas de l'*Argentine*, à propos duquel la commission a pris note avec intérêt du Plan national pour la prévention et l'élimination du travail des enfants auquel ont été associées les organisations de travailleurs et qui a abouti à la signature, le 12 juin 2007, d'un Mémoire d'entente pour la prévention et l'élimination du travail des enfants dans le secteur agricole⁸⁵⁶. En *Turquie*, le ministère de l'Education nationale a mis en œuvre de 2005 à 2007 un programme direct de lutte contre le travail des enfants dans l'agriculture commerciale saisonnière auquel ont

⁸⁴⁹ *Egypte* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁵⁰ *Belize* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2011; *El Salvador* – CEACR, observation, 2007.

⁸⁵¹ Par exemple, au *Tadjikistan*, le budget de l'inspection du travail était insuffisant pour permettre aux inspecteurs de se rendre en dehors des grandes villes, ce qui a en particulier rendu impossible la surveillance du secteur agricole (secteur dans lequel le plus d'enfants sont employés). En *Namibie*, les inspections périodiques du travail que fait réaliser le ministère du Travail et de la Protection sociale ont surtout lieu dans l'agriculture commerciale, bien que beaucoup plus d'enfants travaillent dans l'agriculture de subsistance. Voir *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁵² Voir, par exemple, *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2010.

⁸⁵³ Voir, par exemple, *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁵⁴ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, observation, 2009; *Kenya* – CEACR, observation, 2009; *Togo* – CEACR, observation, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁵⁵ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, observation, 2009; *Philippines* – CEACR, observation, 2010.

⁸⁵⁶ *Argentine* – CEACR, observation, 2009.

participé la Confédération turque des associations d'employeurs (TİSK) et la Confédération des syndicats turcs (TÜRK-İŞ)⁸⁵⁷.

355. La commission se félicite de telles initiatives et, dans les cas où le problème reste grave, encourage vivement les gouvernements à intensifier les efforts dirigés contre le travail des enfants dans l'agriculture. En ce qui concerne les pays où le travail des enfants dans l'agriculture demeure répandu, la commission exprime sa profonde préoccupation face à cette situation et invite les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre cette pratique. Le rapport global de 2010 indique en effet que «... pour atteindre le but ultime, c'est-à-dire abolir définitivement le travail des enfants, il faut faire une percée dans le secteur agricole, car c'est là que se trouvent la plupart des travailleurs enfants»⁸⁵⁸. La commission continuera à inviter les gouvernements à assurer l'application effective de la convention au secteur agricole, en droit comme dans la pratique.

Travailleurs familiaux et travailleurs domestiques

356. Dans plusieurs Etats Membres, les lois donnant effet à la convention excluent explicitement le travail familial et le travail domestique de leur champ d'application, sans que les gouvernements concernés aient invoqué pour ce faire les clauses de flexibilité prévues aux *articles 4 et 5*. La commission est d'avis qu'il est essentiel de combler de telles lacunes pour assurer l'application de la convention à la totalité des enfants qui travaillent.

Travail familial, y compris non rémunéré

357. La commission a pris note des différentes mesures adoptées par les gouvernements pour garantir que les enfants qui effectuent un travail non rémunéré dans le cadre familial bénéficient de la protection prévue dans la convention. Par exemple, dans le cas de la *Zambie*, après avoir dans un premier temps fait observer que la législation autorisait le travail de jeunes n'ayant pas atteint l'âge minimum dans des entreprises qui employaient uniquement les membres d'une même famille, la commission a ensuite été amenée à constater avec satisfaction que la loi sur l'emploi des adolescents et des enfants avait été modifiée en 2004 et incluait désormais les entreprises familiales, appliquant ainsi la convention aux enfants qui travaillent dans un tel contexte⁸⁵⁹. Dans le cas du *Kenya*, la commission avait dans un premier temps noté que l'expression «travail des enfants» dans la loi de 2001 relative à l'enfance ne s'appliquait qu'aux situations dans lesquelles des enfants travaillaient en échange d'une rémunération et que les travailleurs non rémunérés (principalement ceux qui exercent dans un cadre familial) ne bénéficiaient pas de la protection de la convention, mais elle a ensuite constaté avec satisfaction que la loi de 2007 sur l'emploi interdit le travail des enfants n'ayant pas atteint l'âge minimum, qu'ils soient ou non rémunérés, et protège par conséquent les enfants qui travaillent sans rémunération⁸⁶⁰.

358. Mais, il existe encore beaucoup de pays qui n'ont toujours pas pris de mesures assurant l'application des dispositions relatives à l'âge minimum aux enfants qui

⁸⁵⁷ *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁵⁸ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants, op. cit.* Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁵⁹ Art. 3 et 4(a) de la loi de 2004 portant modification de la loi sur l'emploi des adolescents et des enfants. Voir *Zambie* – CEACR, demande directe, 2002, et observation, 2009.

⁸⁶⁰ *Kenya* – CEACR, observation, 2009.

effectuent un travail dans le cadre familial ⁸⁶¹. Etant donné que, dans le monde, 67,5 pour cent des enfants qui travaillent ⁸⁶² exercent dans un cadre familial et ne sont pas rémunérés, cette omission peut avoir pour effet d'exclure, dans ces pays, la majorité des enfants qui travaillent de la protection prévue par la convention. C'est pourquoi la commission a décidé de souligner la nécessité de protéger les enfants qui travaillent dans des entreprises familiales et prie les gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour que la protection prévue dans la convention soit applicable aux enfants qui travaillent dans tous les secteurs, y compris les entreprises familiales.

Travail domestique des enfants

359. La commission a eu l'occasion de se féliciter de certaines mesures prises par certains gouvernements pour garantir que des enfants qui effectuent un travail domestique bénéficient de la protection prévue dans la convention. En ce qui concerne le *Koweït*, la commission, ayant précédemment noté que la loi n° 38 de 1964 sur le travail dans le secteur privé excluait les travailleurs domestiques de son champ d'application et que, par conséquent, les dispositions relatives à l'âge minimum ne s'appliquaient pas aux personnes qui travaillaient dans ce secteur, elle a par la suite constaté avec intérêt que le décret n° 640 (relatif à la loi sur la résidence des étrangers) fixait à 20 ans l'âge minimum d'admission au travail domestique ⁸⁶³. De même, dans le cas des *Philippines*, la commission a noté que le décret ministériel n° 4 de 1999 autorise les personnes de 15 à 18 ans à travailler au service d'un ménage, appliquant ainsi l'âge minimum à ce secteur ⁸⁶⁴. La commission a également pris note des indications données par plusieurs gouvernements selon lesquelles des projets de loi à l'étude dans leurs pays respectifs rendraient les dispositions concernant l'âge minimum applicables aux travailleurs domestiques; il s'agit notamment du *Lesotho*, de l'*Indonésie* et du *Swaziland* ⁸⁶⁵. D'autres pays ont pris des mesures pour interdire le travail domestique aux enfants de moins de 18 ans ⁸⁶⁶. La commission encourage par conséquent ces gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour garantir, par l'adoption des projets de loi en question, l'application de la convention aux travailleurs domestiques.

360. La commission a en revanche noté que, dans plusieurs pays, le travail domestique restait exclu du champ d'application de la convention ⁸⁶⁷, ce qui est très préoccupant car, à l'échelle mondiale, le nombre d'enfants employés comme domestiques est estimé à 15,5 millions ⁸⁶⁸. Elle invite par conséquent les gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour que les enfants travailleurs domestiques bénéficient de la protection prévue dans la convention, en particulier

⁸⁶¹ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁶² *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., figure 1.7.

⁸⁶³ *Koweït* – CEACR, demande directe, 2004, et observation, 2010.

⁸⁶⁴ Art. 4 du décret ministériel n° 4 de 1999. Voir *Philippines* – CEACR, observation, 2010.

⁸⁶⁵ *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁶⁶ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Brésil* – CEACR, observation, 2010; et *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011.

⁸⁶⁷ Voir, par exemple, *Chypre* – CEACR, demande directe, 2011; *Emirats arabes unis* – CEACR, demande directe, 2010; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁶⁸ En 2008, selon le Programme d'information statistique et de suivi sur le travail des enfants (IPEC-SIMPOC). Voir *Travail domestique, Note d'information: Estimations mondiales et régionales concernant les travailleurs domestiques* (Genève, BIT), 2011, p. 10.

*dans les pays où un grand nombre d'enfants n'ayant pas atteint l'âge minimum sont employés dans ce secteur*⁸⁶⁹.

361. Le travail domestique et le travail familial sont tous deux désignés dans le rapport global de 2010 comme étant des secteurs dans lesquels la lutte contre le travail des enfants doit être renforcée⁸⁷⁰. De plus, la commission considère qu'en vue de la récente adoption, en juin 2011, lors de la Conférence internationale du Travail, de la convention (n° 189) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, la lutte contre le travail des enfants employés comme domestiques conservera toute son importance. Etant donné le grand nombre d'enfants qui, dans le monde entier, effectuent un travail familial et, compte tenu des risques auxquels sont exposés les enfants employés comme travailleurs domestiques, la commission tient à souligner la nécessité d'appliquer la convention aux enfants qui travaillent dans ces deux secteurs.

Age minimum d'admission à l'emploi au travail

Age minimum général d'admission à l'emploi ou au travail

362. L'article 2, paragraphe 1, de la convention n° 138 dispose que chaque Etat Membre qui ratifie la convention doit spécifier au moment de cette ratification un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. En vertu de l'article 2, paragraphe 3, cet âge minimum général ne doit pas être inférieur à 15 ans. Néanmoins la convention accorde une certaine souplesse aux Etats Membres dont l'économie et les institutions scolaires ne sont pas suffisamment développées⁸⁷¹. Les pays en développement qui éprouveraient des difficultés à faire respecter un âge minimum général de 15 ans peuvent dans un premier temps spécifier un âge minimum de 14 ans, à condition d'avoir au préalable consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs. Les Etats Membres qui invoquent cette clause de flexibilité doivent en outre indiquer dans les rapports qu'ils soumettent ultérieurement en vertu de l'article 22 de la Constitution, soit que les raisons du maintien d'un âge minimum inférieur perdurent, soit qu'ils renoncent à se prévaloir de la disposition en question à partir d'une date donnée⁸⁷².

363. Sur les 161 pays qui ont ratifié la convention n° 138, près de la moitié, soit 72, ont fixé à 15 ans l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail⁸⁷³ et 40 sont allés au-delà de l'obligation imposée en vertu de l'article 2, paragraphe 3, en fixant l'âge minimum général à 16 ans. Il s'agit principalement de pays industrialisés mais aussi de certains pays en développement, comme le *Burundi*, *Djibouti*, le *Gabon*, la *Guinée*, le *Kenya* et le *Tadjikistan*. Un plus petit nombre d'Etats Membres, soit 49 pays en développement, ont invoqué la clause de flexibilité de l'article 2, paragraphe 4, et ont fixé l'âge minimum à 14 ans⁸⁷⁴.

⁸⁶⁹ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁷⁰ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., paragr. 37, 141 et 254.

⁸⁷¹ Art. 2, paragr. 4, de la convention.

⁸⁷² Art. 2, paragr. 5, de la convention.

⁸⁷³ Dans les rapports qu'ils ont soumis en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les gouvernements de l'Arabie saoudite et du *Timor-Leste* ont indiqué que les enfants de moins de 15 ans n'ont pas le droit de travailler.

⁸⁷⁴ Dans les rapports qu'ils ont soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les gouvernements du *Bangladesh* et de l'Inde ont indiqué que leur législation fixait à 14 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail.

*Relèvement de l'âge minimum général d'admission
à l'emploi ou au travail*

364. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, les Etats Membres ont la possibilité de relever l'âge minimum général d'admission au travail ou à l'emploi initialement spécifié au moment de la ratification. Le paragraphe 7 (1) de la recommandation (n° 146) sur l'âge minimum, 1973, indique à ce propos que les Membres devraient se fixer comme objectif de porter progressivement à 16 ans l'âge minimum général d'admission à l'emploi. De plus, le paragraphe 7 (2) précise que lorsque l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail reste inférieur à 15 ans, des mesures devraient être prises d'urgence pour le porter à ce niveau. Les Membres qui souhaitent relever l'âge minimum peuvent faire connaître leur décision dans une déclaration adressée au Directeur général du BIT.

365. La commission a pris note avec satisfaction des cas de l'Argentine, de la Colombie et de l'Egypte, pays qui ont récemment fait parvenir une telle déclaration au Bureau. L'Argentine a officiellement relevé l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail de 15 à 16 ans⁸⁷⁵, de même que la Colombie et l'Egypte qui l'ont toutes deux relevé de 14 à 15 ans⁸⁷⁶. De plus, la commission a plusieurs fois constaté que certains pays avaient adopté une nouvelle législation fixant un âge minimum général supérieur à celui qu'ils avaient spécifié au moment de la ratification et a, par conséquent, attiré l'attention des gouvernements concernés sur la possibilité de relever l'âge minimum initialement spécifié au moyen d'une déclaration adressée au Bureau⁸⁷⁷. En outre, plusieurs pays ont exprimé, ces dernières années, leur volonté de relever l'âge minimum général dans un proche avenir⁸⁷⁸. Cependant, bien qu'un nombre non négligeable d'Etats Membres ait relevé l'âge minimum général dans leur législation nationale, quelques-uns seulement ont fait connaître à ce jour leur décision de relever l'âge minimum au moyen d'une nouvelle déclaration⁸⁷⁹.

366. Inversement, la commission a constaté à plusieurs reprises que la législation nationale de certains pays autorisait les enfants à travailler à un âge inférieur à l'âge minimum spécifié au moment de la ratification de la convention. Elle s'est penchée sur des situations dans lesquelles la loi autorise des enfants plus jeunes à travailler dans des circonstances particulières⁸⁸⁰ – par exemple lorsque le consentement parental est accordé⁸⁸¹ ou lorsque les autorités considèrent qu'un tel travail est indispensable pour assurer la subsistance de ces enfants ou de leurs familles – ou encore des situations dans lesquelles une partie ou la totalité de la législation n'a pas été alignée sur la convention⁸⁸². **La commission souligne à ce propos que, nonobstant les dérogations**

⁸⁷⁵ Voir Argentine – CEACR, observation, 2011.

⁸⁷⁶ Voir Colombie – CEACR, demande directe, 2009; Egypte – CEACR, observation, 2011.

⁸⁷⁷ Voir, par exemple, Bahamas – CEACR, demande directe, 2008; Barbade – CEACR, demande directe, 2006; Burkina Faso – CEACR, demande directe, 2009; Chili – CEACR, demande directe, 2005; Equateur – CEACR, observation, 2009; Gambie – CEACR, demande directe, 2010; Italie – CEACR, demande directe, 2011; Panama – CEACR, observation, 2011; Rwanda – CEACR, demande directe, 2011; Togo – CEACR, observation, 2011; Yémen – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁷⁸ Voir, par exemple, République dominicaine – CEACR, demande directe, 2007; Mali – CEACR, demande directe, 2010; Maurice – CEACR, demande directe, 2006; Saint-Vincent-et-les Grenadines – CEACR, demande directe, 2010; Uruguay – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁷⁹ Seuls trois pays l'ont fait au cours de ces trois dernières années: l'Argentine, la Colombie et l'Egypte.

⁸⁸⁰ Voir, par exemple, Honduras – CEACR, observation, 2009; Sénégal – CEACR, observation, 2011.

⁸⁸¹ Voir, par exemple, Tadjikistan – CEACR, observation, 2010; Ukraine – CEACR, observation, 2010.

⁸⁸² Voir, par exemple, Azerbaïdjan – CEACR, observation, 2011; Costa Rica – CEACR, observation, 2011.

prévues dans la convention ⁸⁸³, *aucun enfant ne doit être admis à travailler s'il n'a pas atteint l'âge minimum spécifié et elle insiste sur le fait que l'article 2, paragraphe 2, prévoit la possibilité de relever cet âge minimum mais non celle de l'abaisser une fois qu'il a été spécifié. Certains pays n'ont toujours pas modifié leur législation depuis qu'ils ont ratifié la convention et ne respectent donc pas les exigences de la convention* ⁸⁸⁴. *La commission considère, par conséquent, que les gouvernements concernés devraient prendre des mesures immédiates pour fixer l'âge minimum à l'âge spécifié au moment de la ratification afin de se conformer à la convention.*

Age minimum d'admission au travail et scolarité obligatoire

367. Pendant le travail d'élaboration de la convention n° 138, les mandants tripartites ont insisté sur le lien étroit qui existe entre la scolarité et la question de l'âge minimum d'admission à l'emploi ou travail, ayant à l'esprit que le fait de priver les enfants de la possibilité de s'instruire et de se former les condamne à rester sans qualification, ce qui perpétue la pauvreté de la société ⁸⁸⁵. Ainsi, l'article 2, paragraphe 3, de la convention n° 138 dispose que l'âge minimum spécifié ne doit pas être inférieur à l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire. Le paragraphe 4 de la recommandation n° 146 renforce ce principe en préconisant que la fréquentation à plein temps d'une école ou la participation à plein temps à des programmes approuvés d'orientation ou de formation professionnelles soit obligatoire et effectivement assurée jusqu'à un âge au moins égal à l'âge d'admission à l'emploi spécifié.

Assurer la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge minimum

368. Beaucoup d'Etats Membres ont adopté une réglementation alignant l'âge de la fin de la scolarité obligatoire sur l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. Par exemple, en *Thaïlande*, la loi sur l'éducation nationale prévoit neuf ans de scolarité obligatoire, et la loi sur la scolarité obligatoire dispose que quiconque, sans motif raisonnable, commet un acte empêchant un mineur d'être scolarisé dans un établissement d'enseignement est passible d'une amende ⁸⁸⁶. Au *Kirghizistan*, selon la loi de la République kirghize sur l'éducation, la scolarité est gratuite et obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans ⁸⁸⁷. De plus, dans le rapport qu'il a présenté en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande indique qu'il est interdit aux employeurs d'engager des enfants d'âge scolaire (de moins de 16 ans) pendant les heures de classe ou lorsque ce travail nuirait à leur assiduité scolaire. De même, selon les renseignements donnés par l'Australie dans le rapport présenté en application de l'article 19, toutes les provinces du pays interdisent aux enfants qui ont l'âge de la scolarité obligatoire de travailler pendant les horaires scolaires. Le gouvernement du Canada indique lui aussi, dans son rapport présenté en vertu de l'article 19, que toutes les juridictions du Canada interdisent l'emploi d'un enfant d'âge scolaire (jusqu'à 16 ans) pendant les horaires scolaires. Aux Etats-Unis, selon le rapport présenté par le

⁸⁸³ Voir *art. 4* (exclusion de catégories restreintes d'emploi ou de travail), *art. 5* (exclusion de secteurs économiques), *art. 6* (dérogation pour le travail effectué dans le cadre des études et de la formation), *art. 7* (dérogation pour les travaux légers) et *art. 8* (dérogation pour les spectacles artistiques).

⁸⁸⁴ Voir, par exemple, *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Dominique* – CEACR, demande directe, 1997; *Honduras* – CEACR, observation, 2009; *Koweït* – CEACR, observation, 2010; *Malaisie* – CEACR, observation, 2010; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, observation, 2010.

⁸⁸⁵ BIT: *Compte rendu des travaux*, CIT, 57^e session, Genève, 1972 (annexe IV: Age minimum d'admission à l'emploi (première discussion)), paragr. 8.

⁸⁸⁶ Voir *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁸⁷ Voir *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010.

gouvernement en vertu de l'article 19, tous les Etats ont fixé l'âge de la fin de la scolarité obligatoire à 16 ans au moins et la majorité d'entre eux ont fixé un âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail de 16 ans.

369. Toutefois, la législation nationale de certains pays n'est pas conforme à l'article 2, paragraphe 3. La commission a relevé à ce sujet différentes tendances. Elle a noté que la législation nationale de certains pays, notamment des pays en développement, ne prévoyait pas de scolarité obligatoire⁸⁸⁸ mais prévoyait dans certains cas la gratuité de la scolarité⁸⁸⁹. La commission rappelle à ce propos que la scolarité obligatoire est l'un des moyens les plus efficaces de lutte contre le travail des enfants. Elle souligne par conséquent la nécessité d'adopter une législation imposant la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail étant donné que, dans les pays qui n'imposent pas la scolarité obligatoire par la voie législative, la probabilité que des enfants travaillent en dessous de l'âge minimum est beaucoup plus élevée.

Lier l'âge de fin de scolarité obligatoire à l'âge minimum d'admission au travail

370. La commission a également constaté que la législation nationale de certains pays prévoit un âge de fin de scolarité obligatoire plus élevé que celui de l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail, ce qui va à l'encontre de l'article 2, paragraphe 3⁸⁹⁰. Elle fait observer que, si l'âge minimum d'admission au travail ou à l'emploi est inférieur à l'âge de fin de scolarité, les enfants risquent d'être incités à quitter l'école puisque la loi les autorise à travailler⁸⁹¹. En pareils cas, la commission invite les gouvernements concernés à prendre les mesures nécessaires pour relever l'âge minimum général de manière à le lier à l'âge de fin de scolarité obligatoire, conformément aux exigences de la convention. Certains gouvernements ont pris de telles mesures. Dans le cas de *Maurice*, par exemple, la commission a été amenée à constater avec satisfaction qu'un amendement apporté à la loi du travail avait été adopté de manière à porter l'âge minimum à 16 ans⁸⁹².

371. Enfin, dans certains pays, l'âge de la fin de la scolarité obligatoire est inférieur à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail. Bien que cette situation ne soit pas contraire à l'article 2, paragraphe 3, de la convention, la commission fait observer que, si la scolarité obligatoire se termine avant l'âge auquel la loi autorise les jeunes à travailler, il peut s'ensuivre un vide qui ouvre malencontreusement la porte à l'exploitation économique des enfants⁸⁹³. Elle encourage donc vivement les Etats Membres concernés à envisager de relever l'âge de fin de la scolarité obligatoire afin de le faire coïncider avec l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail.

⁸⁸⁸ Voir, par exemple, *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2010; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁸⁹ Voir, par exemple, *Oman* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁹⁰ Voir, par exemple, *Italie* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2010; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010.

⁸⁹¹ Etude d'ensemble de 1981, paragr. 140.

⁸⁹² Voir *Maurice* – CEACR, observation, 2008.

⁸⁹³ Voir, par exemple, *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Liban* – CEACR, observation, 2010; *Madagascar* – CEACR, observation, 2010; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Qatar* – CEACR, demande directe, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

Assurer l'accès de tous les enfants à la scolarité obligatoire

372. La commission attache de l'importance non seulement à l'adoption de dispositions législatives instaurant la scolarité obligatoire mais également à l'application de ces dispositions dans la pratique. Elle a dûment noté que, pour atteindre l'objectif de la scolarité obligatoire pour les enfants jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, plusieurs pays ont mis en place des programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC). Ces programmes offrent des bourses aux ménages démunis qui ont des enfants à condition, notamment, que les enfants assistent à l'école⁸⁹⁴. A ce jour, la plupart des programmes de TMC ont été mis en œuvre dans la région Amérique latine et Caraïbes⁸⁹⁵. Par exemple, en *Colombie*, le programme *Familias en acción* délivre des bourses aux ménages démunis qui ont des enfants à condition, entre autres, que les enfants de 7 à 18 ans assistent à 80 pour cent au moins des cours pendant l'année scolaire⁸⁹⁶.

373. D'autres pays, comme la *Chine*, le *Kenya* et la *Zambie*⁸⁹⁷, ont introduit la gratuité de l'enseignement, et d'autres, comme le *Mozambique* et le *Nicaragua*, distribuent des bourses aux élèves inscrits dans les programmes de l'éducation de base⁸⁹⁸ pour garantir l'accès universel à la scolarité obligatoire et contribuer ainsi à l'élimination du travail des enfants.

374. Dans certains cas, bien que la scolarité soit obligatoire jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, un nombre important d'enfants ne vont pas à l'école⁸⁹⁹. Par conséquent, la commission encourage les Etats Membres qui ont des taux de fréquentation scolaire particulièrement faibles à prendre des mesures visant à améliorer le fonctionnement du système éducatif afin d'augmenter les taux de fréquentation et d'achèvement et réduire les taux d'abandon scolaire jusqu'au niveau correspondant à l'âge de la fin de la scolarité obligatoire.

375. La commission est d'avis que, pour prévenir et combattre le travail des enfants, la scolarité doit être effectivement obligatoire de façon à assurer que tous les enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum aillent à l'école et ne soient pas engagés dans une activité économique.

⁸⁹⁴ Exemples récemment relevés par la CEACR: *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Costa Rica* – CEACR, observation, 2011; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011.

⁸⁹⁵ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., paragr. 226 à 232.

⁸⁹⁶ Voir *Colombie* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁹⁷ Voir *Chine* – CEACR, observation, 2011; *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Zambie* – CEACR, observation, 2010 (niveaux 1 à 7). Voir également *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, observation, 2011.

⁸⁹⁸ Voir *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2009; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010. Voir également *Belize* – CEACR, demande directe, 2009; *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2009.

⁸⁹⁹ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Erythrée* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2009.

Age minimum d'admission au travail dangereux

Age minimum de 18 ans pour l'admission au travail dangereux

376. L'article 3, paragraphe 1, de la convention dispose que «l'âge minimum d'admission à tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents ne devrait pas être inférieur à dix-huit ans». Le paragraphe 9 de la recommandation n° 146 précise que, lorsque l'âge minimum d'admission à des travaux dangereux est inférieur à 18 ans, des mesures devraient être prises sans délai pour le porter à ce niveau. La convention ne contient pas de définition du travail dangereux mais, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, ces types d'emploi ou de travail doivent être déterminés par la législation nationale ou l'autorité compétente après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs concernées. Les questions relatives aux différents types de travail dangereux et à leur définition seront examinées dans le chapitre suivant, consacré à la convention n° 182 qui comporte elle aussi une disposition interdisant le travail dangereux aux personnes de moins de 18 ans.

Age minimum de 16 ans pour l'admission au travail dangereux et détermination des types de travail dangereux

377. La convention contient néanmoins une autre clause de flexibilité. En effet, l'article 3, paragraphe 3, énonce les conditions dans lesquelles certains types d'emploi ou de travail peuvent, sans préjudice des dispositions du paragraphe 1, être exécutés dès l'âge de 16 ans, à condition que les conditions suivantes soient réunies: 1) les organisations d'employeurs et de travailleurs concernées doivent avoir été préalablement consultées; 2) la santé, la sécurité et la moralité des adolescents concernés doivent être pleinement protégées; et 3) les intéressés doivent avoir reçu dans la branche d'activité correspondante une instruction spécifique et adéquate ou une formation professionnelle.

378. Certains Etats Membres, tout en interdisant expressément les travaux dangereux pour la santé, la sécurité et la moralité aux enfants de moins de 18 ans, se sont prévalus de la clause de flexibilité de l'article 3, paragraphe 3, et ont fixé un âge minimum de 16 ans pour certains types de travail dangereux, adoptant à la fois une liste des travaux dangereux interdits aux adolescents de moins de 18 ans et une autre liste des travaux interdits à ceux de moins de 16 ans, conformément aux conditions requises par la convention⁹⁰⁰. Par exemple, dans le cas de la *Turquie*, la commission a pris note avec satisfaction de l'adoption du règlement n° 25494 du 16 juin 2004 sur le travail dangereux et pénible, qui comprend une liste des types de travail dangereux autorisés aux jeunes travailleurs de 16 à 18 ans⁹⁰¹. Elle a également noté qu'en vertu de l'article 4 de ce même règlement les conditions énoncées à l'article 3, paragraphe 3, de la convention sont respectées, à savoir que la santé, la sécurité et la moralité des jeunes concernés sont parfaitement protégées et que ceux-ci ont reçu une instruction spécifique ou une formation professionnelle dans la branche d'activité correspondante. En *Irlande*, un règlement a été adopté pour autoriser les jeunes de 16 à 18 ans à exercer un emploi dans les secteurs de la pêche ou des transports maritimes à condition que, s'ils travaillent entre 22 heures et 6 heures, ils jouissent d'un repos compensateur le jour suivant; ces jeunes peuvent aussi effectuer des travaux divers pendant l'été et autres vacances

⁹⁰⁰ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Finlande* – CEACR, demande directe, 2004; *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Mali* – CEACR, demande directe, 2010; *Portugal* – CEACR, demande directe, 2006; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁰¹ *Turquie* – CEACR, observation, 2009.

scolaires ou dans le cadre d'un travail à temps partiel dans les établissements autorisés; ils peuvent être apprentis à plein temps dans les établissements autorisés et travailler tous les jours jusqu'à minuit en ne reprenant leur travail qu'à 8 heures le lendemain matin, à condition d'être supervisés par un adulte ⁹⁰².

Absence d'interdiction générale du travail dangereux

379. Certains Etats Membres ont déterminé les types de travail dangereux autorisés aux adolescents de 16 à 18 ans, sans toutefois adopter une interdiction générale du travail dangereux pour les enfants de moins de 18 ans. La commission souligne que l'autorisation d'effectuer des travaux dangereux dès l'âge de 16 ans ne constitue qu'une dérogation à la règle générale de l'interdiction du travail dangereux aux personnes de moins de 18 ans et n'autorise pas de façon inconditionnelle le travail dangereux dès l'âge de 16 ans. Les gouvernements concernés doivent par conséquent prendre les mesures nécessaires afin de garantir qu'aucune personne de moins de 18 ans ne soit autorisée à effectuer des travaux dangereux, sauf dans les cas d'exception prévus dans la convention, conformément à l'article 3, paragraphe 1 ⁹⁰³.

Absence de disposition fixant à 16 ans l'âge minimum d'admission aux travaux dangereux interdits

380. Certains pays ont adopté une disposition selon laquelle les adolescents peuvent effectuer des travaux dangereux dans les conditions fixées à l'article 3, paragraphe 3, sans toutefois spécifier d'âge minimum ou ont spécifié un âge inférieur à 16 ans. En pareils cas, la commission prie les gouvernements concernés de prendre des mesures pour relever l'âge minimum d'admission aux travaux dangereux à 16 ans même si les conditions de protection requises sont réunies ⁹⁰⁴. Ainsi, dans le cas de *Maurice*, la commission a noté avec satisfaction l'adoption et l'entrée en vigueur en septembre 2007 de la loi n° 28 de 2005 sur la santé et la sécurité au travail, qui relève de 15 à 16 ans l'âge minimum auquel des jeunes peuvent être autorisés à travailler sur des machines dangereuses à condition que leur santé et leur sécurité soient parfaitement protégées et qu'ils aient reçu une formation adéquate dans la branche d'activité correspondante ⁹⁰⁵.

⁹⁰² *Irlande* – CEACR, demande directe, 2009.

⁹⁰³ Voir, par exemple, *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2009; *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2005; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁰⁴ Voir, par exemple, *Chypre* – CEACR, demande directe, 2011; *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *Japon* – CEACR, demande directe, 2005; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2010; *Ukraine* – CEACR, observation, 2010; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011. De plus, dans le rapport qu'elle a soumis en application de l'article 19 de la Constitution, par exemple, la Nouvelle-Zélande indique que tout employeur doit prendre toutes les mesures concrètes nécessaires pour assurer qu'aucune personne de moins de 15 ans ne travaille dans un domaine dangereux pour la santé et la sécurité, et doit faire en sorte qu'aucun salarié de moins de 15 ans ne doive, entre autres, faire fonctionner des engins lourds, soulever de lourdes charges ou conduire un véhicule. Néanmoins, le Conseil des syndicats de Nouvelle-Zélande a signalé un taux intolérablement élevé d'accidents qui surviennent dans l'agriculture avec des tracteurs et d'autres machines. Dans le même ordre d'idées, l'Australie a elle aussi indiqué dans le rapport qu'elle a présenté en application de l'article 19 que, même si les conditions de leur protection sont réunies, les enfants peuvent, dans certaines provinces, effectuer certaines formes de travaux dangereux dès l'âge de 15 ans.

⁹⁰⁵ *Maurice* – CEACR, observation, 2010. En revanche, dans le cas de la *Belgique* – CEACR, observation, 2011, la commission a constaté avec regret que le rapport du gouvernement ne contenait pas d'information sur l'incorporation dans le Code sur le bien-être au travail du décret royal de 1999, qui relève de 15 à 16 ans l'âge minimum d'admission au travail (y compris certains types de travail dangereux). Elle prie par conséquent le gouvernement de prendre sans délai des mesures efficaces pour assurer qu'en aucun cas un enfant de moins de 16 ans ne soit autorisé à effectuer des travaux dangereux. En ce qui concerne la *Grèce* – CEACR, observation,

Non-respect des conditions requises pour autoriser le travail dangereux dès l'âge de 16 ans

381. La commission a constaté que certains pays s'étaient prévalus de la possibilité de fixer un âge minimum de 16 ans pour l'admission au travail dangereux, sans toutefois reprendre les conditions requises à cet égard dans la convention⁹⁰⁶. Elle a par exemple noté que, à *Saint-Kitts-et-Nevis*, la loi sur l'emploi des femmes, des adolescents et des enfants interdit le travail de nuit aux personnes de moins de 18 ans et que le décret sur l'emploi des enfants (restriction) interdit d'embaucher des enfants de moins de 16 ans à toute activité présentant des risques pour leur santé, leur vie ou leur éducation, compte tenu uniquement de leur condition physique⁹⁰⁷. La commission souligne à ce propos que la dérogation prévue à l'article 3, paragraphe 3, permet à l'autorité compétente d'autoriser, après avoir consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs concernées, le travail dangereux dès l'âge de 16 ans uniquement si la santé, la sécurité et la moralité des adolescents de cet âge sont pleinement protégées et s'ils ont reçu une formation professionnelle adaptée dans la branche d'activité correspondante. En pareils cas, la commission invite les gouvernements concernés à prendre des mesures en vue d'adopter une loi contenant toutes les dispositions destinées à garantir la protection des intéressés, conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la convention⁹⁰⁸.

Travail effectué par des enfants et des adolescents dans le cadre de l'enseignement général, professionnel ou technique ou de programmes d'apprentissage

382. L'article 6 de la convention n° 138 autorise les Etats Membres à exclure du champ d'application de la convention le travail effectué par des enfants ou des jeunes dans des établissements d'enseignement général, dans des écoles professionnelles ou techniques ou dans d'autres institutions de formation professionnelle, ainsi que le travail effectué par des personnes d'au moins 14 ans en tant qu'apprentis dans des entreprises. Toutefois, cette dérogation ne s'applique que si le travail en question fait partie intégrante: i) d'un enseignement ou d'une formation professionnelle dont la responsabilité incombe au premier chef à une école ou à une institution de formation professionnelle; ii) de tout

2011, la commission a constaté avec préoccupation que le décret présidentiel n° 62/1998 autorise toujours les personnes de 15 ans à effectuer, en vertu des articles 2(c) et 7(5), des travaux dangereux dans certaines conditions et qu'aucune nouvelle mesure législative, administrative ou autre n'a été prise pour interdire les travaux dangereux dès l'âge de 15 ans dans certaines conditions. La commission exhorte par conséquent le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour aligner sa législation nationale sur l'article 3, paragraphe 3, de la convention.

⁹⁰⁶ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Burundi* – CEACR, demande directe, 2008; *Comores* – CEACR, demande directe, 2010; *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2008; *Danemark* – CEACR, demande directe, 2009; *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2009; *Malaisie* – CEACR, observation, 2010; *Mali* – CEACR, demande directe, 2010; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2010; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010. De même, dans le rapport qu'ils ont soumis en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les Etats-Unis ont indiqué que les enfants de 16 ans peuvent, en vertu de la législation sur le travail des enfants, effectuer tous travaux agricoles *sans aucune restriction*.

⁹⁰⁷ *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁰⁸ Voir, par exemple, *Congo* – CEACR, demande directe, 2010, pays dans lequel le décret n° 2224 interdit l'emploi de jeunes travailleurs de moins de 16 ans dans certains types de travail dangereux et prévoit que les inspecteurs du travail peuvent exiger que tous les jeunes travailleurs soient soumis à un examen médical afin de déterminer si le travail auquel ils sont employés est adapté à leurs capacités. La commission rappelle cependant que la convention exige également que les jeunes de 16 à 18 ans reçoivent une instruction spécifique ou une formation professionnelle dans la branche d'activité correspondante.

programme de formation professionnelle approuvé par l'autorité compétente et exécuté principalement ou entièrement dans une entreprise; ou iii) de tout programme d'orientation destiné à faciliter le choix d'une profession ou d'un type de formation professionnelle. Dans tous ces cas, le travail doit être effectué conformément aux conditions prescrites par l'autorité compétente après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs concernées. En outre, selon le paragraphe 12 (2) de la recommandation n° 146, des mesures doivent être prises pour garantir et contrôler les conditions dans lesquelles l'orientation et la formation professionnelles sont dispensées aux enfants et aux adolescents, et pour établir des règles concernant la protection et le développement de ces enfants et adolescents.

Age minimum d'admission à l'apprentissage

383. La commission a constaté que la législation nationale de nombreux pays respectait les exigences de l'article 6 de la convention⁹⁰⁹. Dans certains pays, l'âge minimum auquel une personne peut débiter un apprentissage est même supérieur à celui que prescrit cette disposition. Par exemple, en *Hongrie*, seuls les étudiants qui ont atteint l'âge de 16 ans peuvent signer un contrat d'apprentissage⁹¹⁰ et, en *Bosnie-Herzégovine*, les apprentis doivent avoir au moins 18 ans⁹¹¹. Certains Etats Membres, dont la législation ne prévoyait pas d'âge minimum pour l'apprentissage ou autorisait les enfants de moins de 14 ans à effectuer un apprentissage, ont par la suite modifié leur législation de façon à assurer la protection garantie par la convention aux enfants de moins de 14 ans. Par exemple, en *Géorgie*, les programmes d'apprentissage pouvaient débiter dès l'âge de 12 ans mais la commission a par la suite noté avec intérêt l'adoption de la loi sur l'enseignement professionnel en vertu de laquelle la formation professionnelle ou l'apprentissage ne peut débiter qu'à l'âge de 15 ans⁹¹². Autres exemples: les cas de la *République centrafricaine* et du *Chili* dans lesquels la commission a noté avec intérêt que des règlements régissant les contrats d'apprentissage avaient été adoptés conformément aux conditions énoncées à l'article 6 de la convention⁹¹³.

384. La commission a cependant constaté que, dans certains cas, soit il n'existe pas de dispositions précisant l'âge minimum d'entrée en apprentissage⁹¹⁴, soit les mineurs de moins de 14 ans peuvent légalement entrer en apprentissage⁹¹⁵. Elle souligne par conséquent la nécessité de fixer un âge minimum d'admission à l'apprentissage qui soit d'au moins 14 ans de sorte que, comme l'exige la convention, aucun enfant ne puisse entrer en apprentissage en dessous de cet âge.

⁹⁰⁹ Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2009; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011; *Qatar* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2009.

⁹¹⁰ Voir *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2009.

⁹¹¹ Voir *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹¹² Voir *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2009.

⁹¹³ Voir *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Chili* – CEACR, demande directe, 2009.

⁹¹⁴ Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2009; *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2009; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹¹⁵ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2009; *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

Apprentissage et travaux dangereux

385. Dans certains pays, l'interdiction des activités dangereuses aux jeunes de moins de 16 ans ne s'applique pas aux apprentis ni aux adolescents qui suivent des cours dans des écoles de formation professionnelle et, par conséquent, des enfants peuvent avoir à effectuer de telles activités avant d'atteindre l'âge de 16 ans, ce qui est contraire à l'article 3, paragraphe 3, de la convention⁹¹⁶. Dans ces cas, la commission a prié instamment les gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les jeunes de moins de 16 ans qui sont en apprentissage n'effectuent pas de travaux dangereux.

Problèmes d'application de la législation relative au travail effectué dans le cadre de l'éducation et de la formation

386. Bien que la législation nationale de certains pays réglemente le travail dans les établissements d'enseignement et de formation ainsi que l'apprentissage, elle n'est pas toujours appliquée dans la pratique. Au Kirghizistan, par exemple, les enfants d'âge scolaire doivent participer à la récolte du tabac au profit d'établissements d'enseignement administrés par l'Etat⁹¹⁷. La commission s'est récemment déclarée préoccupée par l'exploitation alléguée du système d'apprentissage en Chine, où des enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum d'accès à l'apprentissage (16 ans, conformément au Règlement provisoire de 1958) sont recrutés pour travailler en qualité d'apprentis dans des usines et effectuent de longues journées de travail en contrepartie d'une modeste rémunération⁹¹⁸. Dans le cas du Bénin, où un grand nombre d'apprentis de moins de 14 ans sont exploités dans le secteur informel dans des ateliers d'ébénisterie, des scieries, des ateliers de mécanique automobile et de soudage ainsi que des salons de coiffure, la commission a néanmoins pris note avec intérêt de la mise en œuvre d'un projet de l'IPEC destiné à retirer les enfants de ce type de travail⁹¹⁹.

387. La commission est d'avis que le travail effectué dans des établissements d'enseignement et dans le cadre de l'apprentissage doit être réglementé par la voie législative et que la législation en question doit être appliquée dans la pratique. De plus, l'âge minimum d'admission à l'apprentissage doit être appliqué en toutes circonstances et dans toutes les branches d'activité⁹²⁰, économie informelle comprise⁹²¹.

Travaux légers*Age minimum d'admission aux travaux légers*

388. Selon le rapport global de 2010, 61 826 000 enfants de 12 à 14 ans sont astreints au travail⁹²². L'article 7 de la convention, qui répond à la volonté de prendre en considération le cas des nombreux pays dans lesquels des enfants qui n'ont pas l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail sont contraints de participer à des activités économiques pour des raisons diverses, comme la pauvreté, offre la possibilité

⁹¹⁶ Ces pays sont: *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *Israël* – CEACR, demande directe, 2011; *Ukraine* – CEACR, observation, 2010.

⁹¹⁷ Voir *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹¹⁸ Voir *Chine* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹¹⁹ Voir *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹²⁰ Voir *Chine* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹²¹ Voir *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹²² *Intensifier la lutte contre le travail des enfants, op. cit.*, voir tableau 1.2.

d'autoriser des enfants et des adolescents à effectuer certains types de travail dans certaines conditions à un âge inférieur à l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail spécifié lors de la ratification. Le but est de «concilier le degré de souplesse nécessaire pour permettre une large application de la convention (compte tenu notamment de sa portée générale) et les restrictions indispensables pour assurer une protection appropriée»⁹²³.

Age minimum abaissé à 13 ans pour les travaux légers

389. L'article 7, paragraphe 1, est une clause de flexibilité en vertu de laquelle la législation nationale peut autoriser l'emploi de personnes de 13 à 15 ans à des travaux légers qui ne sont pas susceptibles de porter préjudice à leur santé ou à leur développement et ne sont pas de nature à porter préjudice à leur assiduité scolaire, à leur participation à des programmes d'orientation ou de formation professionnelle approuvés par l'autorité compétente, ou à leur aptitude à bénéficier de l'instruction reçue. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, l'emploi ou le travail de personnes qui ont au moins 15 ans mais n'ont pas encore terminé leur scolarité obligatoire peut être autorisé sous réserve que soient réunies les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1⁹²⁴.

390. Beaucoup de pays se prévalent de la possibilité offerte à l'article 7, paragraphe 1. Lorsque l'âge minimum général spécifié est 15 ans, les Etats Membres indiquent généralement un âge minimum de 13 ans pour les travaux légers⁹²⁵. Lorsque l'âge minimum général est plus élevé (16 ans), les Etats Membres indiquent souvent un âge minimum d'accès aux travaux légers qui est lui aussi plus élevé, à savoir 14 ans⁹²⁶.

Age minimum abaissé à 12 ans pour les travaux légers

391. L'article 7, paragraphe 4, de la convention autorise les Etats Membres, qui ont spécifié un âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail de 14 ans, à substituer les âges de 12 et 14 ans aux âges habituels de 13 et 15 ans. La commission a pris note de plusieurs cas dans lesquels des pays ayant spécifié un âge minimum d'accès à l'emploi ou au travail de 14 ans ont fait usage de la dérogation prévue dans cette disposition⁹²⁷. De même, dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19 de la

⁹²³ *Age minimum d'admission à l'emploi*, op. cit., p. 22.

⁹²⁴ Voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2004; *Bulgarie* – CEACR, demande directe, 2005.

⁹²⁵ Voir, par exemple, *Fidji* – CEACR, demande directe, 2011; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Islande* – CEACR, demande directe, 2010; *Japon* – CEACR, demande directe, 2005; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2009; *Norvège* – CEACR, demande directe, 2001. Dans le rapport qu'il a soumis en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de l'Arabie saoudite indique que sa législation prévoit un âge minimum de 13 ans pour les travaux légers. De plus, certains Etats Membres ont spécifié un âge minimum d'admission aux travaux légers de 14 ans et non de 13 ans, même si leur âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail est de 15 ans. Voir, par exemple, *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2008: la commission a pris note avec intérêt de l'information donnée par le gouvernement; *Turquie* – CEACR, demande directe, 2006.

⁹²⁶ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Argentine* – CEACR, observation, 2009; *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Azerbaïdjan* – CEACR, demande directe, 2011; *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2006; *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2004; *Malte* – CEACR, demande directe, 2007; *Fédération de Russie* – CEACR, demande directe, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Ukraine* – CEACR, observation, 2010.

⁹²⁷ Voir, par exemple, *Belize* – CEACR, demande directe, 2011; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2009; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2007; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2009; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, demande directe, 2004. Au *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011, où l'âge minimum d'admission aux travaux légers était à l'origine de 12 ans, le gouvernement a indiqué qu'il envisageait de promulguer très prochainement un décret relevant cet âge minimum à 13 ans.

Constitution de l'OIT, le gouvernement du Bangladesh indique que sa législation prévoit que les enfants de 12 ans peuvent être employés à des travaux légers qui ne mettent pas en danger leur santé ni leur développement et n'entravent pas leur éducation ni leur assiduité scolaire, comme l'exige la convention.

392. Toutefois, certains Etats Membres, qui ont spécifié un âge minimum général de 15 ou 16 ans au moment de la ratification, ont également adopté une loi qui prévoit un âge minimum de 12 ans ou moins pour l'admission à des travaux légers. Dans ces cas, la commission souligne que les gouvernements en question sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour modifier leur législation afin de garantir que l'âge d'admission aux travaux légers soit de 13 ans, comme l'exige l'article 7, paragraphe 1, de la convention⁹²⁸. De ce fait, le gouvernement du Mali⁹²⁹ a fait savoir qu'il relèverait de 12 à 13 ans l'âge minimum d'accès au travail domestique et aux travaux légers d'un caractère saisonnier et, dans le cas de l'Autriche⁹³⁰, la commission a pris note avec intérêt d'un projet de loi qui propose de relever de 12 à 13 ans l'âge minimum d'accès à des travaux légers et à des travaux occasionnels.

Absence de disposition abaissant l'âge minimum pour les travaux légers

393. Beaucoup d'Etats Membres n'ont pas abaissé l'âge minimum pour les travaux légers⁹³¹. Dans certains cas, le pays a choisi de ne pas se prévaloir de la clause de flexibilité prévue à l'article 7 et ne régleme nte pas l'emploi dans ces types de travail⁹³². Dans d'autres cas en revanche, le pays a bien décidé de réglementer les travaux légers pour les enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum général d'admission à l'emploi ou au travail, mais ne précise pas l'âge minimum obligatoire pour pouvoir effectuer ces types de travail. Dans ces cas, la commission souligne que les gouvernements doivent prendre des mesures afin de garantir que la législation nationale fixe un âge minimum d'admission aux travaux légers conformément à la convention⁹³³. Certains Etats Membres ont pris de telles mesures; c'est par exemple le cas de l'Argentine, à propos duquel la commission a constaté avec satisfaction que l'article 189bis, alinéa 1, de la loi sur les contrats de travail, tel que modifié par la loi sur l'interdiction du travail des

⁹²⁸ Voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2009; *Burundi* – CEACR, demande directe, 2010; *Dominique* – CEACR, observation, 2011; *Guinée* – CEACR, demande directe, 2010; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2010; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹²⁹ *Mali* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹³⁰ *Autriche* – CEACR, observation, 2011.

⁹³¹ Dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de l'Australie indique que la législation de la Nouvelle-Galles du Sud, de l'Australie méridionale, de Victoria, de la Tasmanie, du Territoire du Nord et du Territoire de la capitale concernant l'emploi d'enfants à des travaux légers ne fixe pas d'âge minimum pour les travaux légers. Selon le rapport soumis par le Canada en vertu de l'article 19, plusieurs provinces réglementent les travaux légers sans fixer d'âge minimum d'admission. De plus, dans le rapport qu'il a soumis en application de l'article 19, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande indique qu'il ne prévoit pas d'âge minimum pour les travaux légers mais que plusieurs dispositions restreignent l'emploi des mineurs dans de telles activités.

⁹³² Voir, par exemple, *Brésil* – CEACR, demande directe, 2005; *Chine* – CEACR, demande directe, 2006; *Oman* – CEACR, demande directe, 2008; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2008.

⁹³³ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2009; *Malaisie* – CEACR, observation, 2010; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2007.

enfants et la protection des jeunes travailleurs, dispose que les jeunes de plus de 14 ans et de moins de 16 ans peuvent être employés à certains types de travail léger⁹³⁴.

394. *Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation, l'adoption par les Etats Membres d'une loi réglementant les travaux légers pour les enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail est encouragée par la commission pour garantir une meilleure protection de ces enfants dans la pratique. Ainsi, compte tenu du grand nombre d'enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum et qui travaillent dans la pratique, elle a invité certains gouvernements à user de la possibilité offerte à l'article 7 de la convention*⁹³⁵. Certains ont pris en considération les recommandations de la commission; c'est notamment le cas du *Paraguay* dont le gouvernement a informé la commission, d'une part, que la Commission nationale pour la prévention et l'élimination du travail des enfants et pour la protection du travail des jeunes a considéré nécessaire de déterminer en quoi consiste le travail léger et, d'autre part, qu'un débat sur la question aurait lieu en 2010⁹³⁶.

Détermination des types de travail léger et des conditions qui les régissent

Types de travail léger

395. En vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la convention, l'autorité compétente déterminera les activités dans lesquelles l'emploi ou le travail pourra être autorisé pour les enfants de 13 à 15 ans (ou 12 à 14 ans). Les types de travail léger fréquemment déterminés par les Etats Membres sont les suivants⁹³⁷:

- a) les travaux agricoles, tels que la cueillette de fleurs, d'herbes et de champignons ou de fruits; les travaux de ramassage, cueillette ou triage exécutés dans des entreprises agricoles; les récoltes; le décorticage manuel de fruits et de graines, le

⁹³⁴ *Argentine* – CEACR, observation, 2009. Voir également *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2010 (le gouvernement indique qu'il envisage de modifier sa législation pour relever de 11 à 13 ans l'âge minimum d'accès à des travaux légers). En *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2006, la commission a noté l'indication donnée par le gouvernement selon laquelle il présenterait au Parlement un projet destiné à compléter un article du Code du travail qui autorise les travaux légers sans indiquer d'âge minimum. Au *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2006, le gouvernement a confirmé, à la demande de la commission, qu'en vertu de l'article 135 du décret de 1995 sur les enfants (Irlande du Nord) les enfants de moins de 13 ans ne peuvent être employés à des travaux légers.

⁹³⁵ Voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *Cameroun* – CEACR, demande directe, 2007; *Comores* – CEACR, demande directe, 2010; *Erythrée* – CEACR, observation, 2011; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Mongolie* – CEACR, observation, 2010; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, demande directe, 2011; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011. En *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011, la commission a noté qu'aucune disposition ne réglementait le travail léger des enfants de 13 à 15 ans mais a prié le gouvernement d'indiquer si, dans la pratique, des enfants de moins de 15 ans effectuent des travaux de ce type.

⁹³⁶ *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011. Voir également *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2008, cas dans lequel, après avoir précédemment demandé au gouvernement de lui donner des informations sur les mesures envisagées pour réglementer le travail léger compte tenu du grand nombre d'enfants de moins de 14 ans qui travaillent, la commission a noté que la nouvelle loi sur la protection de l'enfance (2007) prévoit que tout enfant de moins de 16 ans peut être employé par ses parents ou tuteurs à des travaux horticoles, agricoles ou domestiques légers.

⁹³⁷ *Autriche* – CEACR, observation, 2011; *Congo* – CEACR, demande directe, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2009; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Guinée* – CEACR, demande directe, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2006; *Singapour* – CEACR, demande directe, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2007; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2008; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

trriage de produits végétaux; le jardinage et l'arrachage des mauvaises herbes; la préparation, le nettoyage et le conditionnement en petits paquets; la cueillette du tabac; la distribution d'eau et de fourrage aux animaux;

- b) les tâches domestiques simples consistant par exemple à donner un coup de main à la cuisine, faire le ménage, surveiller les enfants ou faire des courses;
- c) le travail dans des entreprises commerciales, consistant par exemple à remplir les étagères, afficher les prix ou aider les vendeurs, ainsi que dans des entreprises de services, consistant dans ce cas à faire la vaisselle ou à servir à table; le travail de bureau et de nettoyage; la livraison de journaux, de lait et autres produits d'alimentation, de fleurs ou d'étoffes;
- d) le travail dans des entreprises autres que des entreprises de type industriel, comme les établissements de vente et de distribution commerciales; des services administratifs; la production et la publication de journaux; des hôtels, restaurants et autres lieux publics.

Conditions régissant les travaux légers

396. L'article 7, paragraphe 3, dispose que les Etats Membres doivent prescrire la durée en heures et les conditions dans lesquelles ces travaux légers peuvent être effectués. A ce propos, la commission a systématiquement invoqué le paragraphe 13 (1) de la recommandation n° 146, en vertu duquel, aux fins de l'application de l'article 7, paragraphe 3, une attention particulière doit être accordée à certains indicateurs dont, notamment, la limitation stricte de la durée quotidienne et hebdomadaire du travail, l'interdiction des heures supplémentaires, la garantie d'un repos nocturne d'au moins douze heures consécutives⁹³⁸ et l'application de normes de sécurité et de santé satisfaisantes, y compris la formation à assurer en la matière et le contrôle.

397. La commission a constaté que les Etats Membres ont en général adopté, comme l'exige la convention, une législation indiquant que les types de travail léger autorisés aux enfants ne doivent pas porter atteinte à leur santé, leur sécurité, leur moralité ou leur développement ni à leur fréquentation scolaire, à leur participation à des programmes d'orientation et de formation professionnelle approuvés par l'autorité compétente ni encore les empêcher de bénéficier de l'instruction reçue⁹³⁹. Beaucoup ont aussi fixé le nombre d'heures autorisées, à savoir entre deux et quatre et demie par jour et entre dix et 25 par semaine⁹⁴⁰, et d'autres ont interdit le travail de nuit⁹⁴¹. Certains ont établi que le temps passé à l'école et à l'exécution de travaux légers ne devait pas dépasser un certain nombre d'heures par jour (quatre à sept) ou par semaine⁹⁴²; d'autres interdisent l'emploi

⁹³⁸ L'article 2 de la convention (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948, définit le terme «nuit» comme une période d'au moins douze heures consécutives et dispose que, pour les enfants de moins de 16 ans, cet intervalle comprendra l'intervalle écoulé entre 10 heures du soir et 6 heures du matin.

⁹³⁹ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Chili* – CEACR, demande directe, 2005; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011; *Liban* – CEACR, observation, 2010; *Malte* – CEACR, demande directe, 2007; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2005; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁴⁰ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, observation, 2009; *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2009; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁴¹ Voir, par exemple, *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2009; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2009.

⁹⁴² Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2009; *Japon* – CEACR, demande directe, 2005; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2010.

à des travaux légers pendant la période scolaire ou ne l'autorisent que pendant les vacances scolaires⁹⁴³. Certains pays ont décidé que les enfants pouvaient être autorisés à exécuter des travaux légers en vertu de règlements ou de permis accordés par une autorité désignée, comme le ministère du Travail ou de l'Éducation, les inspecteurs du travail ou les médecins⁹⁴⁴, uniquement avec le consentement des parents⁹⁴⁵, ou seulement dans des entreprises familiales⁹⁴⁶.

398. Toutefois, dans de nombreux cas, les États Membres ne garantissent pas toutes les conditions requises à l'article 7 de la convention lorsqu'ils réglementent les travaux légers. Par exemple, plusieurs pays n'ont pas précisé le nombre d'heures durant lesquelles les enfants peuvent effectuer des travaux légers ni les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire, ou encore le type de travail léger qui leur est autorisé, comme l'exige l'article 7, paragraphe 3, de la convention. La commission a par conséquent prié de nombreux États Membres de prendre des mesures pour assurer la protection des enfants qui effectuent des travaux légers⁹⁴⁷, et certains pays ont dès lors fait savoir qu'ils adopteraient des mesures législatives pour respecter ces exigences⁹⁴⁸. La commission encourage les États Membres à tenir compte des mesures positives énumérées au paragraphe précédent si tel n'est pas encore le cas.

Problèmes d'application de la législation régissant les travaux légers

399. Bien qu'il appartienne aux autorités compétentes de chaque État Membre de déterminer les types de travail léger que les enfants peuvent effectuer et les conditions qui les régissent, la commission considère que certaines activités ou les conditions dans lesquelles elles sont exercées ne constituent pas un travail léger. En pareils cas, elle rappelle les indications données au paragraphe 13 (1) de la recommandation n° 146 en exprimant l'espoir que les gouvernements concernés prendront des mesures pour déterminer les conditions adéquates, le nombre d'heures ou les types d'activités qui constituent des travaux légers⁹⁴⁹.

⁹⁴³ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁴⁴ Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, demande directe, 2010; *Belize* – CEACR, demande directe, 2009; *Congo* – CEACR, demande directe, 2010; *Égypte* – CEACR, demande directe, 2005; *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2009; *Singapour* – CEACR, demande directe, 2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁴⁵ Voir, par exemple, *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2006; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2009; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2009; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁴⁶ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, observation, 2009; *Autriche* – CEACR, observation, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, demande directe, 2007.

⁹⁴⁷ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Guinée* – CEACR, demande directe, 2010; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁴⁸ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2009; *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Liban* – CEACR, observation, 2010; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2010; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Pays-Bas (Aruba)* – CEACR, observation, 2010; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2009; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2010; *Ukraine* – CEACR, observation, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010; *Zambie* – CEACR, observation, 2010; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁴⁹ Voir, par exemple, *Fidji* – CEACR, demande directe, 2011: la commission a fait observer que le fait d'autoriser des enfants de 13 à 15 ans à travailler jusqu'à huit heures par jour ne constituait pas un travail léger. A propos de la *Géorgie* – CEACR, observation, 2011: elle a constaté que la législation autorisait les enfants à travailler de 6 heures à 22 heures et pendant environ huit heures par jour en dehors des horaires scolaires et du

400. En dernier lieu, la commission a constaté que certains pays avaient certes réglementé les travaux légers conformément à l'*article 7* mais qu'un grand nombre d'enfants n'ayant pas atteint l'âge minimum général d'admission à l'emploi accomplissaient des travaux qui ne constituaient pas des travaux légers. En pareils cas, la commission a prié les gouvernements concernés de prendre des mesures pour renforcer le contrôle de l'application de leur législation relative au travail léger et d'aligner leurs pratiques nationales sur la convention en autorisant l'emploi à des travaux légers uniquement des enfants qui ont atteint l'âge spécifié pour pouvoir effectuer ce type de travail et en veillant à ce que les enfants de 13 à 15 ans (ou 12 à 14) n'effectuent que des travaux légers⁹⁵⁰.

Surveillance de l'application et impact

Mécanismes de contrôle

401. La commission tient à souligner le rôle essentiel que joue l'inspection du travail dans l'application de la convention, dans la mesure où il s'agit d'une autorité publique qui, dans chaque pays, veille au respect des dispositions relatives au travail des enfants⁹⁵¹. Un faible dispositif d'inspection du travail réduit non seulement les chances de détecter les infractions relatives au travail des enfants, mais aussi celles de sanctionner les responsables de ces infractions⁹⁵².

402. Le rôle essentiel de l'inspection du travail est décrit au paragraphe 14 (1) de la recommandation n° 146, selon lequel les mesures destinées à donner effet à la convention doivent comprendre le renforcement (autant que nécessaire) de l'inspection du travail et des services connexes. De plus, la commission a attiré l'attention sur l'importance cruciale de l'inspection du travail pour l'application de la convention n° 138 dans ses fréquents renvois à ses commentaires sur la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention n° 129⁹⁵³.

Bonnes pratiques: Travail des enfants et inspection du travail

Inspections sur le travail des enfants

403. Evolution encourageante, un nombre croissant de pays forment leurs inspecteurs du travail aux questions concernant le travail des enfants⁹⁵⁴ ou désignent des inspecteurs du travail spécialement chargés de surveiller le travail des enfants. En *Argentine*, par exemple, des ateliers de formation sont organisés à l'attention des inspecteurs du travail dans le cadre du Plan national pour la prévention et l'élimination du travail des

travail de nuit, et a prié instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour déterminer les travaux légers autorisés aux enfants de 14 à 16 ans, et de prescrire le nombre d'heures pendant lesquelles et les conditions dans lesquelles ces travaux peuvent être effectués par des enfants de cet âge.

⁹⁵⁰ Voir *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Israël* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁵¹ Voir, par exemple, *Géorgie* – CEACR, observation, 2011: la commission s'est déclarée préoccupée par le fait que, à la suite de l'abolition de l'inspection du travail, il n'existait plus dans le pays d'autorité publique chargée de surveiller la mise en œuvre des dispositions relatives au travail des enfants.

⁹⁵² *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁵³ Voir, par exemple, *Comores* – CEACR, demande directe, 2010; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁵⁴ Il est indiqué au paragraphe 14 (1) de la recommandation n° 146 que le renforcement de l'inspection du travail peut se faire en formant spécialement les inspecteurs à détecter les abus en matière d'emploi ou de travail des enfants et des adolescents et à y porter remède.

enfants⁹⁵⁵. Au *Kazakhstan*, le Centre national d'information sur le travail des enfants a organisé des séminaires de formation à l'intention des inspecteurs du travail⁹⁵⁶. De plus, la commission a noté avec intérêt qu'en *Turquie* six programmes d'action ont été mis en œuvre par l'inspection du travail en collaboration avec l'IPEC, et 108 inspecteurs du travail se consacrent à plein temps à la question du travail des enfants⁹⁵⁷. En outre, des inspections spéciales «travail des enfants» ont lieu dans des pays comme l'*Equateur* et la *République bolivarienne du Venezuela*⁹⁵⁸. De plus, dans certains Etats Membres, le rôle de l'inspection du travail dans la lutte du travail des enfants ne se limite pas à la simple surveillance mais consiste aussi en des activités de sensibilisation⁹⁵⁹ en complément des mesures de réadaptation des enfants soustraits du travail ou de réinsertion de ces enfants dans le système scolaire⁹⁶⁰.

Registre des employeurs

404. Le registre de l'employeur est un outil important qu'utilisent les inspecteurs du travail pour surveiller l'emploi des mineurs. Ces registres (ou documents analogues) doivent être tenus en vertu de l'*article 9, paragraphe 3*, de la convention; doivent y figurer le nom et l'âge (ou la date de naissance) de toutes les personnes employées de moins de 18 ans. Ils doivent être mis à la disposition des inspecteurs du travail qui, en les consultant, peuvent déceler des infractions concernant le travail des enfants. Dans certains pays, ces registres sont envoyés directement à l'inspection du travail⁹⁶¹. La commission attire l'attention des pays dans lesquels de tels registres sont tenus mais ne sont pas mis à la disposition des inspecteurs sur la nécessité de le faire⁹⁶².

Collaboration avec d'autres services

405. Il est indiqué au paragraphe 14 (3) de la recommandation que les services de l'administration du travail devraient fonctionner en étroite collaboration avec les services qui s'occupent de l'éducation, de la formation, du bien-être et de l'orientation des enfants et des adolescents. La commission souligne à ce propos que la coopération avec d'autres services tels que les enseignants et professionnels de santé peut aider l'inspection du travail à mieux détecter et éliminer le travail des enfants. Par exemple, en *Italie*, la direction générale de l'inspection collabore avec les services sociaux, les écoles et la police au niveau local pour surveiller le travail des enfants dans les régions où ce phénomène est le plus répandu⁹⁶³.

⁹⁵⁵ *Argentine* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁵⁶ *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁵⁷ *Turquie* – CEACR, observation, 2006.

⁹⁵⁸ *Equateur* – CEACR, observation, 2009; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁵⁹ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011. De plus, le gouvernement de l'*Australie* indique dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT qu'en Australie-Occidentale l'inspection du travail a organisé une campagne d'éducation sur l'emploi des personnes mineures. Le gouvernement du Bangladesh indique lui aussi dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19 que le Département de l'inspection des usines et des établissements prend des mesures de prévention (mesures incitatives, information et conseils).

⁹⁶⁰ *Jordanie* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁶¹ *Roumanie* – CEACR, observation, 2010.

⁹⁶² *Indonésie* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁶³ *Italie* – CEACR, demande directe, 2010.

Rôle des partenaires sociaux

Les syndicats et les organisations d'employeurs ont un rôle important à jouer pour mettre en lumière les activités où le travail des enfants est présent. A cet égard, la commission souligne que le plein respect des droits d'organisation dans tous les secteurs a un impact intersectoriel important sur les conventions fondamentales relatives à la liberté d'association et les efforts pour lutter contre le travail des enfants. Il est donc opportun d'attirer l'attention sur les développements positifs visant à améliorer la collaboration entre l'inspection du travail et les partenaires sociaux afin de mieux répondre à la problématique du travail des enfants. Par exemple, en *Albanie*, des syndicats et des employeurs font partie, au côté des inspecteurs du travail, des comités d'action locaux du système de surveillance du travail des enfants¹. Au *Kazakhstan*, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale a organisé une campagne nationale contre le travail des enfants dans le cadre de laquelle il a planifié des enquêtes de l'inspection du travail auxquelles ont participé des syndicats, ce qui a permis de déceler plusieurs infractions concernant le travail des enfants et d'y remédier². Par ailleurs, le gouvernement de l'Australie indique dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT qu'en Nouvelle-Galles du Sud l'organisme chargé de surveiller le travail des enfants rencontre fréquemment des employeurs pour parler du respect de la législation en la matière.

¹ *Albanie* – CEACR, demande directe, 2009. ² *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011.

Inspection du travail et diffusion des données

406. L'inspection du travail a également pour fonction de réunir et de diffuser des renseignements sur les infractions concernant le travail des enfants, qui sont précieux pour évaluer l'application de la convention⁹⁶⁴. C'est pourquoi la commission prie systématiquement les gouvernements d'indiquer dans les rapports qu'ils soumettent en application de l'article 22 de la Constitution de l'OIT le nombre d'inspections, le nombre et la nature des infractions décelées concernant le travail des enfants (données ventilées si possible par sexe et par âge) et les sanctions appliquées. Ces données ont permis à la commission de procéder à une évaluation plus exhaustive de l'application de la convention⁹⁶⁵.

Renforcer l'efficacité de l'inspection du travail

407. Un nombre croissant de gouvernements désignent le manque de moyens de l'inspection du travail comme étant un obstacle majeur à l'application effective de la convention⁹⁶⁶. Il s'agit en général d'un manque de ressources financières et humaines⁹⁶⁷. Ce manque de moyens a en outre pour effet de restreindre gravement la capacité qu'a l'inspection du travail de surveiller le travail des enfants dans certains secteurs ou régions. La commission considère particulièrement problématique le fait que

⁹⁶⁴ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Croatie* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁶⁵ Voir, par exemple, *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2010; *Egypte* – CEACR, observation, 2010; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Roumanie* – CEACR, observation, 2010; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁶⁶ Par exemple, la commission a noté que, selon le gouvernement du *Soudan*, la faiblesse de l'inspection du travail rend l'application de la convention difficile. *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁶⁷ Par exemple, le gouvernement des *Pays-Bas (Aruba)* a indiqué que les inspecteurs du travail avaient de la peine à contrôler et à faire appliquer la législation du travail en raison de problèmes d'ordre réglementaire et financier et que l'inspection du travail n'avait révélé aucun cas de travail des enfants. Le gouvernement de *Saint-Vincent-et-les Grenadines* a, lui, indiqué que le nombre insuffisant d'inspecteurs du travail restreignait le nombre annuel d'inspections. Le gouvernement de l'*Uruguay* a fait savoir que l'une des deux principales institutions chargées de surveiller l'application de la convention manquait de personnel et n'avait que cinq inspecteurs pour tout le pays. Voir *Pays-Bas (Aruba)* – CEACR, observation, 2010; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010; *Uruguay* – CEACR, demande directe, 2010.

l'inspection du travail ne puisse surveiller le travail des enfants en dehors d'une zone donnée (comme par exemple en dehors de la capitale de l'Etat) surtout lorsque le travail des enfants est concentré dans des régions⁹⁶⁸ ou branches d'activité⁹⁶⁹ qui échappent à son contrôle. En pareils cas, la commission souligne la nécessité de veiller à ce que le système d'inspection du travail surveille effectivement le travail des enfants dans toutes les zones et toutes les branches d'activité⁹⁷⁰. Néanmoins, il est important de souligner que le manque de moyens de l'inspection du travail ne tient pas seulement à un manque de ressources. La commission a, à plusieurs reprises, noté avec préoccupation les indications données par les partenaires sociaux, selon lesquelles l'inefficacité de l'inspection du travail dans certains pays est due à la corruption⁹⁷¹.

408. De plus, dans certains pays, les données fournies par l'inspection du travail ne traduisent pas véritablement dans quelle mesure l'ampleur du travail des enfants dans le pays est imputable à la faiblesse du système d'inspection. Ainsi, il arrive que des études statistiques révèlent l'existence d'un travail des enfants alors que l'inspection du travail ne signale aucune infraction à ce titre⁹⁷². Pour remédier à de telles carences, la commission demande systématiquement aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour adapter et renforcer les services d'inspection du travail afin d'améliorer leur capacité à détecter les cas de travail des enfants⁹⁷³. Cela est particulièrement important dans les pays dont la législation est conforme à la convention mais n'est pas correctement appliquée dans la pratique. Compte tenu de l'importance de l'inspection du travail pour l'application de la convention, la commission préconise l'attribution de ressources supplémentaires à cette institution lorsque son inefficacité est liée à un manque de moyens⁹⁷⁴. De plus, lorsque les inspecteurs du travail ne sont pas suffisamment sensibilisés à la question du travail des enfants, la commission a prié les gouvernements de veiller à ce qu'ils reçoivent une formation adéquate dans ce domaine⁹⁷⁵.

409. Outre la détection des cas de travail des enfants, l'inspection du travail doit être suffisamment forte pour assurer l'application effective de sanctions qui s'ensuivent. La commission a ainsi noté avec intérêt qu'à *Maurice*, les agents des relations du travail assurent ce rôle complémentaire en inspectant systématiquement tous les lieux de travail, formels et informels, et que, si des cas de travail des enfants sont détectés, les contrevenants font l'objet d'une action pénale et encourent les sanctions correspondantes⁹⁷⁶. Etant donné que ce sont en général les inspecteurs du travail qui

⁹⁶⁸ Par exemple, au *Mozambique*, la commission a noté que l'inspection du travail n'était pas en mesure de surveiller des zones extérieures à la capitale du pays. Voir *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁶⁹ Les secteurs auxquels l'inspection du travail n'a pas accès sont, par exemple, l'économie informelle et le secteur agricole.

⁹⁷⁰ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Colombie* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁷¹ Voir *Chine* – CEACR, observation, 2011: la commission a noté que, selon la CSI, en raison de la collusion entre entreprises privées et fonctionnaires locaux, les patrons d'usine étaient prévenus des inspections à venir, ce qui leur permettait de cacher les enfants ou de leur donner congé, rendant ainsi les inspections inutiles. Voir également *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁷² Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁷³ Voir, par exemple, *Pays-Bas (Aruba)* – CEACR, observation, 2010; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁷⁴ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁷⁵ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁷⁶ *Maurice* – CEACR, observation, 2010.

sont chargés d'imposer les sanctions prévues dans la législation, leur éventuel laxisme à cet égard compromettrait l'application de la convention. Dans certains pays par exemple, ils se contentent, en cas d'infraction, de donner des conseils plutôt que d'appliquer des sanctions⁹⁷⁷. La commission souligne à ce propos la nécessité de veiller à ce que les infractions concernant le travail des enfants qui sont signalées par l'inspection du travail fassent l'objet de sanctions appropriées.

Sanctions

410. L'article 9, paragraphe 1, de la convention dispose que l'autorité compétente doit prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des sanctions appropriées, en vue d'assurer l'application effective des dispositions de cette convention. Bien que l'adoption d'une législation nationale en la matière soit essentielle pour encadrer les obligations de la société envers les mineurs, cette législation, si parfaite soit-elle, n'a de valeur que si elle est appliquée⁹⁷⁸. De plus, le paragraphe 15 a) de la recommandation n° 146 précise qu'une attention particulière doit être accordée à l'application des dispositions concernant les types dangereux d'emploi ou de travail.

Adoption de sanctions appropriées pour garantir l'application effective de la convention

Sanctions applicables en cas de violation des interdictions relatives à l'âge minimum et au travail dangereux

411. De nombreux pays ont adopté dans leur droit du travail et/ou leur droit pénal des sanctions – amendes, sanctions administratives, peines de prison – que la commission a jugé appropriées⁹⁷⁹. Par exemple, à propos de la Côte d'Ivoire, la

⁹⁷⁷ Par exemple, au Maroc – CEACR, observation, 2010, la commission a noté que les inspecteurs du travail donnaient des conseils et des informations aux employeurs à propos des dangers du travail des enfants avant de recourir à des sanctions. De même, la commission a noté qu'en Jordanie – CEACR, observation, 2011, la grande majorité des infractions constatées à la faveur d'enquêtes ne donnaient pas lieu à des sanctions mais à des recommandations et que les inspecteurs traitaient souvent les cas de travail des enfants de manière informelle plutôt que d'infliger des sanctions aux employeurs ou d'engager des poursuites.

⁹⁷⁸ *Droits fondamentaux au travail et normes internationales du travail* (Genève, BIT, 2003, pp. 106-107).

⁹⁷⁹ Voir, par exemple, Belize – CEACR, demande directe, 2006; Brésil – CEACR, demande directe, 2005; République centrafricaine – CEACR, observation, 2010; Chine (Région administrative spéciale de Macao) – CEACR, demande directe, 2005; Djibouti – CEACR, demande directe, 2009; Egypte – CEACR, demande directe, 2005; El Salvador – CEACR, demande directe, 2005; Emirats arabes unis – CEACR, demande directe, 2010; Estonie – CEACR, demande directe, 2011; ex-République yougoslave de Macédoine – CEACR, demande directe, 2011; Fidji – CEACR, demande directe, 2006; Hongrie – CEACR, demande directe, 2009; Israël – CEACR, demande directe, 2011; République démocratique populaire lao – CEACR, demande directe, 2010; Liban – CEACR, demande directe, 2008; Lituanie – CEACR, demande directe, 2002; Mauritanie – CEACR, demande directe, 2005; République de Moldova – CEACR, demande directe, 2010; Monténégro – CEACR, demande directe, 2010; Oman – CEACR, demande directe, 2008; Qatar – CEACR, demande directe, 2009; Roumanie – CEACR, demande directe, 2004; Sénégal – CEACR, demande directe, 2006; Serbie – CEACR, demande directe, 2006; Singapour – CEACR, demande directe, 2008; Soudan – CEACR, demande directe, 2007; Sri Lanka – CEACR, demande directe, 2004; République-Unie de Tanzanie – CEACR, demande directe, 2007; Thaïlande – CEACR, demande directe, 2010; Trinité-et-Tobago – CEACR, demande directe, 2009; Turquie – CEACR, observation, 2006; Viet Nam – CEACR, demande directe, 2006. Dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de l'Australie donne des informations sur différentes sanctions applicables, selon les provinces, aux personnes qui enfreignent la législation relative à l'emploi des enfants (âge minimum d'admission au travail et interdiction du travail dangereux notamment) et qui se cumulent dans le cadre d'un système de points. De même, dans le rapport soumis en application de l'article 19, le gouvernement des Etats-Unis indique que les employeurs qui se rendent coupables d'infractions relatives au travail des enfants sont passibles d'une amende civile pouvant aller jusqu'à 11 000 dollars par travailleur et par infraction. En outre, les employeurs sont passibles d'une amende de 50 000 dollars pour chaque infraction causant le décès de tout salarié mineur ou lui faisant subir un grave accident – ces sanctions peuvent être doublées, jusqu'à 100 000 dollars, lorsqu'il s'avère que les infractions sont conscientes ou en cas de récidive.

commission a noté avec satisfaction que, en vertu de l'article 19 de la loi n° 2010-272 du 30 septembre 2010, sont punies d'une peine d'incarcération de un à cinq ans les personnes ayant la garde ou l'autorité sur l'enfant si elles sont chargées de son éducation, de sa formation intellectuelle ou professionnelle, qui font ou qui laissent exécuter sciemment des travaux dangereux par cet enfant⁹⁸⁰. En ce qui concerne *Grenade*, la commission a constaté que l'article 35 de la loi sur l'emploi dispose que toute personne qui viole l'article 32 de cette loi interdisant le travail des enfants commet un délit et peut être condamnée sur le champ à une amende d'un montant maximum de 10 000 dollars, à une peine d'emprisonnement d'une durée maximum de trois ans ou aux deux sanctions⁹⁸¹.

Sanctions pour la non-scolarisation et la non-fréquentation scolaire

412. Certains pays ont aussi adopté des sanctions dont sont passibles les parents qui ne scolarisent pas leurs enfants ou qui ne les obligent pas à aller à l'école. Par exemple, la commission avait noté qu'au *Lesotho* un projet de loi sur l'éducation, ultérieurement adopté comme la loi sur l'éducation, rend l'école primaire gratuite et obligatoire et que ce projet de loi comprend des sanctions pour les parents qui n'envoient pas leurs enfants à l'école⁹⁸². De même, la loi de la *Jamaïque* sur l'éducation impose des amendes ou des peines d'emprisonnement en cas de non-respect des dispositions concernant la scolarité obligatoire et, au *Maroc*, le Dahir du 13 novembre 1963 sur la scolarité obligatoire, tel que modifié par la loi n° 04.00 du 25 mai 2000, exige que les parents scolarisent leurs enfants, faute de quoi ils s'exposent à des sanctions⁹⁸³.

Problèmes d'application concernant les sanctions

Absence de sanctions dans la législation nationale

413. Certains pays indiquent que leur législation érige en délit la violation des dispositions nationales destinées à mettre la convention en application, mais ne prévoit pas les sanctions spécifiques applicables à un tel délit ou ne prévoit pas de sanctions pour chaque délit possible relatif au travail des enfants. Dans ces cas, la commission a prié les gouvernements concernés soit d'indiquer les dispositions qui déterminent les sanctions applicables en cas de violation des dispositions donnant effet à la convention⁹⁸⁴, soit de prendre des mesures pour définir de telles sanctions de manière à assurer la mise en œuvre effective de la convention⁹⁸⁵.

⁹⁸⁰ *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁸¹ *Grenade* – CEACR, demande directe, 2007.

⁹⁸² *Lesotho* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁸³ *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2009; *Maroc* – CEACR, observation, 2010. Dans le même ordre d'idées, dans le rapport qu'il a soumis en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande indique que la loi de 2008 portant modification de la loi sur l'éducation (normes nationales) a aggravé les peines sanctionnant la non-scolarisation et la non-fréquentation scolaire. L'article 24 porte l'amende maximum pour non-scolarisation d'enfant d'âge scolaire obligatoire de 1 000 à 3 000 dollars (de Nouvelle-Zélande), et l'article 29 porte l'amende applicable en cas de fréquentation irrégulière de 150 à 300 dollars pour un premier délit, et de 400 à 3 000 dollars en cas de récidive. De plus, tout contrevenant à la loi sur la sécurité et la santé dans l'emploi est passible d'une amende d'un montant maximum de 250 000 dollars.

⁹⁸⁴ *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Bélarus* – CEACR, observation, 2007; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2009; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011. Dans le rapport qu'il a soumis en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement du Bangladesh indique que toutes les formes de travail des enfants sont interdites en vertu de l'article 4 de la loi de 2006 sur le travail et que la violation de cette disposition constitue un délit passible d'une sanction conformément à l'article 284 de la loi. Le gouvernement du Canada indique lui aussi, dans le rapport qu'il a soumis en vertu de l'article 19, que toutes les provinces ont adopté des dispositions relatives au contrôle de

Sanctions insuffisamment dissuasives

414. S'il appartient à chaque pays de déterminer ses propres sanctions, certaines de ces sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives pour assurer l'application de la convention et dissuader les employeurs de recourir au travail des enfants. Elles sont alors considérées comme inadéquates. Dans ces cas, la commission a prié les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour adopter une législation qui établisse des sanctions appropriées et efficaces pour la violation des dispositions relatives au travail des enfants⁹⁸⁶. Par exemple, dans le cas du *Koweït*, ayant constaté que les amendes imposées aux employeurs qui enfreignent les dispositions de la loi n° 38 de 1964 sur le travail dans le secteur privé étaient faibles et invité le gouvernement à prendre des mesures pour augmenter les peines, conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la convention, la commission a par la suite noté que le projet de loi sur le travail comportait des sanctions plus sévères que celles prévues dans le précédent Code du travail⁹⁸⁷. De plus, pour évaluer la conformité des sanctions établies par certains Etats Membres, la commission a prié les gouvernements de lui fournir des informations sur l'application de ces sanctions dans la pratique en cas d'infraction aux dispositions relatives à l'emploi des jeunes et des adolescents, notamment en précisant le nombre et la nature des sanctions infligées⁹⁸⁸. La commission prie les gouvernements concernés d'adopter des sanctions suffisamment dissuasives.

l'application et aux sanctions dans le cadre de leur législation relative à la santé et à la sécurité au travail et aux conditions d'emploi.

⁹⁸⁵ *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁸⁶ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2009; *Burundi* – CEACR, demande directe, 2010; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Mongolie* – CEACR, observation, 2010; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2010.

⁹⁸⁷ *Koweït* – CEACR, observation, 2008.

⁹⁸⁸ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2005; *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Cuba* – CEACR, demande directe, 2011; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2009; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, demande directe, 2011; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2007.

Information statistique

Vue d'ensemble**Ampleur du travail des enfants dans le monde**

Selon le rapport global de 2010, le travail des enfants de 5 à 17 ans a d'une manière générale continué à régresser au cours des quatre dernières années. Toutefois, le rythme de cette réduction s'est ralenti et, en 2008, le monde comptait encore 215 millions d'enfants astreints au travail, chiffre qui était de 153 millions pour le groupe des 5 à 14 ans¹. Un peu plus d'un tiers de ces enfants, soit 53 millions ou 4,3 pour cent de tous les enfants âgés de 5 à 14 ans, effectuaient des travaux dangereux et environ 63 millions ou 16,9 pour cent des enfants de 15 à 17 ans étaient engagés dans des travaux dangereux². De 2004 à 2008, le nombre des travailleurs enfants âgés de 5 à 14 ans a diminué de 10 pour cent et le nombre de ceux qui effectuaient des travaux dangereux a diminué de 31 pour cent dans toutes les régions³, à l'exception de l'Afrique subsaharienne⁴. En revanche, la tendance s'est inversée en ce qui concerne le groupe plus âgé (15-17 ans), dans lequel le travail des enfants a augmenté de 20 pour cent à l'échelle mondiale entre 2004 et 2008⁵. En ce qui concerne les estimations régionales, le rapport global de 2010 souligne que la région Asie-Pacifique compte le plus grand nombre de travailleurs de 5 à 17 ans (113,6 millions), suivie de l'Afrique subsaharienne (65,1 millions) et de la région Amérique latine et Caraïbes (14,1 millions). Proportionnellement toutefois, le travail des enfants est plus répandu en Afrique subsaharienne où un enfant sur quatre est au travail alors qu'en Asie-Pacifique cette proportion est de un sur huit et de un sur dix⁶ dans la région Amérique latine et aux Caraïbes.

¹ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., paragr. 22 et tableau 1.1. ² *Ibid.* ³ *Ibid.*, paragr. 24, et tableau 1.1. ⁴ *Ibid.*, paragr. 33, et tableau 1.5. En Afrique subsaharienne, le nombre d'enfants qui travaillent a augmenté de 49,3 millions en 2004 à 58,2 millions en 2008. ⁵ *Ibid.*, paragr. 25, et tableau 1.1. ⁶ *Ibid.*, paragr. 30.

Atteindre l'enseignement primaire universel en 2015:

Aperçu mondial⁹⁸⁹

415. L'objectif de l'éducation primaire universelle d'ici à 2015 est un objectif clé de la communauté internationale dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement. Ceci fournit une occasion importante pour renforcer le respect des conventions de l'OIT relatives à la protection des enfants. La commission avait consacré une section de la partie générale de son rapport de 2009 aux faits saillants concernant la convention n° 138. Dans cette section, elle soulignait que le taux de fréquentation scolaire dans l'enseignement primaire était l'un des facteurs les plus propres à influencer sur la situation des enfants astreints au travail. Elle a analysé dans ce contexte l'évolution des taux de scolarisation, de fréquentation et d'abandon scolaires des enfants qui n'ont pas atteint l'âge minimum ainsi que le lien existant entre la progression vers l'éducation pour tous et l'élimination progressive du travail des enfants.

⁹⁸⁹ L'information donnée dans cette section est tirée de: UNESCO: *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2011: Éducation et conflits violents* (Paris, 2011, pp. 45-46).

416. Dans son *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2011*, l'UNESCO constate que des progrès rapides ont été accomplis au cours de la décennie écoulée vers la réalisation de l'objectif de l'enseignement primaire universel⁹⁹⁰. De 1999 à 2008, le taux de scolarisation net dans le primaire a augmenté de 7 pour cent à l'échelle mondiale, mais le rythme de la progression semble avoir ralenti de 2004 à 2009. En 2008, le monde comptait 68 millions d'enfants non scolarisés et, malgré les progrès réalisés en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Ouest, ces deux régions comptent encore 69 pour cent de l'effectif total des enfants non scolarisés. Les 15 pays qui avaient en 2008 la plus importante population d'enfants non scolarisés sont principalement des pays en développement mais incluent également quelques pays à revenu intermédiaire⁹⁹¹.

Vue d'ensemble de la pratique dans les Etats Membres

Mesurer l'ampleur du travail des enfants

417. Il existe des données statistiques sur le nombre d'enfants qui travaillent pour un très grand nombre d'Etats Membres. Dans la plupart des cas, ces données proviennent soit d'enquêtes nationales sur le travail des enfants ou sur la population active qui sont réalisées par les instituts nationaux de statistique, soit du Programme d'information statistique de suivi sur le travail des enfants (SIMPOC) de l'IPEC, d'études de l'IPEC, des enquêtes à indicateurs multiples de l'UNICEF ou des rapports nationaux relatifs au programme «Comprendre le travail des enfants» (UCW)⁹⁹². De plus, dans les rapports qu'ils ont soumis en application de l'article 19 de la Constitution, les gouvernements de l'Australie et du Bangladesh ont indiqué avoir récemment fait réaliser des enquêtes sur le travail des enfants.

418. De plus, la commission a récemment noté que de nouvelles enquêtes étaient sur le point d'être réalisées ou des données réunies dans les pays suivants: *Albanie, Belize, Chili, Egypte, Malawi, Niger, Pakistan* et *Zimbabwe*⁹⁹³. Dans les cas du *Mozambique* et de *Trinité-et-Tobago*, des études sur le travail des enfants sont prévues dans un avenir proche⁹⁹⁴.

419. Toutefois, la commission a constaté que certains pays ne disposaient pas d'information statistique sur l'emploi des enfants et des adolescents et a par conséquent encouragé les gouvernements concernés à prendre les mesures nécessaires pour assurer que des données actualisées suffisantes sur la situation des travailleurs enfants⁹⁹⁵ seront disponibles.

⁹⁹⁰ L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud-Ouest ont fait de grands progrès. Au cours des dernières décennies, l'Afrique subsaharienne a augmenté de 31 pour cent son taux net de scolarisation dans le primaire et ses taux d'abandon scolaire ont diminué de 32 pour cent, alors que le nombre d'enfants non scolarisés a été divisé par deux en Asie du Sud et de l'Ouest.

⁹⁹¹ A savoir l'*Afrique du Sud*, le Bangladesh, le Brésil, le Burkina Faso, l'*Ethiopie*, le Ghana, l'Inde, le Kenya, le Mozambique, le Niger, le Nigéria, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande et le Yémen.

⁹⁹² Le programme UCW est un programme de coopération interinstitutions dans le domaine de la recherche auquel participent le BIT, l'UNICEF et la Banque mondiale.

⁹⁹³ Voir *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Belize* – CEACR, demande directe, 2011; *Chili* – CEACR, demande directe, 2011; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *Malawi* – CEACR, observation, 2011; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁹⁴ Voir *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011.

⁹⁹⁵ Voir *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2010; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2010; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011; *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2010; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010; *Soudan* – CEACR, demande directe,

Ampleur du travail des enfants

420. En ce qui concerne les cas de progrès, en *Turquie*, la proportion de travailleurs enfants âgés de 6 à 14 ans est tombée de 8,8 pour cent en 1994 à 5,1 pour cent en 1999 et à 2,6 pour cent en 2006⁹⁹⁶. Au *Kenya*, le nombre d'enfants qui travaillent a baissé de 1,9 million en 1998 à 951 273 en 2005 et, au *Nicaragua*, la proportion d'enfants qui travaillent a diminué d'environ 6 pour cent depuis 2000⁹⁹⁷.

421. ***Toutefois, dans certains pays, le travail des enfants reste relativement fréquent et concerne souvent un enfant sur trois ou plus encore***⁹⁹⁸. ***Et, dans quelques pays, la proportion atteint plus d'un enfant sur deux***⁹⁹⁹.

422. ***En pareils cas, la commission se doit d'exprimer sa profonde préoccupation devant le nombre important d'enfants n'ayant pas atteint l'âge minimum qui travaillent et, par conséquent, prie instamment les gouvernements concernés d'intensifier les efforts imposés par la situation dans le pays et mettre fin à l'exploitation économique des enfants.***

2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁹⁶ Voir *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

⁹⁹⁷ Voir *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2009.

⁹⁹⁸ Par exemple, les statistiques de l'UNICEF révèlent que 29 pour cent des enfants âgés de 5 à 14 ans travaillent au *Togo*. Voir *Togo* – CEACR, observation, 2011. De récentes enquêtes nationales ont révélé qu'au *Bénin*, en 2008, près d'un tiers des enfants de moins de 11 ans travaillaient et que deux tiers de ceux-ci effectuaient des travaux dangereux; plus de 30 pour cent des enfants de 10 à 14 ans travaillaient à *Madagascar* en 2007; et 31,1 pour cent des enfants de 5 à 14 ans travaillaient en *Ouganda* en 2005. Voir *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Madagascar* – CEACR, observation, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010. L'enquête à indicateurs multiples réalisée au *Malawi* en 2006 a révélé que plus de 30 pour cent des enfants de 5 à 14 ans, soit 1,4 million, travaillaient. Voir *Malawi* – CEACR, observation, 2011. Selon les statistiques de l'UNICEF, environ 35 pour cent des enfants de 5 à 14 ans travaillaient en 2008 en *Côte d'Ivoire* et, selon les statistiques du BIT, plus de 36 pour cent des enfants de 10 à 14 ans travaillaient en 2000 au *Tchad*. Voir *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010. Enfin, 42 pour cent des enfants de 5 à 14 ans travaillaient au *Zimbabwe* en 2004 et, selon l'enquête d'évaluation rapide de l'IPEC, 68 pour cent des travailleurs agricoles enfants interrogés et 53 pour cent des travailleurs domestiques interrogés avaient 14 ans ou moins. Voir *Zimbabwe* – CEACR, observations, 2008 et 2011.

⁹⁹⁹ Tel est notamment le cas au *Cameroun* où, selon une enquête nationale publiée en 2008, 51 pour cent des enfants de 10 à 14 ans travaillent; en *République centrafricaine* où, selon les statistiques de l'UNICEF de 2007, 57 pour cent des enfants de 5 à 14 ans travaillent; au *Mali*, où le rapport de l'étude nationale sur le travail des enfants de 2005 montre que 65,4 pour cent des enfants de 5 à 14 ans travaillent; en *Ethiopie*, où la commission a noté avec une grave préoccupation que, selon une enquête nationale sur le travail des enfants de 2001, 84,5 pour cent des enfants travaillent et 81,2 pour cent ont moins de 15 ans. Voir *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; *Mali* – CEACR, demande directe, 2010.

Education

423. La commission a constaté que, dans certains pays, un plus grand nombre d'enfants ont été intégrés dans le système éducatif au cours de ces dernières années, ce qui contribue à la lutte contre le travail des enfants. Par exemple, au *Bénin*, selon le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous* de l'UNESCO de 2010, le Bénin est l'un des pays qui a fait les progrès les plus rapides vers l'objectif de l'enseignement primaire universel¹⁰⁰⁰. La commission a également constaté que le nombre total d'enfants non scolarisés qui sont en âge d'aller à l'école primaire est tombé de 1 574 000 en 1999 à 954 000 en 2006 au *Mozambique*, et de 3,4 pour cent en 1998 à 1,6 pour cent en 2008 en *Tunisie*¹⁰⁰¹.

Différences entre les taux de scolarisation des garçons et des filles

424. Malgré les importants progrès enregistrés au cours de ces dix dernières années, la situation reste extrêmement préoccupante et un grand nombre de pays sont loin d'avoir atteint l'objectif de l'enseignement primaire universel d'ici à 2015. Parmi les difficultés observées, la commission a relevé qu'il existait parfois un important écart entre le taux de scolarisation des filles et celui des garçons¹⁰⁰².

Taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire et enfants non scolarisés

425. Dans d'autres pays, le taux de scolarisation est relativement élevé dans l'enseignement primaire mais très faible dans l'enseignement secondaire alors que les enfants en âge d'être scolarisés dans l'enseignement secondaire n'ont parfois pas atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail¹⁰⁰³. Enfin, dans certains pays, une très forte proportion d'enfants d'âge scolaire ne vont pas à l'école¹⁰⁰⁴.

426. Considérant que l'enseignement gratuit et obligatoire est l'un des moyens les plus efficaces de lutte contre le travail des enfants, la commission prie les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour améliorer le fonctionnement de leur système éducatif, en particulier en augmentant les taux de scolarisation et de fréquentation dans le primaire et dans le secondaire des garçons et des filles qui n'ont pas atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail afin d'empêcher que ces enfants ne soient engagés dans le travail des enfants.

¹⁰⁰⁰ Voir *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁰¹ Voir *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁰² Tel est le cas en *Chine*, où deux tiers des enfants d'âge scolaire non scolarisés sont des filles; en *Côte d'Ivoire*, où le taux de fréquentation scolaire net dans l'enseignement primaire est de 66 pour cent pour les garçons contre 57 pour cent pour les filles, et 32 pour cent pour les garçons dans le secondaire contre seulement 22 pour cent pour les filles; et au *Yémen*, où le taux global brut d'inscription était en 2007-08 de 83 pour cent pour les garçons contre 64 pour cent pour les filles. Voir *Chine* – CEACR, observation, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁰³ Tel est le cas en *Mauritanie*, où seulement 15 pour cent des filles et 16 pour cent des garçons sont inscrits dans l'enseignement secondaire, et en *Ouganda*, où le taux net de scolarisation dans le primaire est de 95 pour cent alors que ce taux est seulement de 23,5 pour cent dans l'enseignement secondaire. Voir *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010; *Ouganda* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁰⁴ Par exemple, au *Lesotho*, où environ 100 000 enfants de 6 à 12 ans étaient non scolarisés en 2007; aux *Philippines*, où le nombre d'enfants qui ne peuvent aller à l'école augmente et est estimé à 4,2 millions; et en *Oman*, où le nombre total d'enfants non scolarisés a augmenté de 61 000 en 1999 à 82 000 en 2006. Voir *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Oman* – CEACR, observation, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2010.

Chapitre 2

Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

Introduction

427. L'élimination des pires formes de travail des enfants est une notion universelle et absolue qui soulève le défi de l'immédiateté, activant un large éventail de droits fondamentaux regroupés dans cette étude. A titre d'exemple, la liberté d'association et de négociation collective est au cœur d'une approche participative visant à lutter contre les pires formes de travail des enfants. En outre, certaines formes de travail des enfants sont assimilables à du travail forcé et tombent dans la catégorie des pires formes de travail des enfants devant être interdites et éliminées. Ceci est renforcé par les principes de non-discrimination et d'égalité afin d'offrir une protection pour tous.

428. L'adoption à l'unanimité de la convention n° 182 par la Conférence internationale du Travail en 1999 reflétait un consensus tripartite et l'engagement des mandants de l'OIT à exiger une action urgente et immédiate, en vue de l'interdiction de certaines formes de travail des enfants. L'adoption de ce texte majeur représentait l'aboutissement d'un processus d'examen approfondi et de nombreuses consultations visant l'élaboration d'une convention universellement applicable et pertinente. La convention n° 182 a déjà recueilli 174 ratifications à ce jour; cette rapidité, sans précédent dans l'histoire des activités normatives de l'OIT, reflète sans conteste une volonté politique affirmée d'éradication du travail des enfants, notamment ses pires formes.

Définir les pires formes de travail des enfants – Article 3 de la convention n° 182

La convention n° 182 énumère en détail sous son *article 3* les types de travail définis comme pires formes de travail des enfants. La convention énonce un principe fondamental, à savoir que, quels que soient leur niveau de développement ou les circonstances nationales, les Etats Membres ne peuvent tolérer ces formes de travail des enfants, qui ne sauraient donc faire l'objet d'un processus d'élimination progressive¹.

Article 3 de la convention n° 182

Aux fins de la présente convention, l'expression **les pires formes de travail des enfants** comprend:

- a) toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés;

- b) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques;
- c) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes;
- d) les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant.

¹ *Le travail des enfants*, rapport IV(2A), CIT, 87^e session, 1999, Genève (commentaires du Bureau), pp. 32 et suiv. Cette approche diffère de celle de la convention n° 138 qui vise l'élimination progressive du travail des enfants et le relèvement de l'âge minimum d'admission à l'emploi.

429. L'article 1 de la convention dispose que «Tout Membre qui ratifie la présente convention doit prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants et ce, de toute urgence.» Les mesures prises doivent non seulement interdire légalement les pires formes de travail des enfants, mais aussi les éliminer dans la pratique. La convention adopte donc une approche holistique face à ce phénomène, et son préambule précise que l'élimination effective des pires formes de travail des enfants exige une action d'ensemble immédiate¹⁰⁰⁵. Par conséquent, cet instrument complexe fait à la fois appel au droit pénal, au droit du travail et à des composantes programmatiques, obligeant ainsi les Etats à agir sur tous ces fronts.

430. La convention n° 182 est unique par l'importance cruciale qu'elle accorde à ces mesures programmatiques, dont la mise en œuvre est essentielle pour une pleine application de cet instrument, parallèlement à l'adoption de dispositions législatives appropriées. A cet égard, l'article 6 de la convention dispose que tout Membre doit élaborer et mettre en œuvre des programmes d'action en vue d'éliminer en priorité les pires formes de travail des enfants¹⁰⁰⁶. Suite à l'adoption de la convention, de nombreux Etats Membres ont élaboré des programmes d'action pour combattre les pires formes de travail des enfants; la commission a ainsi noté l'adoption de plus de 90 plans d'action nationaux entre 2006 et 2009¹⁰⁰⁷, et de plans d'action nationaux pour l'élimination des pires formes de travail des enfants dans un grand nombre d'Etats Membres issus de toutes les régions du monde¹⁰⁰⁸.

431. Par ailleurs, dans un souci de cohérence avec cette approche holistique, l'article 7, paragraphe 2, de la convention oblige les Etats Membres à prendre des mesures

¹⁰⁰⁵ Préambule de la convention n° 182.

¹⁰⁰⁶ Aux termes de l'article 6, paragraphe 2, ces programmes d'action «doivent être élaborés et mis en œuvre en consultation avec les institutions publiques compétentes et les organisations d'employeurs et de travailleurs, le cas échéant en prenant en considération les vues d'autres groupes intéressés». Par ailleurs, selon le paragraphe 2 de la recommandation (n° 190) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, les programmes d'action peuvent prendre «en considération les vues des enfants directement affectés par les pires formes de travail des enfants ainsi que les vues de leurs familles». A cet égard, la commission a invité instamment plusieurs gouvernements qui élaboraient ou révisaient un programme d'action national à faire participer les enfants à ce processus. Voir, par exemple: *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁰⁷ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., figure 1.10. Cela peut inclure non seulement des programmes d'action pour combattre les pires formes de travail des enfants, mais également des plans de lutte contre toutes les formes de travail des enfants.

¹⁰⁰⁸ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011; *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011; *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2011; *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2008; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2008; *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2011.

efficaces dans un délai déterminé pour lutter contre les pires formes de travail des enfants, en tenant compte de l'importance de l'éducation en vue de l'élimination du travail des enfants. Complétant les autres dispositions législatives, ces mesures sont souvent prises dans le cadre de *Programmes assortis de délais sur les pires formes de travail des enfants (PAD)*, approche élaborée par l'IPEC pour aider les pays à s'acquitter de leur obligation de prendre des mesures dans un délai déterminé, aux termes de la convention. Les *PAD* se composent de politiques et de programmes intégrés et coordonnés, permettant aux pays de prévenir et d'éliminer les pires formes de travail des enfants dans un délai déterminé, allant généralement de cinq à quinze ans. Ces programmes s'attaquent aux causes profondes du travail des enfants et relient les actions menées en ce sens aux efforts de développement national, en mettant notamment l'accent sur les politiques économiques et sociales visant à combattre la pauvreté et à promouvoir l'éducation universelle de base et la mobilisation sociale ¹⁰⁰⁹.

432. La convention n° 182 est la plus récente des conventions fondamentales et c'est la première fois qu'elle fait l'objet d'une étude d'ensemble. Bien que de nombreux progrès aient été accomplis depuis l'adoption de la convention, les pires formes de travail des enfants persistent partout dans le monde, dans les pays développés comme en développement. Le nombre d'enfants exerçant des travaux dangereux, souvent utilisé pour mesurer l'ampleur des pires formes de travail des enfants, est d'environ 115 millions aujourd'hui. Ce chapitre examine les obstacles qui continuent d'entraver la pleine application de la convention, ainsi que les tendances importantes à cet égard, en droit comme dans la pratique, et l'impact significatif de cet instrument durant la période relativement courte écoulée depuis son adoption.

Champ et méthodes d'application

Champ d'application

433. Le champ d'application de la convention n° 182 est très vaste puisqu'elle vise tous les enfants âgés de moins de 18 ans. Son *article 2* précise que, aux fins «de l'application de la présente convention, le terme “enfant” s'applique à l'ensemble des personnes de moins de 18 ans». La convention concerne très précisément et exclusivement les formes les plus extrêmes du travail des enfants (c'est-à-dire ses pires formes), ce qui lui confère une large portée, à savoir tous les enfants ¹⁰¹⁰. Par conséquent, elle s'applique également aux garçons et aux filles, aux citoyens comme aux non-citoyens, aux enfants salariés comme ceux travaillant pour leur propre compte, ainsi qu'aux travaux licites et illicites. Contrairement à la convention n° 138, qui contient plusieurs clauses de flexibilité, la convention n° 182 ne permet pas d'exceptions. Cette application stricte reflète le principe sous-jacent de cet instrument, à savoir que certaines formes de travail des enfants sont si intolérables qu'elles ne peuvent souffrir aucune dérogation pour les enfants de cet âge ¹⁰¹¹. Par ailleurs, les définitions des pires formes de travail des enfants données aux

¹⁰⁰⁹ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1A), 99^e session, Genève, 2010, Rapport général, paragr. 68.

¹⁰¹⁰ *Le travail des enfants*, 1999, *op. cit.*, pp. 19 et suiv. (commentaires du Bureau).

¹⁰¹¹ *Ibid.*, 1999, p. 42 (commentaires du Bureau). Il importe également de souligner que l'âge minimum de 18 ans mentionné à l'égard de ces pires formes de travail des enfants ne signifie pas qu'elles sont tolérables pour les personnes âgées de plus de 18 ans. La convention vise uniquement l'interdiction de ces formes de travail pour les enfants, et ne doit pas être interprétée comme signifiant qu'elles sont acceptables pour les adultes (personnes âgées de plus de 18 ans). Voir *Le travail des enfants*, rapport VI(2), CIT, 86^e session, 1998, Genève, p. 44.

alinéas a) à c) de l'article 3 de la convention sont universelles et s'appliquent uniformément dans tous les pays qui l'ont ratifiée.

434. Conformément à *l'article 4, paragraphe 1*, chaque Etat doit déterminer les types de travail dangereux, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. Bien que la recommandation n° 190 donne certaines indications sur les travaux susceptibles d'être inclus dans cette liste, les catégories de travaux dangereux interdits diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction de la décision de l'autorité compétente. Par conséquent, un travail identifié comme dangereux dans un pays (constituant de ce fait l'une des pires formes de travail des enfants) ne le sera pas nécessairement dans un autre. Ceci permet aux Etats Membres de tenir compte de leurs particularités nationales, qui peuvent rendre certains types de travail dangereux, et d'adapter le champ d'application de la convention en conséquence ¹⁰¹².

435. Contrairement à la convention n° 138, la convention n° 182 ne traite pas expressément de sa portée géographique ¹⁰¹³. Elle est appliquée par voie de législation nationale sur le territoire national, mais la commission a également observé plusieurs éléments sous-jacents d'extraterritorialité, y compris une tendance croissante à l'adoption de lois prévoyant la responsabilité des ressortissants qui soumettent des enfants à certaines des pires formes de travail hors du territoire national, éventualité prévue au paragraphe 15 d) de la recommandation n° 190 ¹⁰¹⁴. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que l'article 376C du Code pénal de *Singapour* dispose que tout citoyen ou résident permanent de ce pays qui monnaie hors du territoire les services sexuels d'une personne de moins de 18 ans commet une infraction ¹⁰¹⁵. En outre, la commission a noté que de nombreux Etats ont pris des mesures fortes de coopération internationale afin de lutter contre les pires formes de travail des enfants, conformément à *l'article 8* de la convention, ce qui en facilite l'application effective, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national.

Méthodes d'application

436. La convention répond à une conception holistique de la lutte contre les pires formes de travail des enfants; elle est donc appliquée au moyen de toute une série de mesures législatives, politiques et programmatiques (en particulier des mesures efficaces prises dans un délai déterminé), outre la coopération internationale.

437. L'interdiction immédiate des pires formes de travail des enfants (conformément aux *articles 1 et 3* de la convention) est majoritairement appliquée dans les Etats Membres par voie législative, certains pays ayant adopté des lois spécifiques pour la mettre en œuvre. Ainsi, la commission a noté avec satisfaction l'adoption en *Côte d'Ivoire* de la loi n° 2010-272 interdisant la traite et les pires formes de travail des enfants, et a noté avec intérêt l'adoption par les *Philippines* de la loi n° 9231 sur

¹⁰¹² *Le travail des enfants*, 1999, *op. cit.*, p. 65 (commentaires du Bureau).

¹⁰¹³ Par exemple, *l'article 2, paragraphe 1*, de la convention n° 138 dispose que tout Etat ayant ratifié cette convention doit spécifier «un âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail sur son territoire et dans les moyens de transport immatriculés sur son territoire».

¹⁰¹⁴ Le paragraphe 15 d) de la recommandation n° 190 précise que les mesures visant l'élimination du travail des enfants peuvent notamment consister à «permettre à tout Membre de poursuivre sur son territoire ses ressortissants qui commettent des infractions aux dispositions de sa législation nationale visant l'interdiction et l'élimination immédiate des pires formes de travail des enfants, même lorsque ces infractions sont commises en dehors de son territoire».

¹⁰¹⁵ *Singapour* – CEACR, demande directe, 2010. Voir également les paragraphes 524 à 526 ci-après.

l'éradication des pires formes de travail des enfants¹⁰¹⁶. Néanmoins, la plupart des pays recourent principalement au droit pénal pour appliquer l'article 3 de la convention¹⁰¹⁷, en particulier pour les infractions énumérées aux *alinéas a) à c)*. Dans de nombreux pays, cette législation pénale est complétée par des lois spécifiques interdisant la traite¹⁰¹⁸, les infractions sexuelles¹⁰¹⁹ et les infractions relatives aux stupéfiants¹⁰²⁰, qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre des *alinéas a), b) et c)* respectivement de l'article 3 de la convention. En outre, les lois militaires ou sur la défense contiennent souvent des dispositions interdisant le recrutement forcé des personnes âgées de moins de 18 ans dans les forces armées, comme le prescrit l'article 3 a)¹⁰²¹. Les lois sur la protection de l'enfance peuvent également constituer un important complément législatif pour la mise en œuvre de la convention lorsqu'elles contiennent des dispositions interdisant les pires formes de travail des enfants¹⁰²², outre celles qui prévoient la création d'institutions de protection de l'enfance¹⁰²³. L'interdiction des travaux dangereux, conformément à l'article 3 d) de la convention, est généralement inscrite dans le Code du travail ou dans une réglementation connexe¹⁰²⁴.

438. La commission tient à souligner que la convention exige non seulement l'interdiction des pires formes de travail des enfants, mais aussi leur élimination. Par conséquent, si la législation nationale constitue une méthode clé d'application de la convention, sa pleine mise en œuvre suppose d'importantes mesures programmatiques. Cette exigence se reflète à l'article 6 de la convention, qui stipule que tout Membre doit élaborer et mettre en œuvre des programmes d'action en vue d'éliminer en priorité les pires formes de travail des enfants, en consultation avec les institutions publiques compétentes et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

439. L'application de la convention exige également des Etats Membres qu'ils prennent des mesures efficaces dans un délai déterminé, conformément à l'article 7, *paragraphe 2*. Bien que la convention demande une action immédiate, les mandats de l'OIT ont reconnu que certaines questions relatives aux pires formes de travail des enfants exigent du temps et qu'un certain délai est nécessaire pour mettre en œuvre les mesures

¹⁰¹⁶ Côte d'Ivoire – CEACR, observation, 2011; Philippines – CEACR, observation, 2008.

¹⁰¹⁷ Voir, par exemple, Arménie – CEACR, demande directe, 2011; Colombie – CEACR, demande directe, 2011; Israël – CEACR, demande directe, 2011; République démocratique populaire lao – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰¹⁸ Voir, par exemple, Argentine – CEACR, observation, 2011 (loi n° 26.364 de 2008 sur la prévention de la traite); Ghana – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur la traite des êtres humains); Jordanie – CEACR, observation 2011 (loi n° 9 de 2009 sur la prévention de la traite des personnes).

¹⁰¹⁹ Voir, par exemple, Jamaïque – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur la prévention de la pornographie mettant en scène des enfants); Royaume-Uni – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur les infractions sexuelles).

¹⁰²⁰ Voir, par exemple, Brésil – CEACR, demande directe, 2010 (loi n° 6.368 sur la lutte contre les stupéfiants); Suède – CEACR, demande directe, 2010 (loi sur la répression des infractions relatives aux stupéfiants); Suriname – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰²¹ Voir, par exemple, Suriname – CEACR, demande directe, 2010 (loi sur le statut juridique des militaires); République tchèque – CEACR, demande directe, 2011 (loi n° 585/2004 sur la conscription); Togo – CEACR, demande directe, 2011 (loi n° 2007-010 sur le régime général de service des forces armées).

¹⁰²² Voir, par exemple, Costa Rica – CEACR, observation, 2011 (Code de l'enfance et de l'adolescence); ex-République yougoslave de Macédoine – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur la protection de l'enfance); République démocratique du Congo – CEACR, demande directe, 2011 (loi n° 09/001 de 2009 sur la protection de l'enfance).

¹⁰²³ Voir, par exemple, Antigua-et-Barbuda – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur la protection de l'enfance).

¹⁰²⁴ Voir, par exemple, Gabon – CEACR, demande directe, 2011 (Code du travail, amendé en 2010); République démocratique populaire lao – CEACR, demande directe, 2010 (loi du travail n° 06/NA, 2006, telle qu'amendée).

correspondantes ¹⁰²⁵. Au nombre des mesures qui supposent certains délais pour faire la preuve de leur efficacité, on peut notamment citer les dispositifs liés à la prévention des pires formes de travail des enfants (*article 7, paragraphe 2 a*), de la convention), ainsi que les mesures de réadaptation et de réinsertion sociale des enfants soustraits à ces pires formes de travail (*article 7, paragraphe 2 b*), de la convention). Les Etats Membres doivent également prendre des mesures dans un délai déterminé afin d'assurer l'accès à l'éducation de base gratuite pour les enfants soustraits aux pires formes de travail, d'identifier les enfants particulièrement exposés à des risques, d'entrer en contact direct avec eux et de tenir compte de la situation particulière des filles (*article 7, paragraphe 2 c), d) et e)*).

440. Enfin, la commission estime important de souligner une méthode complémentaire d'application de la convention, à savoir la coopération internationale. La convention est unique en ce qu'elle énonce expressément que les pays qui l'ont ratifiée doivent prendre des mesures appropriées afin de s'entraider pour donner effet à ses dispositions par une coopération et/ou une assistance internationale renforcées ¹⁰²⁶. Bien que cela ne les oblige pas à prendre des mesures particulières ou atteindre un niveau donné de coopération ou d'assistance, la coopération internationale peut constituer une importante méthode d'application de la convention ¹⁰²⁷.

Difficultés concernant le champ d'application de la convention

441. Les difficultés concernant le champ d'application de la convention se posent généralement lorsque la législation interdit l'une des pires formes de travail des enfants, mais que cette prohibition ne vise pas l'ensemble de l'activité spécifiée dans la convention ou ne couvre pas tous les enfants tels que définis à l'*article 2*. Premièrement, dans un certain nombre de pays, l'interdiction contenue dans la législation appliquant la convention ne couvre pas toutes les activités définies à l'*article 3* comme les pires formes de travail des enfants. Il peut s'agir par exemple d'une loi qui vise seulement la traite à des fins d'exploitation sexuelle (et non d'exploitation du travail), ou la traite transfrontalière (et non la traite interne) ¹⁰²⁸. Par ailleurs, la commission a relevé des cas où l'interdiction concerne l'une des pires formes de travail des enfants, mais ne traite pas spécifiquement des aspects essentiels de l'activité prohibée, par exemple les législations qui interdisent la possession ou la diffusion de pornographie mettant en scène des enfants, mais pas l'*utilisation* d'un enfant pour la production de ce matériel, ou celles qui interdisent la fourniture de stupéfiants aux mineurs, mais non l'*utilisation* d'un enfant pour la production ou le trafic de ces substances ¹⁰²⁹. Deuxièmement, des difficultés relatives au champ d'application de la convention se posent notamment lorsque l'interdiction ne vise pas les garçons et les filles, problème fréquent en matière de traite des enfants et d'exploitation sexuelle commerciale ¹⁰³⁰. Dans de tels cas, la commission insiste fortement sur le fait que la convention s'applique aux garçons comme aux filles, et prie instamment les gouvernements concernés à prendre immédiatement des mesures pour s'assurer que la législation pertinente protège les enfants des deux sexes. Enfin, les

¹⁰²⁵ *Le travail des enfants*, 1999, *op. cit.*, pp. 106 et suiv.

¹⁰²⁶ *Art. 8* de la convention.

¹⁰²⁷ *Compte rendu des travaux*, CIT, 87^e session, 1999, Genève, rapport de la Commission sur le travail des enfants, paragr. 243, p. 19/57.

¹⁰²⁸ Voir ci-dessous paragr. 442 à 454.

¹⁰²⁹ Voir ci-dessous paragr. 504 à 537.

¹⁰³⁰ Voir ci-dessous paragr. 442 à 464 et 504 à 526.

interdictions comportent parfois des restrictions d'âge, par exemple lorsque la législation prohibant les pires formes de travail des enfants s'applique uniquement aux enfants jusqu'à 14 ou 16 ans. Dans ces cas, la commission souligne l'importance de l'interdiction des pires formes de travail des enfants pour tous les enfants de moins de 18 ans, et invite les gouvernements à prendre immédiatement des mesures en ce sens.

Questions thématiques

Vente et traite des enfants

Définition de la vente et de la traite

442. L'article 3 a) de la convention n° 182 dispose que l'expression «les pires formes de travail des enfants» comprend notamment toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants.

443. La convention ne définissant aucunement la vente¹⁰³¹ et la traite¹⁰³² des enfants, son champ d'application se limite aux cas où des enfants sont victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle ou de travail et ne s'étend pas aux questions sans rapport avec les pires formes de travail des enfants, telles que la traite à des fins d'adoption ou de transplantation d'organes¹⁰³³.

Mesures législatives

444. En 2005, la commission a exprimé sa profonde préoccupation face à l'ampleur du problème de la traite des enfants et a reconnu que l'élimination de la pauvreté est une condition nécessaire, mais insuffisante, à l'éradication de ce phénomène¹⁰³⁴. Toutefois, elle a également observé que de nombreux pays ont adopté une législation visant à interdire les pires formes de travail des enfants et punir les coupables, y compris la traite des enfants de moins de 18 ans, suite à l'adoption de la convention¹⁰³⁵, ce qui reflète leur réelle volonté de combattre un problème qui semble en progression constante dans certaines parties du monde¹⁰³⁶.

¹⁰³¹ L'article 2 (a) du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2000) définit la vente d'enfants comme tout acte ou toute transaction en vertu desquels un enfant est remis par toute personne ou tout groupe de personnes à une autre personne ou un autre groupe contre rémunération ou tout autre avantage.

¹⁰³² L'article 3 du protocole additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2000) («Protocole de Palerme») définit la «traite des personnes» comme étant le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation.

¹⁰³³ *Le travail des enfants*, 1999, *op. cit.*, p. 60. Voir également *Le travail des enfants*, 1998, *op. cit.*, p. 52.

¹⁰³⁴ CEACR – observation générale, 2005, convention n° 182.

¹⁰³⁵ Plusieurs pays ont récemment adopté des lois contre la traite, notamment: *Australie* – CEACR, demande directe, 2010; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2011; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Jamaïque* – CEACR, observation, 2011; *Jordanie* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2010; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰³⁶ G. Nesi, L. Nagler et M. Pertile (eds): *Child labour in a globalized world: A legal analysis of ILO action* (Hampshire, Ashgate Publishing Ltd, 2008), p. 92.

Législation globale visant à interdire la vente et la traite des enfants

445. Les dispositions législatives interdisant la traite sont de nature pénale; elles sont parfois intégrées au Code pénal ou au Code du travail, ou dans une loi concernant spécifiquement la traite, l'exploitation ou les droits des enfants. Ainsi, à *Maurice*, la commission a noté avec satisfaction que la loi sur la protection de l'enfance a été modifiée en 2005 afin d'inclure toutes les dispositions interdisant la traite des enfants; l'article 13A(1) de cette loi dispose que toute personne qui, volontairement et illégalement, recrute, transporte, transfère, héberge ou reçoit un enfant à des fins d'exploitation commet une infraction, et l'article 13A(7) précise que le terme «exploitation» comprend l'exploitation de la prostitution des enfants ou les autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues¹⁰³⁷. La commission a également noté avec satisfaction que le *Nicaragua* a promulgué la loi n° 641 de 2007 portant Code pénal, qui interdit la traite des personnes à des fins d'esclavage ou d'exploitation sexuelle¹⁰³⁸, et qu'en *Thaïlande* la loi sur la répression de la traite des personnes interdit la traite des enfants, définie comme le fait de procurer, acheter, vendre, importer ou exporter, détenir, séquestrer ou héberger un enfant de moins de 18 ans à des fins d'exploitation économique ou sexuelle¹⁰³⁹.

Interdiction de la traite des enfants de moins de 18 ans

446. De nombreux pays ont dûment promulgué l'interdiction de la vente et de la traite des personnes de moins de 18 ans. Par exemple, ayant constaté que les dispositions contre la traite de la législation du *Sri Lanka* ne s'appliquaient qu'aux enfants de moins de 16 ans, la commission a ensuite noté avec satisfaction que le nouvel article 360C(1)(c) du Code pénal (loi n° 16 de 2006 amendement le Code pénal) interdit la traite d'un «enfant» dans le but de l'assujettir au travail ou à des services forcés ou obligatoires, à l'esclavage, à la servitude, à la prostitution ou à d'autres formes d'exploitation sexuelle, et que l'article 360C(3) précise que le terme «enfant» désigne une personne de moins de 18 ans¹⁰⁴⁰. De même, observant que les législations de *Finlande* et d'*Irlande* interdisant la traite des enfants couvraient uniquement les enfants de moins de 15 ans et 17 ans, respectivement, la commission a par la suite noté avec intérêt que ces deux pays ont modifié leur législation afin de criminaliser la traite des enfants de moins de 18 ans¹⁰⁴¹.

447. Toutefois, la législation de certains pays n'est pas conforme à la convention. Ainsi, la commission a relevé des cas où la législation n'interdit pas la traite des enfants de moins de 18 ans, ou fixe un seuil inférieur aux 18 ans prescrits par la législation réprimant la traite des personnes¹⁰⁴². Lorsqu'un pays n'a pas de législation interdisant la traite des personnes de moins de 18 ans, la commission souligne que le gouvernement concerné doit remédier à cette lacune de toute urgence.

¹⁰³⁷ *Maurice* – CEACR, observation, 2008.

¹⁰³⁸ *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰³⁹ *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁴⁰ *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2007.

¹⁰⁴¹ *Finlande* – CEACR, demande directe, 2009; *Irlande* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁰⁴² Par exemple, à la *Barbade* – CEACR, demande directe, 2010, bien que la loi de 1994 sur les infractions contre la personne dispose que toute personne qui se livre à la traite d'un enfant de moins de 16 ans commet une infraction, il ne semble exister dans la législation de ce pays aucune disposition interdisant expressément la traite des enfants âgés de moins de 18 ans. Voir également: *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, demande directe, 2011; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011.

Interdiction de la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et de leur travail

448. Les enfants sont victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle commerciale et d'exploitation de leur travail, et ce au niveau mondial; de nombreux pays ont donc interdit la vente et la traite des enfants pour ces deux fins. Au *Paraguay*, par exemple, alors que le Code pénal n'interdisait auparavant que la traite internationale des personnes à des fins de prostitution, la commission a noté avec satisfaction que les nouveaux articles 129b et 129c du Code pénal, amendé par la loi n° 3440/08, punissent également la traite aux fins d'esclavage et de travail forcé, par la force, la menace, la tromperie ou la supercherie ¹⁰⁴³.

449. Toutefois, la commission a également noté des cas où l'interdiction de la traite est incomplète, s'appliquant uniquement lorsqu'elle se produit à des fins d'exploitation sexuelle ¹⁰⁴⁴ ou, plus rarement, d'exploitation du travail ¹⁰⁴⁵. ***La commission souligne que, aux termes de l'article 3 a) de la convention, la vente et la traite des enfants de moins de 18 ans doivent être interdites tant en ce qui concerne l'exploitation sexuelle que l'exploitation par le travail*** ¹⁰⁴⁶.

Interdiction de la traite des filles et des garçons de moins de 18 ans, prenant en compte la situation particulière des filles

450. La convention s'appliquant manifestement à tous les enfants de moins de 18 ans, l'interdiction de la traite d'enfants doit s'étendre aux garçons comme aux filles. Au *Guyana*, la loi de 1893 sur les infractions pénales visait uniquement la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle; toutefois, la commission a noté par la suite que la loi sur la répression de la traite des personnes, promulguée en 2005, instaure un dispositif complet de lutte contre la traite des garçons et des filles ¹⁰⁴⁷. Dans le même ordre d'idées, ayant noté que le Code pénal de la *République de Corée* ne couvrait que la traite des personnes de sexe féminin à des fins d'exploitation sexuelle ¹⁰⁴⁸, la commission a constaté ultérieurement que l'article 29 de la loi sur le bien-être de l'enfance interdit la traite des enfants (définis comme les personnes âgées de moins de 18 ans), et que l'article 18 de la loi sur la répression de l'organisation de la traite sexuelle interdit la traite des personnes à des fins sexuelles, quels que soient le sexe ou l'âge de la victime.

¹⁰⁴³ *Paraguay* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁴⁴ Voir, par exemple, *Algérie* – CEACR, demande directe, 2009; *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2010; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2011; *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁴⁵ *Libye* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁴⁶ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010. Par ailleurs, la commission a noté avec intérêt que les lois interdisant la traite des enfants englobent à la fois l'exploitation sexuelle et l'exploitation du travail à *Chypre* – CEACR, demande directe, 2009; en *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010; et au *Suriname* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁴⁷ *Guyana* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁰⁴⁸ *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2007.

451. Toutefois, la commission a observé que, dans certains cas, la législation couvre la traite des femmes et des filles, mais pas celle des garçons¹⁰⁴⁹. **Par conséquent, la commission rappelle que l'article 3 a) exige l'adoption de dispositions interdisant la vente et la traite des garçons et des filles de moins de 18 ans, et souligne que des mesures immédiates doivent être prises pour s'assurer que la législation protège les enfants des deux sexes.**

452. Il importe cependant de noter que, si l'interdiction de la traite d'enfants s'étend aux garçons comme aux filles, ces dernières sont plus souvent concernées dans la pratique. Ceci est particulièrement vrai dans les cas de traite d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle ou de travail domestique. Dans de tels cas, la commission souligne que les Etats Membres doivent prendre des mesures tenant compte de la situation particulière des filles, conformément à l'article 7, paragraphe 2 e), de la convention, et les protéger contre les pires formes de travail des enfants, y compris la traite des filles à des fins d'exploitation économique ou sexuelle¹⁰⁵⁰.

Interdiction de la traite interne et transfrontalière des enfants

453. Les Etats Membres peuvent être les pays d'origine, de transit et de destination pour la vente et la traite des enfants¹⁰⁵¹. En conséquence, bon nombre d'entre eux interdisent tant la traite interne que transfrontalière des enfants. Ainsi, au *Brésil*, la commission a noté avec satisfaction l'adoption de la loi n° 11.106 de 2005 amendant le titre VI, chapitre V, du Code pénal, concernant le recrutement et la traite des personnes, qui interdit désormais la traite transfrontalière et interne des personnes¹⁰⁵².

454. Dans certains pays toutefois, l'interdiction de la traite des enfants concerne uniquement la traite transfrontalière. La commission est d'avis que cette situation est particulièrement problématique dans les pays où la traite interne est importante¹⁰⁵³. **Elle prie donc les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour interdire la vente et la traite de tous les enfants de moins de 18 ans à des fins d'exploitation économique et sexuelle, tant sur leur territoire que vers leur pays, ou à partir de celui-ci.**

Difficultés d'application de la législation sur la vente et la traite des enfants

455. Bien que la traite à des fins d'exploitation sexuelle concerne le plus souvent la prostitution, la traite à des fins d'exploitation du travail peut revêtir de nombreuses formes, tels la servitude domestique¹⁰⁵⁴ ou pour dettes¹⁰⁵⁵, la vente forcée dans la

¹⁰⁴⁹ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2011; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁵⁰ Voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2009; *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2011; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2008; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁵¹ Voir, par exemple, *Chine* – CEACR, observation, 2011; *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2009; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁵² *Brésil* – CEACR, observation, 2008.

¹⁰⁵³ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁵⁴ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Congo* – CEACR, observation, 2010.

rué¹⁰⁵⁶, la mendicité sous la contrainte d'instructeurs religieux (l'exploitation des enfants *talibés*)¹⁰⁵⁷, l'utilisation d'enfants comme jockeys de chameau¹⁰⁵⁸ et le travail agricole¹⁰⁵⁹. La commission a observé plusieurs cas où, indépendamment d'une législation exhaustive, certains pays connaissent en pratique de graves problèmes de traite d'enfants, qui peuvent découler de plusieurs facteurs.

Lacunes dans l'application de la législation réprimant la traite

456. Les problèmes de traite des enfants résultent fréquemment de carences dans l'application de la législation, en raison soit de l'insuffisance des ressources, soit du faible taux de poursuites et de condamnations¹⁰⁶⁰. Dans ces cas, la commission a exprimé sa préoccupation et prié les gouvernements concernés de prendre des mesures pour garantir l'application intégrale de leur législation, et de fournir des informations sur la mise en œuvre des dispositions interdisant la traite d'enfants, incluant notamment des statistiques sur le nombre et la nature des infractions signalées, des enquêtes, des poursuites, des condamnations et des sanctions imposées¹⁰⁶¹. Par exemple, la commission a noté avec préoccupation le nombre élevé et croissant d'enfants victimes d'exploitation sexuelle et de traite en *Colombie*, ainsi que l'application inégale de la loi dans ce pays; elle a toutefois observé par la suite que le gouvernement a accentué la répression contre les auteurs de ce type de délit: en 2008, les autorités colombiennes ont diligenté 159 enquêtes sur des cas de traite d'enfants, intenté 20 poursuites et obtenu 16 condamnations, les délinquants étant condamnés à des peines d'emprisonnement allant de quatre ans et demi à 14 ans¹⁰⁶².

¹⁰⁵⁵ Voir, par exemple, *Koweït* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁵⁶ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁵⁷ Voir, par exemple, *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁵⁸ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2010; *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁵⁹ Voir, par exemple, *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011; *Mali* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁶⁰ La question de l'application de la convention est généralement couverte par l'article 7 (1) de la convention, qui traite des sanctions. Toutefois, la commission a analysé en parallèle les législations sur la traite des enfants et l'application des peines en ce qui concerne les Etats Membres suivants: *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2009; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁶¹ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Belize* – CEACR, demande directe, 2011; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2011; *Togo* – CEACR, observation, 2011; *Ukraine* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁶² *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011. Des résultats positifs semblables ont été observés en *Azerbaïdjan* – CEACR, demande directe, 2011; et au *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2011.

Complicité de représentants de l'autorité publique

457. *La commission a également exprimé ses préoccupations dans les cas de complicité présumée de représentants de l'autorité publique dans la traite d'enfants*¹⁰⁶³; elle exprime sa profonde préoccupation face à de telles pratiques et prie instamment les gouvernements concernés à intensifier ses efforts et à renforcer la capacité des organes chargés de l'application des lois afin de s'assurer que les responsables de la traite des personnes et leurs complices au sein de l'appareil gouvernemental soient poursuivis et que des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives leur soient imposées.

Mesures programmatiques

458. Comme pour les autres pires formes de travail des enfants, l'article 7, paragraphe 2, de la convention oblige les Etats Membres à adopter des mesures efficaces dans un délai déterminé en vue d'éradiquer la vente et la traite des enfants à des fins d'exploitation économique et sexuelle dans les plus brefs délais. Ces mesures sont particulièrement importantes en ce qui concerne la vente et la traite des enfants car de nombreux pays ont adopté un cadre législatif approprié, mais la traite reste difficile à combattre dans la pratique et exige, entre autres, une coopération transfrontalière.

Réponse de l'OIT à la traite des enfants aux fins de leur utilisation en tant que jockeys de chameau à Qatar

Seule une approche globale dans la lutte contre la traite des enfants permettra d'atteindre l'objectif visé et ainsi éradiquer ce fléau. Le cas du Qatar en constitue une bonne illustration: le gouvernement a pris des mesures législatives, des dispositions pratiques et des programmes de réadaptation qui ont permis d'éradiquer la traite des enfants vers ce pays pour y être utilisés comme jockeys de chameau¹. Ayant observé que, avant l'adoption de la loi n° 22 de mai 2005 sur l'importation, l'emploi, la formation et la participation des enfants aux courses de chameaux, 200 à 300 enfants âgés de 6 à 13 ans (tous en provenance du Soudan) étaient utilisés pour ces courses, où ils étaient exposés à de graves blessures, la commission a noté avec satisfaction que, depuis la promulgation de la loi n° 22 de 2005 et l'adoption de plusieurs mesures pratiques, plus aucun propriétaire de chameau n'utilise d'enfant comme jockey de chameau. Le gouvernement a notamment commencé à remplacer les jockeys par des robots, qui sont devenus si populaires que les propriétaires de chameaux d'autres pays du Conseil de coopération du Golfe (par exemple les Emirats arabes unis, le Koweït et Oman) en achètent. Le gouvernement a également adopté plusieurs mesures de réadaptation afin d'aider les ex-enfants jockeys et leur fournir des soins médicaux, s'ils sont malades ou ont été blessés, avant de les renvoyer vers leur pays, le Soudan. La commission considère les mesures prises par le Qatar concernant l'utilisation de robots jockeys comme un cas de bonne pratique.

¹⁰⁶³ Par exemple, au Mexique – CEACR, observation, 2011, où aucune condamnation ou peine n'a été prononcée en 2008 contre des fonctionnaires corrompus, bien que certains agents des services d'immigration, des fonctionnaires du Bureau du procureur général et des responsables militaires aient été arrêtés pour leur participation présumée à des délits de traite des personnes; en outre, aucune condamnation ou peine pour des infractions de traite des personnes n'a été signalée en 2008 par les autorités fédérales, étatiques ou locales. Voir également Kirghizistan – CEACR, observation, 2011; Papouasie-Nouvelle-Guinée – CEACR, observation, 2011; Paraguay – CEACR, observation, 2011; Togo – CEACR, observation, 2011; Turquie – CEACR, observation, 2011. S'agissant de l'Argentine – CEACR, observation, 2011, ayant pris note de rapports sur la corruption dans la police et sur l'implication directe de policiers dans des activités criminelles liées à la traite des personnes, la commission a noté avec intérêt que, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 26.364 de 2008 sur la prévention et la répression des activités de traite des personnes et sur l'assistance aux victimes, et ce jusqu'au 31 juillet 2010, 590 perquisitions ont été effectuées, 583 personnes ont été arrêtées et 921 victimes ont reçu de l'aide, y compris 204 enfants de moins de 18 ans.

¹ Qatar – CEACR, observation, 2007. De même, en ce qui concerne les *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010, la commission a noté avec satisfaction que l'article 1 de la loi fédérale n° 51 de 2006 définit et interdit la traite des personnes, et qu'un bureau de haut niveau a mis en œuvre plusieurs mesures visant à régler la question de l'utilisation d'enfants comme jockeys de chameau, et appliqué un accord conclu en 2007 avec l'UNICEF établissant un programme de réhabilitation et de rapatriement des enfants jockeys de chameau dans leur pays d'origine (programme EAU-UNICEF), en coopération avec les gouvernements du *Bangladesh*, de *Mauritanie*, du *Pakistan* et du *Soudan* afin de soustraire à leur condition les enfants victimes de traite vers les Emirats arabes unis pour y devenir jockeys de chameau, de les réhabiliter, les rapatrier dans leur pays et les réinsérer dans leur communauté. La commission a noté avec intérêt que, en 2008, 3 778 enfants avaient été soustraits à cette forme de travail (879 du Bangladesh, 465 de Mauritanie, 1 303 du Pakistan et 1 131 du Soudan), et que le gouvernement a versé une indemnité d'environ 8 414 900 dollars E.-U. aux enfants victimes de ce type de travail.

Programmes et plans d'action nationaux contre la traite des enfants

459. De nombreux Etats Membres ont adopté des mesures efficaces dans un délai déterminé, notamment par la mise en œuvre de programmes ou de plans d'action nationaux¹⁰⁶⁴. Ainsi, le *Danemark* a adopté pour 2007-2010 un Plan de lutte contre la traite des personnes, qui cible quatre domaines d'action: renforcement des enquêtes afin d'identifier les personnes responsables de la traite et les traduire en justice; soutien aux victimes de la traite par l'amélioration des services sociaux; prévention de la traite des êtres humains par une limitation de la demande; sensibilisation de la population à ces questions et prévention de la traite par le renforcement de la coopération internationale¹⁰⁶⁵. Au *Viet Nam*, le Plan national de lutte contre la traite criminelle des enfants et des femmes organise des programmes de sensibilisation à l'intention de l'ensemble de la population et d'autres actions à différents niveaux afin de prévenir et de réduire la traite des femmes et des enfants d'ici à 2010¹⁰⁶⁶.

460. D'autres mesures incluent notamment l'accès à l'éducation de base gratuite¹⁰⁶⁷; l'organisation de réunions entre les autorités compétentes chargées de la lutte contre la traite des personnes afin d'examiner les stratégies criminelles sur le terrain¹⁰⁶⁸; des programmes et ateliers de formation destinés aux fonctionnaires chargés de l'aide aux victimes et de la protection de l'enfance, aux travailleurs auprès des jeunes, aux enseignants et aux étudiants, aux procureurs et aux juges ainsi qu'aux divers organismes chargés d'appliquer la loi¹⁰⁶⁹; des actions de sensibilisation¹⁰⁷⁰; l'assistance financière de l'Etat¹⁰⁷¹; une assistance consulaire¹⁰⁷²; des services d'assistance téléphonique¹⁰⁷³;

¹⁰⁶⁴ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Argentine* – CEACR, observation, 2011; *Chine* – CEACR, observation, 2011; *Finlande* – CEACR, demande directe, 2011; *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Malaisie* – CEACR, observation, 2011; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁶⁵ *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁶⁶ *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁶⁷ La convention exige l'accès à l'éducation de base gratuite car il s'agit d'un des moyens les plus efficaces pour prévenir l'engagement des enfants aux pires formes de travail. Ce principe est commenté dans les paragraphes 563 à 588 ci-dessous. Toutefois, les gouvernements de certains pays, par exemple la *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010, ont adopté des mesures éducatives spécifiques comme principal moyen de prévention de la traite des enfants.

¹⁰⁶⁸ Voir, par exemple, *Belgique* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁰⁶⁹ Voir, par exemple, *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁷⁰ Voir, par exemple, *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁷¹ Voir, par exemple, *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2011; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁷² Voir, par exemple, *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁷³ Voir, par exemple, *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2011; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2010.

le renforcement de la réglementation et du contrôle des visas et des mouvements frontaliers¹⁰⁷⁴; la coopération et le partage d'informations avec les organisations ou les groupes chargés des questions de droits humains (et des ONG, UNICEF, PNUD, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et autres institutions des Nations Unies)¹⁰⁷⁵.

461. De nombreux pays ont également créé pour les enfants victimes de violence et de la traite des refuges ou des centres de crise¹⁰⁷⁶, qui fournissent habituellement des services sociaux pour répondre à leurs besoins quotidiens et préparer leur intégration sociale. Ces services peuvent prendre diverses formes: aide juridique, soins médicaux et psychologiques, conseils, soutien financier personnel, assistance rapatriement, remplacement des documents d'identité, formation professionnelle ou scolaire, et lieu de résidence sécurisé.

Collaboration OIT/IPEC

Programmes OIT/IPEC assortis de délais (PAD)

462. Dans de nombreux cas, des mesures efficaces ont été prises dans un délai déterminé avec la collaboration de l'OIT/IPEC¹⁰⁷⁷, y compris la mise en œuvre de **PAD** complets¹⁰⁷⁸. Ainsi, au *Cambodge*, le projet OIT/IPEC, intitulé «Prévention de la traite des enfants et des femmes au niveau communautaire au Cambodge et au Viet Nam» vise à renforcer les capacités locales de prévention de la traite des femmes et des enfants dans six provinces du Cambodge par la mise en place d'une stratégie globale de prévention communautaire contre la traite des femmes et des enfants afin de réduire leur vulnérabilité face à ce phénomène¹⁰⁷⁹. La commission a noté avec intérêt que, grâce à ce projet, 1 454 enfants ont reçu une formation professionnelle et un enseignement informel, 18 670 ont bénéficié d'activités de sensibilisation à la prévention de la traite et à la sécurité des pratiques migratoires, et 379 ont intégré le système scolaire.

Projets régionaux OIT/IPEC

463. L'OIT/IPEC a également mené avec succès des programmes régionaux avec la collaboration de plusieurs pays¹⁰⁸⁰. Par exemple, neuf pays d'Afrique occidentale (*Bénin*,

¹⁰⁷⁴ Voir, par exemple, *Australie* – CEACR, demande directe, 2011; *Canada* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁷⁵ Voir, par exemple, *Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010; *Suriname* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁷⁶ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011; *Bulgarie* – CEACR, observation, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Gabon* – CEACR, observation, 2011; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2010; *Israël* – CEACR, demande directe, 2011; *Italie* – CEACR, demande directe, 2011; *Japon* – CEACR, demande directe, 2011; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011; *Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁷⁷ Voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Equateur* – CEACR, observation, 2009; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁷⁸ Voir, par exemple, *Brésil* – CEACR, observation, 2010; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁷⁹ *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁰⁸⁰ Ces projets régionaux IPEC comprennent, notamment, le programme intitulé «*Reducing labour exploitation of children and women: Combating trafficking in the Greater Mekong subregion*» (Projet Mékong), qui concerne les pays suivants: *Cambodge*, *Chine*, *République démocratique populaire lao*, *Myanmar*, *Thaïlande* et *Viet Nam* (voir, par exemple, *Chine* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique populaire lao*

Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Mali, Nigéria et Togo), où les partenaires sociaux étaient particulièrement préoccupés par le problème de la traite des enfants¹⁰⁸¹, ont participé au programme sous-régional de l'OIT/IPEC de lutte contre la traite des enfants en Afrique centrale et occidentale (LUTRENA), qui a débuté en 2001. Dans le cadre de ce programme, les législations nationales visant à combattre la traite des enfants ont été renforcées afin d'interdire efficacement la traite, et des campagnes de sensibilisation ont été menées auprès du grand public et des groupes et communautés à risque, en vue d'établir des dispositifs de surveillance. Au *Burkina Faso*, par exemple, la commission a noté avec intérêt que 716 enfants ont été interceptés et renvoyés dans leurs familles avec le soutien de partenaires sociaux, techniques et financiers, y compris celui des comités de vigilance, puis placés dans divers ateliers et centres de formation professionnelle, ou réintégrés dans le système scolaire¹⁰⁸². Au *Togo*, les mesures visant directement les enfants et leurs familles entre 2001 et 2007 ont permis de soustraire 4 038 enfants victimes de la traite et de réintégrer dans le système scolaire 173 autres enfants soustraits à cette pire forme de travail¹⁰⁸³. En outre, le programme a permis de créer quatre centres d'hébergement temporaire pour les enfants soustraits à la traite, de mettre sur pied un réseau d'hébergement et d'accueil et de rendre opérationnels 165 comités villageois de vigilance.

Ampleur du problème de la traite des enfants dans la pratique

464. En revanche, plusieurs pays n'ont pas élaboré de mesures efficaces dans un délai déterminé pour protéger les enfants contre la traite¹⁰⁸⁴ ou ont pris des mesures et initiatives qui se sont avérées inadéquates, insuffisantes, ou ont été mises en œuvre imparfaitement, compte tenu notamment de la gravité de ce problème¹⁰⁸⁵. Par exemple, une préoccupation rencontrée est celle des cas d'enfants victimes de vente et de traite à des fins d'exploitation sexuelle ou de travail qui sont en situation irrégulière ou illégale et sont expulsés du pays peu de temps après leur arrestation¹⁰⁸⁶. ***La commission exprime sa préoccupation face à ces situations et souligne que les gouvernements concernés devraient prendre des mesures immédiates et efficaces pour prévenir la traite des enfants et/ou assurer leur retrait et leur réinsertion, par exemple en les rapatriant, en***

– CEACR, demande directe, 2010; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2006), ainsi que le projet sous-régional intitulé «Contribution à la prévention et à l'élimination de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants en Amérique centrale, au Panama et en République dominicaine». Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Guatemala* – CEACR, observation, 2009; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁸¹ CEACR, observation générale, 2005, convention n° 182.

¹⁰⁸² *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2009.

¹⁰⁸³ *Togo* – CEACR, observation, 2011. Voir également *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Gabon* – CEACR, observation, 2009; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2009; *Mali* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁸⁴ Voir, par exemple, *Grenade* – CEACR, demande directe, 2011; *Haïti* – CEACR, observation, 2011; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Oman* – CEACR, demande directe, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁸⁵ Voir, par exemple, *Algérie* – CEACR, demande directe, 2009; *Antigua et Barbuda* – CEACR, demande directe, 2011; *Bahreïn* – CEACR, demande directe, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2011; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, observation, 2010; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁰⁸⁶ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2010; *Oman* – CEACR, demande directe, 2010; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011.

assurant le regroupement familial et en leur fournissant un soutien approprié, en coopération avec leur pays d'origine.

Travail forcé

*Les enfants victimes de servitude pour dettes*¹⁰⁸⁷

465. L'article 3 a) de la convention mentionne spécifiquement la servitude pour dettes comme l'une des pires formes de travail des enfants parmi les formes d'esclavage ou pratiques analogues. Ce phénomène peut recouvrir plusieurs situations, notamment le cas des enfants vendus en servitude par leurs parents¹⁰⁸⁸, celui des parents eux-mêmes victimes de servitude pour dettes, l'enfant n'ayant alors d'autre choix que de travailler avec eux¹⁰⁸⁹, et le cas où un enfant est utilisé pour régler un différend financier et envoyé par sa famille travailler pour rembourser une dette¹⁰⁹⁰.

Législation interdisant la servitude pour dettes des enfants

466. La Constitution ou la législation de plusieurs Etats Membres interdit le travail forcé des enfants, ce qui englobe parfois la servitude pour dettes. En outre, la législation de certains Etats traite spécifiquement du sujet, comme aux *Philippines*, où la loi instituant une protection spéciale contre les abus, l'exploitation et la discrimination interdit la servitude pour dettes et le servage des enfants de moins de 18 ans¹⁰⁹¹. Le Code pénal de l'*Australie* interdit également expressément la servitude pour dettes, qui constitue un délit aggravé lorsque la victime a moins de 18 ans¹⁰⁹². Certains pays ont adopté une législation spécifique abolissant la servitude pour dettes. Par exemple, dans son rapport présenté conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de l'Inde déclare avoir adopté en 1976 la loi sur l'abolition de la servitude pour dettes; il est indiqué dans le rapport global de 2010 que ce pays a été le premier en Asie du Sud à adopter une telle législation¹⁰⁹³. ***Toutefois, dans certains pays, l'interdiction spécifique de la servitude pour dettes ne couvre pas toutes les personnes de moins de 18 ans***¹⁰⁹⁴. ***Dans ces cas, la commission invite les gouvernements concernés à amender d'urgence la législation applicable afin que l'interdiction de la servitude pour dettes vise tous les enfants de moins de 18 ans.***

Difficultés liées à l'application de l'interdiction de la servitude pour dettes des enfants

467. La servitude pour dettes des enfants est souvent un problème d'application pratique, l'utilisation illégale d'enfants en servitude persistant malgré une législation qui l'interdit. La solution à ce problème nécessite donc l'application effective des lois et des initiatives telles que les comités locaux de vigilance, qui ont été constitués au *Pakistan* pour

¹⁰⁸⁷ Pour une définition et des commentaires complets de la servitude pour dettes, y compris celle des adultes, voir étude d'ensemble de 2007, *op. cit.*, paragr. 71.

¹⁰⁸⁸ Voir, par exemple, *Philippines* – CEACR, observation, 2006.

¹⁰⁸⁹ Voir, par exemple, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2009.

¹⁰⁹⁰ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, observation, 2010.

¹⁰⁹¹ *Philippines* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁰⁹² Art. 271.8 et 271.9 du Code pénal de 1995. *Australie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁹³ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, *op. cit.*, paragr. 85.

¹⁰⁹⁴ Par exemple, au *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011, la loi sur le travail de 2006 interdit la servitude pour dettes, mais seulement à l'égard des enfants de moins de 14 ans. Toutefois, la commission a noté l'indication du gouvernement qui déclare préparer des propositions visant à mettre l'article 35 du Code du travail de 2006 en conformité avec l'article 3 a) de la convention.

contrôler l'application de la loi de 1992 sur l'abolition de la servitude pour dettes, ou l'Unité de surveillance des groupes vulnérables créée en *République démocratique populaire lao* pour intervenir dans les questions touchant aux enfants vulnérables, y compris la servitude pour dettes des enfants¹⁰⁹⁵. Toutefois, les dispositifs de surveillance et de lutte contre la servitude pour dettes des enfants se sont révélés inefficaces dans plusieurs pays¹⁰⁹⁶, auquel cas la commission souligne que les gouvernements concernés doivent intensifier leurs efforts pour renforcer la capacité des services compétents afin d'assurer l'application effective de la législation interdisant cette pire forme de travail des enfants.

Programmes complémentaires de lutte contre la servitude pour dettes des enfants

468. La commission est d'avis que l'application effective des dispositions législatives devrait être complétée par des programmes visant la prévention de la servitude pour dettes des enfants ainsi que la réadaptation et la réinsertion sociale des enfants soustraits à cette pire forme de travail des enfants. Au *Népal*, après que le Parlement ait adopté en 2000 une déclaration formelle abolissant le système *kamaiya*¹⁰⁹⁷, le gouvernement a lancé en collaboration avec l'OIT/IPEC un projet intitulé «Élimination durable de la servitude pour dettes», axé sur la réadaptation des travailleurs *kamaiyas* libérés. La commission a noté avec intérêt que ce projet a permis d'éviter la servitude pour dettes à 5 554 enfants, qui ont bénéficié d'un soutien éducatif, et que 1 232 enfants soustraits au système *kamaiya* ont reçu une éducation informelle, tandis que leurs familles bénéficiaient d'une aide financière¹⁰⁹⁸. La commission est d'avis que ces mesures de réadaptation devraient aussi inclure des initiatives sur l'éducation, conformément à l'article 7, paragraphe 2 c), de la convention. L'*Etat plurinational de Bolivie* en constitue un bon exemple, la commission ayant noté avec intérêt que dix centres de formation ont été mis en place dans six camps de la municipalité de Bermejo¹⁰⁹⁹.

Travail domestique forcé des enfants

469. Le travail domestique est une autre forme de travail forcé qui touche particulièrement les enfants¹¹⁰⁰, dont un grand nombre travaillent comme domestiques partout dans le monde¹¹⁰¹, certains d'entre eux étant exploités dans des conditions assimilables au travail forcé. Cette catégorie inclut les enfants qui sont obligés de travailler de longues heures sans rémunération et ne sont pas libres de leurs mouvements¹¹⁰², les enfants victimes de la traite à des fins de travail domestique¹¹⁰³ et

¹⁰⁹⁵ *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁹⁶ Par exemple, au *Pakistan* – CEACR, observation, 2011, le travail forcé continue malgré la création de comités de vigilance de district et touche les enfants les plus pauvres et les plus vulnérables. La commission a également pris note de graves allégations de corruption au sein de ces comités de vigilance de district et observé que la police manque de personnel formé, possédant l'équipement nécessaire pour affronter les gardes armés des propriétaires lorsqu'elle libère des travailleurs asservis.

¹⁰⁹⁷ Système traditionnel de servitude pour dettes dans le sud du *Népal*.

¹⁰⁹⁸ *Népal* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁰⁹⁹ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2009.

¹¹⁰⁰ La commission a également souligné le caractère potentiellement dangereux du travail domestique des enfants, question traitée aux paragraphes 540 à 558 ci-dessous de ce chapitre sur les travaux dangereux.

¹¹⁰¹ Selon le Programme SIMPOC de l'OIT/IPEC, environ 15,5 millions d'enfants travaillaient comme domestiques dans le monde en 2008. Voir *Domestic work – Policy brief: Global and regional estimates on domestic workers* (Genève, BIT, 2011), p. 9.

¹¹⁰² Voir, par exemple, *Haïti* – CEACR, observation, 2011.

les enfants vendus par leurs parents comme domestiques¹¹⁰⁴, outre les divers systèmes traditionnels de servitude domestique¹¹⁰⁵.

Mesures législatives protégeant les enfants contre le travail domestique forcé

470. La législation peut largement contribuer à la protection des enfants contre le travail domestique forcé. Dans certains pays, les dispositions interdisant le travail forcé mentionnent expressément que cette interdiction s'applique aux travailleurs domestiques. Par exemple, l'article 15 du Code du travail de 1997 du *Cambodge* dispose que le travail forcé ou obligatoire est interdit, y compris pour les domestiques ou les serveurs¹¹⁰⁶. Le problème du travail forcé des enfants domestiques peut être abordé par le biais d'une réglementation efficace du travail domestique, encadrant notamment les pratiques de recrutement et les conditions de travail. Par exemple, la commission a noté avec satisfaction que le *Nicaragua* a adopté la loi n° 666 de 2008 sur le travail domestique modifiant le Code du travail afin d'accroître la protection fournie aux jeunes qui travaillent dans ce secteur en précisant les méthodes de recrutement et les conditions de travail, ainsi que les sanctions applicables en cas d'abus¹¹⁰⁷. Par ailleurs, la commission a noté que certains Etats ont choisi d'interdire totalement le travail domestique des enfants¹¹⁰⁸.

471. *Malgré certaines avancées en la matière, d'importantes lacunes législatives subsistent dans plusieurs pays, permettant ainsi la poursuite de l'exploitation des enfants domestiques¹¹⁰⁹. Dans de tels cas, la commission rappelle aux gouvernements concernés que le travail forcé des enfants domestiques constitue l'une des pires formes de travail des enfants, exprime sa vive préoccupation face à l'exploitation économique et sexuelle continue qu'ils subissent, et considère qu'une législation nationale interdisant cette pratique doit être adoptée d'urgence.*

¹¹⁰³ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2011; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Mali* – CEACR, observation, 2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁰⁴ Par exemple, la commission a pris note des indications de la Confédération syndicale internationale des syndicats (CSI) selon lesquelles des enfants domestiques travaillent dans des conditions de servitude au *Maroc*, les parents vendant leurs enfants pour qu'ils travaillent comme domestiques. Voir *Maroc* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁰⁵ Tels que la pratique consistant à «adopter» un enfant comme domestique en *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011, et le système *criadazgo* au *Paraguay* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁰⁶ *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009.

¹¹⁰⁷ *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁰⁸ Voir, par exemple, *Bénin*, CEACR, demande directe, 2011; *Brésil* – CEACR, observation, 2010; *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁰⁹ Aux *Philippines*, le travail domestique est interdit seulement pour les enfants de moins de 15 ans, bien que les jeunes entre 15 et 18 ans continuent d'être employés à des travaux domestiques dans des conditions analogues au travail forcé (*Philippines* – CEACR, observation, 2010). Le gouvernement du *Bangladesh* prépare une directive sur le sujet, mais le travail domestique des enfants n'est pas interdit par la loi, bien qu'un grand nombre d'enfants effectuent ce type de travail pendant de longues heures sans rémunération (*Bangladesh* – CEACR, observation, 2011).

Difficultés liées à l'application de l'interdiction du travail forcé des enfants domestiques

Persistence du travail forcé domestique malgré les interdictions législatives

472. La commission a relevé des cas où la législation, bien que conforme à la convention, est insuffisante pour remédier à la pratique du travail domestique forcé des enfants¹¹¹⁰. Elle prie alors les gouvernements concernés de prendre immédiatement des mesures efficaces pour garantir que les enfants soumis au travail domestique forcé bénéficient de la protection accordée par la législation nationale, que les responsables de cette pire forme de travail des enfants sont poursuivis et que des sanctions efficaces et suffisamment dissuasives leur sont imposées dans la pratique.

Prise en compte de la situation particulière des filles domestiques

473. Partout dans le monde, le travail domestique des enfants concerne principalement les filles, qui sont souvent isolées et bénéficient d'une protection ou d'un soutien social limités¹¹¹¹. En raison de cet isolement, la commission a observé qu'il peut être extrêmement difficile d'entrer en contact direct avec les filles domestiques, qui sont particulièrement vulnérables aux agressions physiques et sexuelles¹¹¹². La commission exprime sa profonde préoccupation concernant leur situation et considère, s'agissant du travail domestique des enfants dans des conditions analogues à l'esclavage, qu'il est essentiel de tenir compte de la situation particulière des jeunes filles, qui constituent la majorité des victimes de cette pire forme de travail des enfants.

Programmes d'aide aux enfants victimes du travail domestique forcé

474. Les législations réprimant le travail forcé des enfants domestiques n'étant pas toujours efficaces, il est essentiel d'adopter des programmes permettant de prévenir l'engagement des enfants dans cette pire forme de travail et de les en soustraire.

Rôle des plans d'action nationaux dans la lutte contre le travail domestique forcé des enfants

475. Les programmes visant à lutter contre le travail domestique forcé des enfants s'inscrivent souvent dans le cadre plus large des stratégies nationales. Par exemple, l'*Ouganda* a mis en œuvre des plans d'action qui visent à la fois la prévention (notamment par l'éducation et la formation), le retrait et la réinsertion des enfants domestiques dans le cadre de son Programme national d'élimination du travail des

¹¹¹⁰ Par exemple, au *Paraguay*, bien que le décret n° 4951 de 22 mars 2005 ait aboli le système *criadazgo* (les enfants vivant et travaillant dans la maison d'un tiers en échange de l'hébergement, de nourriture et d'une instruction de base, parfois dans des situations analogues à l'esclavage), cette pratique persiste dans le pays (*Paraguay* – CEACR, observation, 2011). Par ailleurs, au *Togo*, alors que la législation nationale interdit le travail forcé et que le travail domestique est considéré comme dangereux pour les personnes âgées de moins de 18 ans, le travail domestique des enfants y persiste dans des conditions similaires au travail forcé (*Togo* – CEACR, observation, 2011).

¹¹¹¹ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., paragr. 258.

¹¹¹² Par exemple, au *Maroc*, la commission a noté les commentaires de la CSI, selon lesquelles environ 50 000 enfants, principalement des filles, sont employés à des travaux domestiques. Environ 13 000 jeunes filles de moins de 15 ans (dont 70 pour cent ont moins de 12 ans et 25 pour cent moins de 10 ans) sont employées comme domestiques à Casablanca. Bon nombre d'entre elles, appelées «petites bonnes», sont victimes d'agressions physiques et sexuelles (*Maroc* – CEACR, observations, 2009 et 2010).

enfants ¹¹¹³. Les plans d'action nationaux de lutte contre le travail des enfants en *Equateur* et au *Swaziland* ¹¹¹⁴ comprennent également des mesures contre l'exploitation du travail domestique des enfants.

Rôle des projets OIT/IPEC

476. La commission tient à souligner le rôle des projets OIT/IPEC dans l'éventail des mesures d'aide aux enfants engagés dans le travail domestique. Par exemple, la commission a noté qu'en *Indonésie* l'application de la phase II du projet OIT/IPEC, intitulé «Aide au Plan national d'action indonésien et à l'élaboration d'**un programme assorti de délais** pour l'élimination des pires formes de travail des enfants», a permis d'éviter le travail domestique à 1 213 enfants, et d'en réadapter et réinsérer 127 autres ¹¹¹⁵. Parmi les autres projets OIT/IPEC d'aide aux enfants domestiques, on peut citer le programme lancé en *Ouganda* et en *Zambie*, intitulé «Prévention et élimination de l'exploitation des enfants dans le travail domestique par l'éducation et la formation en Afrique subsaharienne et anglophone», ainsi que les initiatives au *Cambodge*, en *Equateur* et au *Togo* ¹¹¹⁶.

Aider les enfants domestiques par la formation et l'éducation

477. La commission note que les enfants qui travaillent comme domestiques dans des conditions analogues au travail forcé ont souvent un accès limité à l'enseignement ¹¹¹⁷; les mesures éducatives jouent donc un rôle important pour les atteindre. Ainsi, le **PAD** mis en œuvre au *Mali* ont permis d'alphabétiser plus de 900 aides ménagères et de dispenser une formation supplémentaire à plus de 3 000 enfants ¹¹¹⁸. Au *Pakistan*, dix centres d'éducation et de formation destinés aux enfants domestiques ont été créés afin de faciliter leur intégration dans le réseau d'enseignement régulier ¹¹¹⁹. Les autorités du *Guatemala* ont mis en œuvre un projet qui a permis à 110 enfants et adolescents travaillant comme domestiques de réintégrer le système scolaire ¹¹²⁰. Les mesures éducatives jouent également un rôle essentiel dans la prévention de cette pire forme de travail des enfants.

Difficultés d'application des programmes

478. Toutefois, les programmes visant à protéger les enfants domestiques n'ont pas tous démontré leur efficacité, la commission ayant observé une absence de progrès sensibles dans plusieurs Etats Membres, malgré la mise en œuvre de telles mesures ¹¹²¹. Lorsque

¹¹¹³ *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹¹⁴ *Equateur* – CEACR, demande directe, 2009; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹¹⁵ *Indonésie* – CEACR, observation, 2011.

¹¹¹⁶ *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Equateur* – CEACR, demande directe, 2009; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Togo* – CEACR, observation, 2011; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹¹⁷ Voir, par exemple, *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *Haïti* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹¹⁸ *Mali* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹¹⁹ *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹²⁰ *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2009.

¹¹²¹ Par exemple, le gouvernement du *Maroc* a adopté un programme national de lutte contre l'emploi des jeunes filles comme domestiques, et l'OIT/IPEC a lancé un programme d'action pour combattre cette pratique.

c'est le cas, la commission invite instamment les gouvernements concernés à intensifier leurs efforts pour garantir que tous les enfants de moins de 18 ans travaillant comme domestiques dans des conditions analogues à l'esclavage sont identifiés et soustraits à leur condition, et bénéficient d'une assistance pour les aider à se réinsérer et se réadapter.

Travail obligatoire dans le cadre du système scolaire

479. La commission note avec préoccupation que le travail obligatoire des enfants en milieu scolaire persiste dans certains pays. Cette forme de travail forcé spécifique aux enfants, qui peut commencer à un très jeune âge, interrompt le processus d'apprentissage des enfants concernés et suppose souvent leur participation à des tâches dangereuses. La commission a ciblé deux types particuliers de travail obligatoire en milieu scolaire, à savoir la participation forcée des écoliers au travail (parfois appelée programmes «travail-études») et l'utilisation des enfants pour la mendicité forcée, sous prétexte d'éducation.

Programmes travail-études

480. La commission a observé que, dans plusieurs pays d'Asie centrale, des enfants d'âge scolaire sont retirés de l'école et contraints de travailler durant les heures normales d'enseignement. La participation à ces programmes est obligatoire, les enfants risquant des amendes s'ils travaillent trop lentement ou ne respectent pas les quotas de production. De plus, il peut être tenu compte de leur comportement au travail aux fins de leur évaluation scolaire. Bien que ce type de travail obligatoire survienne surtout pendant la saison des récoltes (notamment celle du coton)¹¹²², les responsables de ces programmes font parfois appel à des classes entières, durant de longues périodes, pour effectuer des tâches manuelles peu qualifiées¹¹²³.

481. *La pratique du travail obligatoire en milieu scolaire étant souvent profondément ancrée dans le système éducatif et intégrée aux processus de production du pays, la plupart des mesures législatives adoptées à cet égard se sont révélées insuffisantes ou inefficaces pour combattre ce phénomène*¹¹²⁴. **Par ailleurs, dans certains Etats Membres, les responsables locaux ignorent systématiquement la législation interdisant cette pratique**¹¹²⁵ **et la loi est mal appliquée sur le terrain**¹¹²⁶.

Cependant, la commission a par la suite noté l'absence d'informations sur les résultats obtenus grâce à ces mesures et a exprimé sa profonde préoccupation face à l'exploitation des jeunes filles de moins de 18 ans employées à des travaux domestiques dans des conditions analogues à l'esclavage (*Maroc* – CEACR, observation, 2011). Par ailleurs, la commission a noté que des jeunes filles qui avaient immigré au *Koweït* pour y travailler comme domestiques se sont retrouvées contre leur gré dans une situation de servitude pour dettes. Un centre a été créé en 2007 pour réglementer la situation des travailleurs domestiques et s'assurer qu'aucun travailleur domestique de moins de 18 ans n'est admis dans le pays, mais l'exploitation de ces travailleurs de moins de 18 ans déjà entrés dans le pays reste un sujet de préoccupation (*Koweït* – CEACR, demande directe, 2010).

¹¹²² Voir, par exemple, *Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹²³ Par exemple, en *Chine* – CEACR, observation, 2011, les programmes travail-études dans certaines régions (notamment les provinces pauvres continentales) contraignent les élèves à accomplir des travaux tels que la fabrication de feux d'artifice, l'enfilage de perles ou d'autres types de production artisanale.

¹¹²⁴ Par exemple, en *Ouzbékistan*, bien qu'un décret interdisant le travail des enfants dans les plantations de coton ait été pris en septembre 2008, la commission a relevé des allégations concordantes et le large consensus au sein des institutions des Nations Unies, des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et des ONG, à savoir que la pratique consistant à mobiliser les écoliers pour la récolte du coton persiste dans ce pays (*Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2011).

¹¹²⁵ Par exemple, en *Chine*, la direction locale de l'enseignement de la région autonome ouïgoure du Xinjiang avait interdit aux enfants âgés de 6 à 14 ans de participer à la récolte de coton et a augmenté ses subventions aux écoles qui y participaient auparavant. Toutefois, la commission a noté que cette directive n'a pas été appliquée au

482. *Dans tous ces cas, la commission exprime sa profonde préoccupation face au retrait des enfants de l'école à des fins de travail forcé et à l'échec patent des mesures législatives interdisant cette pratique. Rappelant que toutes les formes de travail forcé ou obligatoire sont considérées comme des pires formes de travail des enfants, la commission invite instamment tous les Etats Membres où des enfants sont astreints au travail obligatoire par leur école à prendre immédiatement des mesures efficaces pour faire cesser cette exploitation dans la pratique.*

Les enfants talibés

483. *La commission a observé dans certains pays ouest-africains une autre forme de travail en milieu éducatif, à savoir le phénomène des enfants talibés (parfois appelés almudus¹¹²⁷ ou mouhadjirin¹¹²⁸). Ces enfants étudient dans les écoles coraniques sous la tutelle de professeurs de religion islamique appelés marabouts auprès desquels ils sont placés pour recevoir une éducation coranique mais qui, trop souvent, les contraignent à la mendicité. Cette situation constitue une dérive par rapport aux objectifs légitimes de ce système d'éducation traditionnel et ses méthodes. Bien que la question de la quête de l'aumône utilisée comme un outil pédagogique ne relève pas du mandat de la commission, il est clair que l'utilisation d'enfants pour la mendicité à des fins purement économiques ne peut être acceptée en vertu de la convention n° 182. Il s'agit néanmoins d'un phénomène croissant dans certains pays¹¹²⁹. Souvent astreints à des conditions de servitude, les enfants talibés sont obligés de travailler tous les jours, généralement comme mendiants, et de remettre les aumônes reçues à leur marabout. Par ailleurs, les enfants talibés sont parfois plus exposés à la traite des personnes, comme victimes de la traite interne (des régions rurales vers les zones urbaines¹¹³⁰) ou transfrontalière vers les grandes villes¹¹³¹. Ils peuvent également être affectés aux travaux agricoles par leur marabout¹¹³² ou victimes de traite organisée à cette fin¹¹³³. La commission exprime sa profonde préoccupation face à l'utilisation des enfants talibés à des fins purement économiques et souligne que cette pire forme de travail des enfants doit être éliminée de toute urgence.*

niveau local. Au *Tadjikistan*, la loi sur l'enseignement interdit d'employer les élèves et les enfants aux travaux agricoles pendant leurs études, mais cette législation est systématiquement ignorée par les responsables aux niveaux régional, municipal et de district, les enfants étant retirés de l'école pour la récolte du coton; un décret présidentiel publié en avril 2009 interdit le recours aux étudiants pour la récolte du coton, mais le travail obligatoire des enfants demeure un sujet de préoccupation (*Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011).

¹¹²⁶ Par exemple, au *Kirghizistan*, la réglementation interdisant aux enfants de participer aux travaux agricoles n'est pas strictement appliquée. Dans certains cas, les classes sont annulées et les enfants sont envoyés aux champs pour récolter le coton, les revenus ainsi générés allant directement aux écoles (*Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011).

¹¹²⁷ *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹²⁸ *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹²⁹ Voir, par exemple, *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

¹¹³⁰ Voir, par exemple, *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010.

¹¹³¹ Par exemple, la commission a noté que des enseignants coraniques avaient amené des enfants *talibés* à Dakar pour y mendier, en provenance d'autres pays, y compris la *Gambie*, le *Mali* et la *Mauritanie*. Voir *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Mali* – CEACR, observation, 2010; *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010.

¹¹³² Voir, par exemple, *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

¹¹³³ Par exemple, des enfants *talibés* du *Burkina Faso* ont été victimes de traite et emmenés pour travailler dans la riziculture au *Mali* (*Burkina Faso* – CEACR, observation, 2008).

Persistance de l'exploitation des enfants talibés malgré les efforts législatifs

484. La commission observe que les mesures législatives prises pour lutter contre cette pire forme de travail des enfants n'ont généralement pas été très efficaces, la mendicité forcée persistant dans la pratique¹¹³⁴. Les autorités de certains Etats Membres n'appliquent pas la législation existante afin de poursuivre les contrevenants, et certaines preuves démontrent que cette pratique est officiellement tolérée¹¹³⁵. Dans ces cas, la commission exprime sa grave préoccupation devant l'exploitation des enfants *talibés* et souligne que les autorités responsables doivent prendre d'urgence des mesures efficaces pour faire appliquer la législation nationale interdisant la mendicité forcée des enfants, et punir les *marabouts* qui utilisent les enfants à des fins purement économiques.

Quelques avancées: Programmes ciblant les enfants talibés

485. L'exploitation économique des enfants *talibés* étant souvent un problème profondément enraciné dans les pratiques traditionnelles, certains pays ont tenté de prendre des mesures pour y remédier, avec un succès inégal toutefois. Par exemple, deux programmes d'action visant à sortir les enfants *talibés* des rues et à les réinsérer à l'école ont été mis en œuvre au *Bénin*, avec l'appui de l'OIT/IPEC¹¹³⁶. Par ailleurs, le gouvernement du *Sénégal* a mis en œuvre un projet dans les *daaras* (écoles coraniques) pour lutter contre la mendicité des enfants *talibés* et les préparer à la vie sociale et professionnelle par des activités éducatives et professionnelles; il a également établi un programme de soutien à 48 écoles coraniques qui se sont engagées à ne pas contraindre les enfants *talibés* à la mendicité¹¹³⁷. En *Mauritanie*, les autorités ont créé un centre d'accueil pour la protection et l'intégration sociale des enfants en situation difficile, qui cible les enfants des rues et ceux qui sont contraints de mendier ou victimes d'exploitation économique¹¹³⁸. Cependant, l'exploitation des enfants *talibés* reste un problème dans tous ces pays. La commission prie donc instamment les gouvernements concernés de renforcer les programmes pertinents afin de prévenir la mendicité contrainte des enfants *talibés* à des fins exclusivement économiques, et de renforcer leurs efforts pour identifier les enfants victimes de cette pire forme de travail, les en soustraire et les réinsérer.

¹¹³⁴ Par exemple, au *Mali*, l'article 183 du Code pénal prévoit que toute personne incitant un enfant à mendier est passible d'une peine d'emprisonnement, mais la pratique de la mendicité par les enfants des écoles coraniques se poursuit (*Mali* – CEACR, observation, 2010).

¹¹³⁵ Par exemple, en 2006, au *Niger*, le ministère de la Justice a envoyé aux autorités judiciaires une circulaire exigeant l'application stricte des dispositions du Code pénal interdisant d'inciter une autre personne à mendier ou de profiter de la mendicité à des fins purement économiques. Toutefois, la commission a noté ultérieurement que, selon le gouvernement, malgré quelques arrestations de marabouts soupçonnés d'utiliser des enfants à des fins purement économiques, ces personnes ont généralement été libérées faute de preuves, et que le phénomène des enfants *talibés* reste un grave problème en pratique (*Niger* – CEACR, observation, 2011). Au *Sénégal*, bien que la loi n° 02/2005 du 29 avril 2005 interdise l'organisation de la mendicité d'autrui à des fins lucratives ou d'exercer des pressions sur toute personne pour l'inciter à mendier, y compris lorsque l'infraction vise un mineur, le phénomène talibé demeure un sujet de préoccupation dans la pratique. Par ailleurs, la loi n° 02/2005 n'a jamais été invoquée pour intenter des poursuites pour délit de mendicité, et il existe des preuves démontrant la tolérance des institutions locales à l'égard de la traite des enfants *talibés* pour la mendicité forcée (*Sénégal* – CEACR, observation, 2011).

¹¹³⁶ *Bénin* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2011.

¹¹³⁷ Toutefois, la commission a noté les commentaires de la Fédération nationale des syndicats autonomes du *Sénégal*, selon laquelle les mesures prises pour les enfants *talibés* sont efficaces, mais restent insuffisantes. Voir *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

¹¹³⁸ *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010.

Le travail des enfants et les conflits armés

Recrutement forcé ou obligatoire des enfants dans les conflits armés:

L'une des pires formes de travail des enfants

486. Dans les conclusions proposées initialement durant la 86^e session de la Conférence en 1998, pour l'adoption de la convention n^o 182, le recrutement forcé ou obligatoire des enfants¹¹³⁹ en vue de leur utilisation dans les conflits armés ne figurait pas dans la liste des pires formes de travail des enfants; étant donné le large éventail d'opinions exprimées sur cette question, la commission a décidé de reporter les discussions sur ce point à la 87^e session de la Conférence, en 1999¹¹⁴⁰. La très grande majorité des gouvernements a exprimé sa préférence pour une mention expresse de la participation des enfants aux conflits armés dans un paragraphe distinct de l'*article 3* de la convention, alors que d'autres auraient préféré que cette question soit tranchée par la législation nationale, aux termes de l'*article 4, paragraphe 1*, sur les types de travail dangereux. Compte tenu de la complexité du débat, la Commission de la Conférence sur le travail des enfants a décidé de confier à un groupe de travail tripartite informel le soin de dégager un consensus sur cette question. Au terme de ses consultations, le groupe de travail informel a proposé de définir le recrutement forcé ou obligatoire des enfants de moins de 18 ans aux fins d'utilisation dans des conflits armés comme une catégorie distincte de travail forcé ou obligatoire, interdite en vertu de l'*article 3 a)* de la convention¹¹⁴¹, proposition que les mandants tripartites ont finalement adoptée telle qu'amendée¹¹⁴².

Mesures législatives adoptées par les Etats Membres

487. L'interdiction prévue à l'*article 3 a)* de la convention s'applique aux forces armées officielles comme aux autres groupes armés. Il convient néanmoins de rappeler que l'*article 3 a)* interdit seulement le recrutement forcé ou obligatoire des enfants de moins de 18 ans, mais ne couvre pas leur enrôlement volontaire en vue d'un conflit armé¹¹⁴³.

488. Certaines tendances positives se dégagent des observations de la commission sur ce sujet, à savoir que la grande majorité des pays ont fixé à 18 ans, voire au-delà, l'âge minimum de conscription obligatoire pour le service militaire national¹¹⁴⁴. Par ailleurs, la législation de certains pays excède les exigences de la convention en interdisant tant le recrutement obligatoire que volontaire des enfants de moins de 18 ans dans les forces ou

¹¹³⁹ *Le travail des enfants*, 1998, *op. cit.*, pp. 173-177.

¹¹⁴⁰ *Compte rendu des travaux*, CIT, 86^e session, 1998, Genève, rapport de la Commission sur le travail des enfants, paragr. 145, pp. 19/38-39.

¹¹⁴¹ *Compte rendu des travaux*, CIT, 87^e session, 1999, Genève, rapport de la Commission sur le travail des enfants, paragr. 130, pp. 19/33-34.

¹¹⁴² *Ibid.*, paragr. 163, p. 19/42.

¹¹⁴³ La question de l'enrôlement volontaire est couverte par le protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

¹¹⁴⁴ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2008 (service militaire obligatoire pour les hommes entre 20 et 45 ans); *Koweït* – CEACR, demande directe, 2010 (toutes les personnes appelées pour servir dans l'armée doivent être âgées de plus de 21 ans); *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2009 (les citoyens âgés de 19 ans sont tenus de faire leur service militaire).

groupes armés¹¹⁴⁵. Par exemple, au *Gabon*, l'enrôlement dans l'armée est volontaire et ne peut avoir lieu avant l'âge de 20 ans¹¹⁴⁶.

489. Dans un certain nombre de pays, des règles différentes s'appliquent pour le service militaire obligatoire et l'enrôlement volontaire, ce dernier étant autorisé pour les personnes de moins de 18 ans, ce qui n'est pas contraire aux obligations des Etats Membres en vertu de la convention. Ainsi, en *Israël*, une personne âgée de 17 ans et demi révolus peut rejoindre l'armée si elle en fait la demande par écrit et obtient le consentement de ses parents, tandis que la loi dispose que tout citoyen israélien ayant atteint l'âge de 18 ans et demi a l'obligation d'effectuer son service militaire¹¹⁴⁷. A *Singapour*, toute personne âgée de 16 ans et 6 mois peut demander aux autorités compétentes son incorporation dans les forces armées régulières, alors que l'obligation d'enrôlement pour le service national concerne tous les citoyens du pays de plus de 18 ans¹¹⁴⁸.

490. Parmi les évolutions positives constatées ces dernières années, la commission a noté avec satisfaction que, dans des cas où elle avait antérieurement observé des recrutements forcés d'enfants de moins de 18 ans, certains pays, dont la *République centrafricaine*, *Sri Lanka* et la *République-Unie de Tanzanie*, ont récemment adopté une loi, ou modifié leur législation afin d'interdire le recrutement forcé ou obligatoire des enfants de moins de 18 ans en vue de leur utilisation dans un conflit armé¹¹⁴⁹.

491. Cependant, quelques législations nationales autorisent toujours le recrutement obligatoire des enfants de moins de 18 ans¹¹⁵⁰. Par ailleurs, il existe des cas où le recrutement obligatoire des enfants de moins de 18 ans, bien qu'interdit, peut être autorisé dans des circonstances spéciales¹¹⁵¹. La commission prie donc les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour assurer qu'aucun adolescent de moins de 18 ans ne soit recruté pour participer à un conflit armé.

Difficultés d'application de la législation concernant le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur participation à des conflits armés

492. Alors que la grande majorité des pays a adopté une loi, ou modifié la législation existante, pour interdire le recrutement forcé ou obligatoire des enfants de moins de 18 ans, il subsiste dans la pratique des situations où les enfants sont enrôlés de force dans les forces armées nationales ou des groupes armés illégaux.

¹¹⁴⁵ Voir, par exemple, *Mali* – CEACR, demande directe, 2006; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2006; *Uruguay* – CEACR, demande directe, 2005.

¹¹⁴⁶ *Gabon* – CEACR, demande directe, 2007 (loi n° 004/98 sur l'organisation générale de la défense nationale et la sécurité publique).

¹¹⁴⁷ *Israël* – CEACR, demande directe, 2011 (*Defence Service Law*).

¹¹⁴⁸ *Singapour* – CEACR, demande directe, 2006 (*Enlistment Act*).

¹¹⁴⁹ *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010 (Code du travail de 2009); *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2007 (loi n° 16 de 2006 portant amendement du Code pénal); *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010 (*Anti-Trafficking Act*, 2008).

¹¹⁵⁰ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2005; *Guinée* – CEACR, demande directe, 2007; *Niger* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁵¹ Par exemple, au *Cap-Vert* et au *Mozambique*, les personnes de moins de 18 ans peuvent être forcées de s'enrôler (dès l'âge de 17 ans) dans les forces armées en temps de guerre. Voir *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2007; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010.

Cas de progrès

493. La situation des enfants touchés par les conflits armés s'est améliorée dans plusieurs cas, généralement de pair avec la diminution ou la cessation des hostilités dans le pays, notamment en *Côte d'Ivoire*, au *Rwanda* et à *Sri Lanka*¹¹⁵². En *Côte d'Ivoire*, les forces et groupes armés ont coordonné leurs efforts pour identifier et libérer les enfants enrôlés dans leurs rangs, et assurer leur réinsertion; par ailleurs, ils ont accepté une politique d'ouverture, en coopération avec l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), avec un droit d'accès illimité, toutes les allégations d'utilisation d'enfants soldats pouvant dès lors faire l'objet d'une enquête immédiate. En conséquence, la commission a noté avec satisfaction qu'aucun nouveau cas de recrutement ou d'utilisation d'enfants par des forces ou groupes armés n'a été constaté depuis octobre 2006. Ayant constaté une augmentation soudaine des recrutements d'enfants dans les communautés et camps de réfugiés rwandais en 2007, le gouvernement du *Rwanda* a collaboré avec le HCR afin d'établir des dispositifs visant à renforcer la protection de l'enfance dans les camps de réfugiés et d'y contrôler la sortie des enfants. La commission a par la suite noté avec intérêt que le recrutement d'enfants dans les camps de réfugiés du Rwanda et dans les villes voisines avait cessé dès 2009. Enfin, à *Sri Lanka*, les recrutements forcés d'enfants de moins de 18 ans ont également cessé avec la fin du conflit armé entre le gouvernement et la guérilla des Tigres tamouls (LTTE), le 18 mai 2009.

494. Par ailleurs, dans son rapport fourni en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement du *Burundi* a indiqué que les enfants soldats ont été démobilisés et ramenés à la vie civile dans le cadre de l'accord de paix signé avec le Front de libération nationale.

Recrutement forcé d'enfants par des forces ou groupes armés

495. Dans plusieurs pays africains, bien que les forces armées régulières se soient engagées à ne plus recruter d'enfants, ceux-ci continuent d'être enrôlés de force et utilisés par certains groupes armés. Par exemple, en *Ouganda*, tout en observant qu'aucun cas de recrutement d'enfants par l'Armée du peuple ougandais (UPDF) ou ses forces auxiliaires n'avait été signalé au Groupe ougandais de travail, de surveillance et de suivi (UTFMR) suite à la signature d'un plan d'action entre le gouvernement et l'UTFMR le 16 janvier 2009, la commission a noté avec préoccupation que l'Armée de résistance du seigneur (LRA), dont les chefs et une bonne partie des effectifs sont originaires d'*Ouganda*, continue à enlever et recruter des enfants. Compte tenu de l'extension des activités armées de la LRA à l'ensemble de la région, la commission a souligné que les autorités devaient en urgence adopter et mettre en œuvre une stratégie d'amélioration de leur capacité d'intervention régionale afin de surveiller et signaler le recrutement transfrontalier d'enfants et leur utilisation par la LRA, s'assurer que les responsables de cette pire forme du travail des enfants sont poursuivis et que des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives leur soient imposées dans la pratique¹¹⁵³. La situation reste très préoccupante en *République centrafricaine*, où les groupes armés ont libéré relativement peu d'enfants à ce jour et pourraient avoir enrôlé de nouvelles recrues. En effet, bien que les groupes rebelles de l'Armée populaire pour la restauration de la République et de la démocratie (APRD) aient identifié des enfants afin de les libérer et de les réinsérer, ils comptent encore dans leurs rangs de nombreux enfants,

¹¹⁵² *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2010 et demande directe, 2011; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁵³ *Ouganda* – CEACR, observation, 2010.

dont certains sont âgés d'à peine 9 ans. Par ailleurs, la LRA a également enlevé et recruté de nombreux enfants dans le pays ¹¹⁵⁴. Enfin, la commission a exprimé sa préoccupation devant le fait qu'au *Congo*, en dépit des accords de paix de mars 2003, le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration n'a pas encore commencé et qu'environ 1 500 enfants sont toujours armés ou associés aux groupes armés dans la région du Pool ¹¹⁵⁵.

496. La commission a également observé que certains Etats Membres d'autres régions éprouvent encore des difficultés à contrôler le recrutement forcé d'enfants par des groupes rebelles. Par exemple, la commission a noté avec préoccupation qu'en *Iraq* des enfants, dont certains âgés d'à peine 10 ans, ont été recrutés et utilisés par les parties au conflit armé et des acteurs non étatiques, tels Al-Qaïda, comme éclaireurs ou observateurs, pour transporter des engins explosifs artisanaux (IED), placer ces engins, filmer des attaques, agir comme kamikazes et exercer des rôles de combat plus traditionnels. De même, la commission a noté des rapports faisant état du recrutement forcé d'enfants mineurs par des acteurs non étatiques au *Pakistan*, en vue de leur utilisation dans des conflits armés et des activités terroristes. En *Colombie*, le nombre d'enfants enrôlés dans des groupes armés illégaux reste important, les estimations variant entre 8 000 et 11 000. Certains groupes armés illégaux ont continué de recruter des enfants pour les utiliser dans des conflits armés, et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (*Ejército del Pueblo* (FARC-EP)) et l'Armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional* (ELN)) poursuivent leurs campagnes de recrutement d'enfants dans les écoles ¹¹⁵⁶.

497. Dans d'autres pays, la situation est encore plus alarmante car toutes les parties au conflit armé, y compris les forces armées gouvernementales, utilisent des enfants soldats ¹¹⁵⁷. Par exemple, au *Tchad*, malgré un accord de paix signé le 25 octobre 2007 entre le gouvernement et les trois principaux groupes armés – à savoir l'Union des forces pour la démocratie et le développement (UFDD), le Rassemblement des forces pour le Changement (RFC) et la Concorde nationale tchadienne (CNT) –, toutes les parties au conflit continuent de recruter des enfants et les utilisent à cette fin. On estime entre 7 000 et 10 000 le nombre d'enfants associés aux forces et groupes armés au *Tchad*; par ailleurs, des groupes armés soudanais enlèvent et recrutent des enfants dans les camps de réfugiés du pays et à proximité de ceux-ci. En *République démocratique populaire lao*, des rapports font état d'enfants de moins de 18 ans recrutés dans les forces armées, certaines sources indiquant que des enfants âgés d'à peine 15 ans sont enrôlés de force et qu'il existe des conflits internes entre les groupes armés d'opposants, ce qui augmente encore les risques de recrutement forcé d'enfants par les milices. Au *Soudan*, malgré l'adoption d'une nouvelle législation interdisant le recrutement d'enfants de moins de 18 ans dans les forces ou groupes armés, les observateurs de l'ONU présents sur le terrain ont rapporté qu'en 2008 des enfants de moins de 18 ans ont été contraints de se joindre aux différents groupes armés, y compris l'Armée de libération du peuple

¹¹⁵⁴ *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁵⁵ Région limitrophe de la *République démocratique du Congo*. Voir *Congo* – CEACR, demande directe, 2009.

¹¹⁵⁶ *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁵⁷ *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Soudan* – CEACR, observation, 2010; *Tchad* – CEACR, observation, 2010. Voir également *Myanmar* – CEACR, observation, 2011, convention n° 29. Le Myanmar n'a pas ratifié la convention n° 182. Cependant, dans ses commentaires concernant l'application de la convention n° 29 au Myanmar, la commission a observé que nombre d'enfants de moins de 18 ans ont été incorporés de force dans les forces armées gouvernementales.

soudanais (SPLA) et les Forces armées soudanaises (SAF). Enfin, en *République démocratique du Congo*, malgré une légère baisse du nombre de recrutements d'enfants signalés en 2009, 42 pour cent du nombre total de cas déclarés étaient attribués à l'armée régulière (les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC)), qui compte le plus grand nombre d'enfants dans ses rangs, ce qui s'explique partiellement par le processus d'intégration accélérée des groupes armés dans les rangs des FARDC¹¹⁵⁸.

498. La commission souligne la gravité de telles violations de la convention. Considérant le caractère extrêmement préoccupant de ces situations, la commission prie instamment les gouvernements concernés de prendre immédiatement des mesures efficaces pour faire cesser la pratique du recrutement forcé d'enfants de moins de 18 ans par des forces ou groupes armés, s'assurer que des enquêtes approfondies soient menées et des poursuites efficaces intentées contre les auteurs de ces graves délits, et que des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives leur soient imposées dans la pratique.

Les différents rôles confiés aux enfants associés aux forces ou groupes armés

499. La commission a observé à maintes reprises que les enfants ne sont pas seulement utilisés comme combattants dans les conflits armés ou pour participer directement aux hostilités, certains d'entre eux étant également utilisés comme soutien à l'effort de guerre, ou remplissant tous ces rôles parallèlement. Ils sont généralement employés comme auxiliaires, porteurs, espions, cuisiniers ou messagers, et les filles sont souvent enlevées à des fins sexuelles. Bien que ces rôles ne soient pas directement visés par l'interdiction du recrutement forcé ou obligatoire des enfants de moins de 18 ans à des fins d'utilisation dans les conflits armés, la commission les a néanmoins examinés sous l'angle de l'esclavage et du travail forcé. **Dans les cas où elle observe que des enfants sont enlevés par des groupes armés et forcés de leur fournir du travail et des services, ainsi que devenir leurs esclaves sexuels, la commission prie instamment les gouvernements des pays concernés¹¹⁵⁹ de prendre d'urgence des mesures efficaces dans un délai déterminé afin d'éradiquer les enlèvements et le recours au travail forcé des enfants, de s'assurer que des enquêtes approfondies et des poursuites efficaces soient menées et des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives imposées dans la pratique¹¹⁶⁰.**

Mesures programmatiques

Programmes nationaux de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) et projet interrégional OIT/IPEC

500. Bon nombre de pays touchés par des conflits armés ont lancé un programme national de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) des ex-combattants, y compris les enfants soldats, avec l'aide des Nations Unies et de leurs institutions

¹¹⁵⁸ Plusieurs de ces affaires engagent une responsabilité pénale individuelle et sont en cours d'examen devant la Cour pénale internationale. Le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a également imposé des sanctions à divers groupes abusant des enfants dans ce domaine.

¹¹⁵⁹ Comme la *République centrafricaine*, la *Colombie*, la *République démocratique du Congo* et l'*Ouganda*. Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Colombie* – CEACR, observation, 2009; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, observation, 2010; *Soudan* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁶⁰ Voir, par exemple, *Ouganda* – CEACR, observation, 2010; *Soudan* – CEACR, observation, 2010.

partenaires, ou dans le cadre d'une opération de paix des Nations Unies ¹¹⁶¹. Ces programmes, qui encouragent la libération des enfants recrutés de force ou fournissent des services de réinsertion et de réhabilitation aux ex-enfants soldats, ont produit de bons résultats, qu'il s'agisse du nombre d'enfants libérés et réinsérés grâce aux mesures de regroupement familial, de la création de centres de réadaptation et d'éducation, ou des services d'assistance psychologique destinés aux enfants. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que le gouvernement de *Sri Lanka* a pris d'importantes mesures, telles le regroupement familial ou le recrutement en vue d'un emploi à l'étranger, pour réadapter et réinsérer les ex-enfants soldats; il a également amnistié tous les enfants combattants qui se sont rendus et leur a permis de suivre un programme de réadaptation, dans le cadre duquel les personnes âgées de moins de 18 ans sont hébergées et bénéficient de services de soutien, de rattrapage scolaire et de formation professionnelle dans trois centres de réadaptation ¹¹⁶². De même, des écoles spécialisées ont été construites dans la partie nord de l'*Ouganda* afin d'aider et de réadapter les enfants enlevés et victimes des conflits armés ¹¹⁶³. En *Colombie*, le gouvernement a adopté d'importantes mesures pour prévenir le recrutement d'enfants, notamment en instaurant un «système d'alerte rapide» qui permet le suivi des risques imminents de violations des droits humains, et en créant une commission intersectorielle chargée de prévenir l'enrôlement et l'utilisation des enfants par des groupes armés illégaux et de les intégrer dans leur communauté.

501. Par ailleurs, des résultats notables ont été obtenus dans le cadre du projet interrégional OIT/IPEC sur la prévention et l'intégration des enfants impliqués dans les conflits armés; ce programme vise à prévenir le recrutement de ces enfants, faciliter leur libération et assurer la réinsertion sociale et économique des enfants associés aux forces et groupes armés, ou touchés par d'autres conflits dans certains pays d'Afrique centrale (*Burundi, Congo, République démocratique du Congo, Rwanda*) ¹¹⁶⁴, ainsi qu'en *Colombie*, aux *Philippines* et à *Sri Lanka* ¹¹⁶⁵. Le projet OIT/IPEC «Jeunesse affectée par la guerre», qui a pris le relais de ce projet interrégional, a également permis d'obtenir de bons résultats au *Burundi* et en *République démocratique du Congo*.

Réponse de l'OIT face au travail forcé et au recrutement de mineurs au Myanmar

- ❑ Le Myanmar n'a pas ratifié la convention n° 182, mais ce cas permet de souligner le lien existant entre les pires formes de travail des enfants et l'élimination effective du travail forcé.
- ❑ Dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes, établi par le Protocole d'entente complémentaire entre l'OIT et le gouvernement du Myanmar en 2007, 210 plaintes formelles ont été reçues depuis la 310^e session du Conseil d'administration (en mars 2010). De ces plaintes, 155 (soit 75 pour cent) ont trait au recrutement de mineurs, en particulier la traite des enfants aux fins de travail forcé et de travail forcé imposé par des militaires. A cet égard, la commission se

¹¹⁶¹ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, observation, 2008; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁶² *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁶³ *Ouganda* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁶⁴ *Burundi* – CEACR, observation, 2008; *Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2006; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁶⁵ *Colombie* – CEACR, observation, 2009; *Philippines* – CEACR, observation, 2006; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2010.

félicite du fait que, depuis le 1^{er} mars 2011, 33 enfants ont été démobilisés ou libérés de leurs obligations militaires suite aux plaintes déposées dans le cadre du Protocole d'entente complémentaire. Depuis février 2007, un nombre total de 208 recrues mineures ont été démobilisées ou libérées de leurs obligations militaires dans le cadre du Protocole d'entente. Par ailleurs, des mesures sont désormais systématiquement prises à l'encontre des militaires jugés responsables du recrutement de mineurs, en application du code disciplinaire de l'armée.

- La commission invite le gouvernement à continuer de prendre des mesures afin de mettre un terme, dans la pratique, au recrutement forcé d'enfants. A cet égard, elle prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer que des enquêtes approfondies et des poursuites rigoureuses soient menées et pour que des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives soient infligées aux coupables dans la pratique.
- La commission invite le gouvernement à envisager de ratifier la convention n° 182.

La réadaptation des ex-enfants soldats: Un défi

502. Malgré les résultats positifs obtenus dans la plupart des pays, notamment en retirant les enfants des forces armées, la réinsertion effective des ex-enfants soldats dans la société civile reste un défi majeur. Observant que ces enfants éprouvent souvent de grandes difficultés à se réintégrer socialement et risquent donc fréquemment d'être ré-enrôlés dans les forces armées, la commission souligne qu'il importe de veiller à ce que les enfants victimes de cette pire forme de travail reçoivent une aide appropriée afin de faciliter leur réadaptation et leur réinsertion sociale. Parmi les difficultés observées, ces enfants sont parfois ostracisés, voire menacés, à leur retour dans la communauté, les anciens recruteurs étant parfois encore actifs dans la région¹¹⁶⁶. En outre, les mesures et stratégies de réinsertion pour les ex-enfants victimes, notamment les programmes d'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle, ainsi que les services d'aide psychologique, sont souvent insuffisants au niveau national¹¹⁶⁷. Dans plusieurs pays, les enfants associés aux forces armées sont parfois traités comme des prisonniers de guerre¹¹⁶⁸. Il arrive également que d'anciens enfants soldats soient jugés comme criminels de guerre par les tribunaux militaires, ou condamnés à des peines d'emprisonnement pour des infractions militaires et d'autres crimes commis durant leur association avec les forces ou groupes armés¹¹⁶⁹. La commission se doit d'exprimer sa préoccupation face à ces pratiques et rappelle que ces enfants devraient être traités comme victimes et non comme des délinquants.

Le cas des filles associées aux forces ou groupes armés

503. L'aide aux filles associées aux forces et groupes armés s'avère une tâche particulièrement complexe. D'une part, il est plus difficile d'obtenir la libération des filles soldats par la mise en œuvre des programmes officiels de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR), car elles sont utilisées comme esclaves sexuelles

¹¹⁶⁶ République démocratique du Congo – CEACR, observation, 2011; Rwanda – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁶⁷ Voir, par exemple, Colombie – CEACR, observation, 2011; Congo – CEACR, demande directe, 2009; République démocratique du Congo – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁶⁸ Par exemple, en Iraq, 838 enfants ont été détenus ou emprisonnés par le gouvernement pour des motifs liés au conflit, et ont été menacés de sévices physiques et sexuels par un policier qui voulait leur extorquer des aveux. Voir Iraq – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁶⁹ Voir, par exemple, République démocratique du Congo – CEACR, observation, 2011.

par les militaires, qui les considèrent comme leur propriété. D'autre part, celles qui ont réussi à s'échapper ou ont été libérées préfèrent revenir discrètement à la vie civile, par crainte d'être exclues de la société si l'on apprend qu'elles ont été associées aux forces ou groupes armés; elles ne bénéficient donc pas des programmes de réadaptation et d'assistance psychologique¹¹⁷⁰. Compte tenu de la complexité particulière de cette situation, la commission souligne la nécessité d'accorder une attention particulière aux dispositifs permettant de libérer les filles victimes de cette pire forme de travail des enfants et d'assurer leur réadaptation et leur intégration sociale¹¹⁷¹.

Exploitation sexuelle commerciale des enfants

504. L'article 3 b) de la convention dispose que l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel ou de spectacles pornographiques font partie des pires formes de travail des enfants¹¹⁷². La convention n° 182 est la première norme de l'OIT qui reconnaît expressément l'exploitation sexuelle comme une question de droit du travail¹¹⁷³. Lors de l'élaboration de la convention, certains intervenants ont fait part de leurs préoccupations à ce sujet, estimant que le fait d'assimiler la prostitution et la production de matériel pornographique au *travail* des enfants reviendrait à légitimer ces activités comme des formes de travail¹¹⁷⁴. Le rapport établi par le Bureau pour la CIT en 1998 dit à cet égard qu'il est «... criminel d'obliger des enfants à se prostituer, de les utiliser dans des activités pornographiques [...]. Si le BIT s'intéresse à ces agissements odieux, c'est parce qu'ils ne sont pas seulement des crimes, mais qu'ils sont aussi une forme d'exploitation économique qui, certes, n'a rien à voir avec la notion classique du travail car elle s'apparente au travail forcé et à l'esclavage¹¹⁷⁵.» La commission souligne à ce propos que l'article 3 b) de la convention vise uniquement l'exploitation sexuelle des enfants à des fins économiques et n'englobe pas les autres formes d'abus sexuels.

Prostitution

Législation interdisant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution

Progrès législatifs

505. La commission constate que la majorité des Etats Membres a adopté, sous une forme ou une autre, une législation interdisant de prostituer les enfants. Globalement, la ratification de la convention n° 182 a entraîné des résultats positifs sur le plan législatif en cette matière¹¹⁷⁶. Entre 1999 et 2009, la commission a ainsi noté l'adoption d'environ

¹¹⁷⁰ Par exemple, en *République démocratique du Congo*, seulement 7 pour cent des filles associées aux forces ou groupes armés bénéficient d'une assistance par le biais de programmes nationaux DDR.

¹¹⁷¹ Voir aussi *Congo* – CEACR, demande directe, 2009.

¹¹⁷² Pour une définition des expressions «prostitution des enfants» et «pornographie mettant en scène des enfants», voir l'article 2 du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

¹¹⁷³ *Child labour in a globalized world, op. cit.*, p. 129.

¹¹⁷⁴ Voir, par exemple, les commentaires formulés sur la convention par le gouvernement de la *République bolivarienne du Venezuela* (CIT, rapport IV(2A), 87^e session, 1999, p. 58) et la Confédération générale des travailleurs portugais (*République bolivarienne du Venezuela*, CIT, rapport IV(2A), 87^e session, 1999, pp. 14 et 54).

¹¹⁷⁵ CIT, rapport VI(2), 86^e session, 1998, p. 56.

¹¹⁷⁶ *Child labour in a globalized world, op. cit.*, p. 92.

50 nouveaux textes interdisant la prostitution des enfants ¹¹⁷⁷. Par ailleurs, après avoir ratifié la convention, plusieurs Etats Membres ont modifié leur législation sur la prostitution des enfants pour la mettre en conformité avec la convention.

Interdiction de la prostitution des garçons et des filles

506. Un nombre croissant d'Etats Membres ont substitué à leur législation, qui ne visait que l'exploitation sexuelle commerciale des filles, des instruments qui protègent les enfants des deux sexes. Par exemple, la commission a noté avec satisfaction que le Code criminel de *Papouasie-Nouvelle-Guinée* a été modifié afin d'interdire les délits liés à la prostitution des enfants des deux sexes, alors qu'il protégeait seulement les filles auparavant ¹¹⁷⁸. Cependant, dans bon nombre de pays, la législation concernant l'exploitation sexuelle commerciale continue de viser uniquement les victimes de sexe féminin, les garçons victimes d'exploitation sexuelle commerciale ne bénéficiant donc pas de la protection de la convention ¹¹⁷⁹. Dans ces cas, la commission souligne avec insistance que la convention s'applique de manière égale aux garçons et aux filles, et prie instamment les gouvernements concernés de prendre immédiatement des mesures pour garantir que la législation pertinente protège les enfants des deux sexes.

Protection de toutes les personnes de moins de 18 ans contre la prostitution

507. Certains Etats Membres ont relevé l'âge de l'interdiction de la prostitution pour mettre leur législation en conformité avec la convention. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que l'*Allemagne* a amendé son Code pénal afin de porter de 16 à 18 ans le seuil fixé pour l'interdiction d'utiliser un enfant à des fins de prostitution ¹¹⁸⁰. Néanmoins, la législation de certains Etats Membres concerne uniquement les enfants jusqu'à 14 ou 16 ans ¹¹⁸¹. La commission invite les gouvernements concernés à protéger tous les enfants âgés de moins de 18 ans contre la prostitution.

Interdiction de «l'utilisation» des enfants à des fins de prostitution

508. Dans plusieurs pays, le recrutement ou l'offre (par le proxénète) d'un enfant à des fins de prostitution est interdite, mais l'utilisation d'un enfant à cette fin (par le client) ne l'est pas ¹¹⁸², alors qu'elle est expressément prohibée par l'article 3 b) de la convention. Dans de tels cas, la commission rappelle aux gouvernements concernés l'importance de sanctionner toutes les personnes qui utilisent des enfants à des fins de prostitution et les invite à prendre des mesures législatives immédiates pour combler cette lacune.

¹¹⁷⁷ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., figure 1.10.

¹¹⁷⁸ *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁷⁹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011; *Belize* – CEACR, demande directe, 2011; *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Jordanie* – CEACR, observation, 2011; *Mali* – CEACR, demande directe, 2010; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2008.

¹¹⁸⁰ *Allemagne* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁸¹ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁸² Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, observation, 2011; *Azerbaïdjan* – CEACR, demande directe, 2011; *Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2011; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

Age du consentement et exploitation sexuelle commerciale

509. La commission tient à souligner que le consentement d'un enfant à un acte sexuel ne constitue pas un obstacle à l'interdiction de cette pratique, l'article 3 b) de la convention prohibant l'utilisation d'un enfant de moins de 18 ans à des fins de prostitution indépendamment de son consentement ¹¹⁸³. Par ailleurs, la commission rappelle que dans les pays où l'âge du consentement est inférieur à 18 ans, la prostitution d'une personne de moins de 18 ans constitue l'une des pires formes de travail des enfants, même si la prostitution y est légale ¹¹⁸⁴. **La commission tient à souligner à cet égard qu'il importe de distinguer entre l'âge de la majorité sexuelle et l'âge de l'enfant aux fins de la protection contre l'exploitation sexuelle commerciale. La commission estime que toutes les personnes âgées de moins de 18 ans ont droit d'être intégralement protégées contre l'exploitation sexuelle commerciale et que ni l'âge de la majorité sexuelle ni le caractère légal de la prostitution n'ont d'incidence sur l'obligation d'interdire cette pire forme de travail des enfants.**

Traiter les enfants engagés dans la prostitution comme victimes et non comme délinquants

510. **Par ailleurs, la commission souligne que les enfants qui sont utilisés, recrutés ou offerts à des fins de prostitution doivent être considérés comme des victimes et non comme des délinquants. Dans certains pays, les enfants qui se livrent à la prostitution sont considérés comme ayant commis un crime ¹¹⁸⁵ et sont traités ailleurs comme des criminels dans la pratique ¹¹⁸⁶. Dans tous ces cas, la commission invite les gouvernements concernés à considérer les enfants engagés dans la prostitution comme des victimes et non comme des délinquants, et à s'assurer qu'ils bénéficient des services nécessaires à leur réadaptation et leur intégration sociale.**

Programmes de lutte contre la prostitution des enfants:

Exemples de bonnes pratiques

511. Dans plusieurs pays, en dépit des lois qui l'interdisent, l'exploitation sexuelle commerciale des personnes de moins de 18 ans reste un grave sujet de préoccupation dans la pratique ¹¹⁸⁷, auquel cas la commission invite les gouvernements concernés à prendre immédiatement des mesures pour renforcer les dispositifs de lutte contre la prostitution des garçons et des filles, et à adopter des programmes complémentaires pour remédier à cette pire forme de travail des enfants.

Plans d'action nationaux contre l'exploitation sexuelle commerciale

512. Depuis l'adoption de la convention, la commission a observé un large éventail de programmes adoptés pour lutter contre ce phénomène, à savoir notamment les plans

¹¹⁸³ *Travail des enfants*, rapport VI(2), CIT, 86^e session, Genève, 1998, pp. 52-53.

¹¹⁸⁴ Voir, par exemple, *Suisse* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁸⁵ Voir, par exemple, *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2005.

¹¹⁸⁶ Voir, par exemple, *Autriche* – CEACR, demande directe, 2011; *Colombie* – CEACR, demande directe, 2009; *Égypte* – CEACR, observation, 2011; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2010; *Islande* – CEACR, demande directe, 2010; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁸⁷ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, observation, 2008; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011.

d'action nationaux contre l'exploitation sexuelle commerciale, particulièrement en Asie du Sud (*Cambodge, Indonésie, République démocratique populaire lao, Viet Nam*)¹¹⁸⁸ et en Amérique latine (*Colombie, Guatemala, Nicaragua, Panama, Paraguay, Uruguay, République bolivarienne du Venezuela*)¹¹⁸⁹. Par exemple, en 2009, le plan d'action national colombien pour la prévention de l'exploitation sexuelle commerciale des garçons, des filles et des jeunes de moins de 18 ans a fourni une assistance et des services de réadaptation à 2 294 enfants victimes d'exploitation sexuelle commerciale¹¹⁹⁰. D'autres pays, tels la *Bulgarie*, le *Cameroun*, la *République tchèque*, *Maurice*, la *Nouvelle-Zélande* et l'*Espagne*¹¹⁹¹, ont mis en œuvre des plans d'action semblables.

OIT/IPEC: Projets régionaux et PAD

513. La commission a également noté que l'OIT/IPEC participe dans plusieurs pays à la lutte contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants. Ainsi, en *Indonésie*, lors de la phase I du **PAD**, 177 enfants ont été soustraits à l'exploitation sexuelle commerciale et le programme a permis de prévenir l'engagement de 5 210 enfants dans cette pire forme de travail¹¹⁹². En *République-Unie de Tanzanie*, un projet OIT/IPEC a permis de soustraire 858 enfants (167 garçons et 691 filles) à l'exploitation sexuelle commerciale, et de prévenir la participation de 648 autres enfants (414 garçons et 234 filles) à de telles activités¹¹⁹³. Le **PAD** mis en œuvre au *Brésil* a permis de prévenir la participation de 723 enfants (54 garçons et 669 filles) à l'exploitation sexuelle commerciale ou de les en soustraire, et les ex-victimes ont reçu un soutien social et psychologique¹¹⁹⁴. Parmi les projets régionaux, on peut citer le projet OIT/IPEC, intitulé «Participation à la prévention et à l'élimination de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants en Amérique centrale, au Panama et en République dominicaine», qui a permis de soustraire de nombreux enfants de cette pire forme de travail des enfants grâce à des services d'éducation et de formation, soit 118 au *Costa Rica*, 88 au *Panama* (dont une majorité de filles) et 80 en *République dominicaine*¹¹⁹⁵.

¹¹⁸⁸ *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2007; *République populaire démocratique lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁸⁹ *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011; *Guatemala* – CEACR, observation, 2008; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2007; *Uruguay* – CEACR, demande directe, 2010; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁹⁰ *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹¹⁹¹ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2009; *Cameroun* – CEACR, observation 2011; *Espagne* – CEACR, demande directe, 2008; *Maurice* – CEACR, demande directe, 2008; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁹² *Indonésie* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁹³ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁹⁴ *Brésil* – CEACR, observation, 2010.

¹¹⁹⁵ *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2011; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011.

Prise en compte de la situation particulière des filles dans la lutte contre la prostitution des enfants

514. Dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de statistiques, les filles représentent la majorité des victimes de la prostitution infantile¹¹⁹⁶; par conséquent, de nombreux Etats Membres ciblent particulièrement les filles dans le cadre des programmes mis en œuvre pour prévenir et combattre ce fléau. La commission a noté à cet égard la déclaration du gouvernement de la *Nouvelle-Zélande*, selon qui l'éducation et la formation professionnelle sont les meilleures stratégies pour empêcher les jeunes filles d'entrer dans l'industrie du sexe¹¹⁹⁷. D'autres Etats Membres ont adopté des programmes visant particulièrement les filles, notamment le *Kenya*, où 81 pour cent des enfants soustraits à l'exploitation sexuelle commerciale grâce au *PAD* étaient des filles¹¹⁹⁸, et les *Pays-Bas*, où une série de mesures a été mise en œuvre pour protéger les jeunes filles victimes, y compris une aide à l'hébergement et la création d'un réseau de soutien pour les jeunes filles fuyant cette pire forme de travail des enfants¹¹⁹⁹. La commission reconnaît la valeur de ces efforts ciblés de lutte contre les pires formes de travail des enfants, et encourage les gouvernements qui prennent de telles mesures à poursuivre leurs efforts en ce sens. Par ailleurs, elle invite les gouvernements qui élaborent des programmes de lutte contre la prostitution des enfants à tenir compte de la situation particulière des filles lors de la formulation et de la mise en œuvre de ces programmes.

Pornographie

Interdiction législative de l'utilisation, du recrutement ou de l'offre d'enfants pour la production de matériel pornographique

Amélioration de la conformité des lois sur la pédopornographie avec la convention

515. La commission a observé l'impact positif de la convention sur les mesures législatives prises pour lutter contre la pédopornographie, ayant noté l'adoption de quelque 50 interdictions législatives de cet ordre entre 1999 et 2009. Par exemple, suite à ses observations sur l'absence de dispositions dans la législation de la *Jamaïque* réprimant spécifiquement cette pire forme de travail des enfants, la commission a ultérieurement noté avec intérêt l'adoption d'une loi sur ce sujet (*Child Pornography (Prevention) Act*)¹²⁰⁰. Plusieurs pays ont récemment adopté des lois plus complètes interdisant la pédopornographie. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que le Code pénal de l'*Albanie* a été modifié afin d'interdire l'utilisation de toute personne de moins de 18 ans pour la production de matériel pornographique, alors que l'ancien code interdisait seulement la commission d'actes obscènes avec des mineurs de moins de 14 ans¹²⁰¹.

¹¹⁹⁶ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Comores* – CEACR, demande directe, 2010; *Jamaïque* – CEACR, observation, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011; *Fédération de Russie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁹⁷ *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁹⁸ *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁹⁹ *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁰⁰ *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁰¹ *Albanie* – CEACR, demande directe, 2011.

Absence de dispositions législatives interdisant la pédopornographie

516. Cependant, d'importantes lacunes législatives subsistent en la matière, la législation de plusieurs Etats Membres ne prévoyant aucune interdiction de la pédopornographie¹²⁰². L'absence de dispositions législatives prohibant ce type de pornographie est particulièrement préoccupante dans les pays où cette pire forme de travail des enfants est réellement présente¹²⁰³. Même dans les pays dont le gouvernement ne signale aucun cas de pédopornographie, la commission souligne l'importance d'interdire expressément cette pire forme de travail des enfants, conformément aux *articles 1 et 3* de la convention¹²⁰⁴.

Protection des filles et des garçons de moins de 18 ans contre l'exploitation pornographique

517. Dans plusieurs Etats Membres, les dispositions sur la pédopornographie ne visent pas tous les enfants entrant dans le champ d'application de la convention. ***Dans certains d'entre eux, les dispositions pertinentes concernent seulement l'exploitation des filles dans la production de la pornographie***¹²⁰⁵. ***Dans ces cas, la commission rappelle que la convention s'applique aux garçons comme aux filles, et prie les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour interdire l'utilisation, le recrutement ou l'offre de garçons de moins de 18 ans pour la production de matériel pornographique. Dans le même ordre d'idées, la législation de certains Etats Membres interdit uniquement l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant dans une production pornographique à partir de 14 ans***¹²⁰⁶ ***ou 16 ans***¹²⁰⁷. ***Dans de tels cas, la commission prie instamment les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour adopter d'urgence des dispositions juridiques interdisant et réprimant la participation des enfants de moins de 18 ans à la pornographie.***

Importance des mesures spécifiques contre l'utilisation des enfants dans la production de matériel pédopornographique

518. Dans certains Etats Membres, l'interdiction de la pédopornographie ne traite pas spécifiquement de la *participation* des enfants à la production de matériel pornographique, la prohibition concernant seulement, dans plusieurs d'entre eux, la possession et la diffusion de matériel pornographique mettant en scène des enfants¹²⁰⁸ et ne visant pas spécifiquement la production de ce matériel (ou plus précisément

¹²⁰² Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, demande directe, 2011; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁰³ Voir, par exemple, *Belize* – CEACR, demande directe, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁰⁴ Voir, par exemple, *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁰⁵ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁰⁶ *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁰⁷ *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, demande directe, 2011; *Australie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁰⁸ La convention ne traite pas spécifiquement des moyens de diffusion et de consommation du matériel pornographique, cette question étant laissée à l'appréciation du législateur national. Cependant, l'existence d'un tel matériel est l'indice d'une violation de l'interdiction d'utiliser un enfant pour produire du matériel pornographique. *Le travail des enfants*, op. cit., 1999, p. 60.

l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à ces fins)¹²⁰⁹. Par ailleurs, dans certains Etats Membres, la législation interdit seulement d'exposer les enfants à la pornographie mais ne traite pas de leur *participation* à la production de ce matériel¹²¹⁰. La commission est d'avis que ces dispositions ne constituent pas des interdictions adéquates au sens de l'article 3 b) de la convention.

Interdiction des spectacles pornographiques mettant en scène des enfants

519. Par ailleurs, la commission tient à souligner le problème des spectacles pornographiques mettant en scène des enfants. Les enfants victimes de cette pire forme de travail sont majoritairement exploités à des fins de photographies et d'enregistrements; toutefois, la convention précise clairement que cette interdiction concerne non seulement la production de matériel pornographique, mais aussi la participation aux *spectacles* pornographiques mettant en scène des enfants. ***Dans les pays où les spectacles pornographiques non enregistrés semblent constituer un problème dans la pratique, la commission invite instamment les gouvernements concernés à s'assurer que les dispositions interdisant l'utilisation, le recrutement et l'offre d'un enfant à des fins pornographiques s'appliquent également aux spectacles non enregistrés***¹²¹¹.

Imprécision de la définition de la pédopornographie

520. Dans certains pays, les prohibitions liées à la pédopornographie sont assez vagues¹²¹² et, parfois, interdisent seulement la participation aux activités «illégales et immorales» ou à la «débauche»¹²¹³. Il devient dès lors essentiel de déterminer si ces dispositions générales sont invoquées dans la pratique pour tenter des poursuites contre les personnes qui exploitent des enfants pour la production de matériel pornographique. Si ce n'est pas le cas, la commission invite les gouvernements concernés à substituer à ces dispositions imprécises une interdiction expresse de cette pire forme de travail des enfants.

Mesures actives de lutte contre l'exploitation des enfants dans la pornographie

521. La commission encourage systématiquement les gouvernements à prendre des mesures globales pour prévenir et combattre l'exploitation des enfants dans les productions pornographiques. Alors que la convention met l'accent sur l'utilisation effective d'un enfant pour la production de ce matériel, réagir contre cette demande de matériel pédopornographique contribue à prévenir l'exploitation future des enfants dans

¹²⁰⁹ Voir, par exemple, *Bahreïn* – CEACR, observation, 2011; *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011; *Royaume-Uni (Guernesey)* – CEACR, demande directe, 2011; *Singapour* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²¹⁰ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, observation, 2010.

¹²¹¹ Voir, par exemple, *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011.

¹²¹² Par exemple, au *Libéria*, un projet de loi visait à interdire «l'exploitation sexuelle» des enfants mais ne précisait pas clairement si cette expression englobait l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant pour la production de matériel ou de spectacles pédopornographiques (*Libéria* – CEACR, demande directe, 2011).

¹²¹³ Ainsi, la commission a prié les gouvernements du *Pakistan*, où la législation interdit la vente, le recrutement ou l'utilisation d'une personne de moins de 18 ans à des fins «illégales et immorales» (*Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011) et des *Emirats arabes unis* où le Code pénal interdit l'incitation à la débauche ou l'exploitation de la débauche d'autrui, d'indiquer clairement si la production de matériel pornographique est visée par ces interdictions (*Emirats arabes unis* – CEACR, demande directe, 2010).

cette pire forme de travail des enfants. Par exemple, en *Bulgarie*, une permanence téléphonique a été mise en place à laquelle le public peut s'adresser pour dénoncer les sites pédopornographiques illégaux identifiés sur Internet ¹²¹⁴; au *Mexique*, l'unité de cyberpolice a désactivé 1 113 sites Internet pédopornographiques ¹²¹⁵. Etant donné la nature globale de ce phénomène (le matériel exploitant les enfants à des fins pornographiques étant souvent diffusé au-delà des frontières par Internet et d'autres moyens), ces mesures devraient être mises en œuvre dans tous les Etats Membres où ce matériel est consommé, même si, fréquemment, il n'y est pas produit. Par exemple, en *France*, les autorités ont créé une plate-forme de centralisation des rapports concernant les contenus illicites sur Internet, qui permet aux internautes de signaler des contenus pédopornographiques en ligne (environ 33 735 rapports ont été reçus entre janvier et septembre 2009) ¹²¹⁶. Les mesures prises pour lutter contre la consommation de pédopornographie peuvent également contribuer à l'identification des personnes qui la produisent. ***La commission est d'avis que les mesures visant à réprimer la diffusion de contenus pornographiques et à poursuivre les consommateurs de tels contenus contribuent significativement à la lutte contre cette pire forme de travail des enfants car elle réduit la demande.***

522. Les autorités chargées d'appliquer la législation en cette matière ont pris de nombreuses autres initiatives afin d'interdire l'exploitation des enfants dans la production pornographique. Par exemple, la commission a noté avec intérêt plusieurs mesures appliquées en *Ukraine* pour lutter contre la pornographie, y compris le démantèlement de réseaux d'individus et de groupes criminels organisés impliqués dans la pornographie (22 réseaux découverts en 2005 et 65 en 2006), et la vérification de la légalité de nombreux studios photographiques et agences de mannequins ¹²¹⁷. Au *Canada*, le Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants (CNCEE) a coordonné une enquête sur les enfants victimes d'exploitation sexuelle par Internet, qui a mené à 50 arrestations liées à des accusations de fabrication et de distribution de pornographie juvénile ¹²¹⁸. Au *Bélarus*, les autorités de l'application de la loi ont mis un terme en 2008 aux agissements d'un groupe criminel organisé qui produisait et diffusait du matériel pédopornographique et fermé cinq studios de production pornographique en 2008-09 ¹²¹⁹.

523. Toutefois, la commission constate que la législation n'est pas toujours appliquée dans la pratique. Dans ces cas, la commission exprime sa préoccupation face à ces graves violations de la convention, et invite tous les Etats Membres à prendre les mesures voulues pour garantir que des enquêtes approfondies et des poursuites efficaces soient menées dans la pratique contre les personnes qui utilisent, recrutent ou offrent des personnes de moins de 18 ans pour la production de matériel ou de spectacles pornographiques.

¹²¹⁴ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2009.

¹²¹⁵ *Mexique* – CEACR, observation, 2011.

¹²¹⁶ *France* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²¹⁷ *Ukraine* – CEACR, observation, 2008.

¹²¹⁸ *Canada* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²¹⁹ *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011.

Tourisme sexuel impliquant des enfants

Législation extraterritoriale et autres mesures législatives visant à lutter contre le tourisme sexuel impliquant des enfants

524. Le tourisme sexuel est un problème complexe parce que les auteurs ne sont pas ressortissants de l'Etat où l'infraction est commise, ce qui rend les poursuites difficiles. La commission constate toutefois une évolution positive à cet égard, plusieurs pays ayant adopté une législation pour combattre le tourisme sexuel impliquant des enfants ¹²²⁰. Plus précisément, ces dispositions permettent de sanctionner leurs ressortissants qui monnaient hors du territoire national les services d'enfants prostitués, ce qui permet de traiter le cas des personnes qui vont à l'étranger pour y profiter des lacunes de la législation concernant l'exploitation sexuelle commerciale des enfants, ou de leur application déficiente. Par exemple, en *Nouvelle-Zélande*, la loi de 2004 portant amendement de la loi sur les crimes stipule que l'interdiction de se livrer à la prostitution avec un enfant s'applique aux activités sexuelles avec des enfants et des jeunes en dehors du pays ¹²²¹. Au *Suriname*, le Code pénal a été modifié en 2009, et rend désormais punissables dans ce pays les infractions sexuelles commises à l'étranger avec une personne de moins de 18 ans ¹²²². Aux *Etats-Unis*, l'article 2423(b) du Titre 18 du Code des Etats-Unis (USC) interdit de se livrer à l'étranger à tout acte sexuel interdit avec une personne de moins de 18 ans ¹²²³. En *Espagne*, le Code pénal prévoit la poursuite des nationaux et aussi des résidents qui commettent à l'étranger une infraction liée à l'exploitation sexuelle commerciale des enfants. Plusieurs pays de destination prisés par les adeptes du tourisme sexuel impliquant des enfants, tels le *Mexique*, le *Maroc* et le *Panama*, ont également adopté une législation pénale pour lutter concrètement contre ce délit ¹²²⁴.

Difficultés d'application de l'interdiction du tourisme sexuel impliquant des enfants

525. ***L'application de la législation en la matière s'est révélée difficile dans certains pays, partiellement en raison de la nature transnationale de ce crime. La commission a noté avec préoccupation que le tourisme sexuel impliquant des enfants se poursuit dans quelques pays malgré les dispositions législatives existantes*** ¹²²⁵, ***et que les***

¹²²⁰ Une des priorités est de lutter contre le tourisme sexuel local à travers la législation nationale, telle que la législation pénale. Cependant, les affaires transfrontalières peuvent être prises en compte par la législation extraterritoriale.

¹²²¹ *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2006 (art. 144A, *Crimes Amendment Act*, 2004; *Prostitution Reform Act*, 2003).

¹²²² *Suriname* – CEACR, demande directe, 2010 (Titre XIV du Code pénal).

¹²²³ *Etats-Unis d'Amérique* – CEACR, observation, 2005.

¹²²⁴ *Espagne* – CEACR, demande directe, 2005; *Maroc* – CEACR, observation, 2011; *Mexique* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011.

¹²²⁵ Par exemple, *Fidji* – CEACR, demande directe, 2011, a connu une augmentation du tourisme sexuel impliquant des enfants. En *Jamaïque* – CEACR, observation, 2011, le tourisme sexuel reste un problème dans les zones de villégiature. Malgré un amendement apporté en 2003 au Code pénal du *Maroc* – CEACR, observation, 2011, criminalisant le tourisme sexuel, on constate la persistance de la prostitution des enfants et du tourisme sexuel impliquant de jeunes Marocains et des immigrants, notamment les garçons. En *Indonésie* – CEACR, observation, 2011, bien que le ministre de la Culture et du Tourisme ait adopté en 2010 des lignes directrices sur la prévention de l'exploitation sexuelle des enfants dans le tourisme (règlement n° PM.30/HK.201/MKP/2010), le tourisme sexuel impliquant des enfants reste répandu dans la plupart des zones urbaines et des destinations touristiques, telles que Bali et l'île de Riau et de 40 000 à 70 000 enfants indonésiens sont victimes d'exploitation sexuelle commerciale. Voir également: *Chili* – CEACR, demande directe, 2011; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011.

*ressortissants de certains pays voyagent à l'étranger afin de profiter de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants*¹²²⁶. La commission exprime sa profonde préoccupation devant la persistance de ce phénomène et prie instamment les pays d'origine et de destination du tourisme sexuel impliquant des enfants de renforcer ses efforts en vue d'enquêter, de poursuivre et de condamner les responsables de cette pire forme de travail des enfants et de coopérer pleinement afin de rendre ces efforts plus efficaces.

Prévention et lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants: Exemples de bonnes pratiques

526. Divers programmes ont été adoptés pour lutter contre le phénomène du tourisme sexuel impliquant des enfants, à la fois dans les pays d'origine et de destination de cette pire forme de travail des enfants. Par exemple, le ministère du Tourisme des Philippines a lancé, en partenariat avec *Child Wise Tourism Australia*, un programme intitulé «*Child wise tourism in the Philippines*», qui encourage les stations balnéaires et les voyageurs à signaler les cas soupçonnés de tourisme sexuel impliquant des enfants¹²²⁷. Un code d'éthique à l'intention du secteur touristique, dont les acteurs ont été sensibilisés au problème de l'exploitation sexuelle commerciale, est mis en œuvre en République dominicaine¹²²⁸. Dans le cadre d'un Plan d'action visant à protéger les enfants et les jeunes contre la violence et l'exploitation sexuelle, l'Allemagne s'est dotée d'un «Code de conduite pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans le tourisme», et les autorités de ce pays ont mené une campagne de sensibilisation sur l'exploitation sexuelle des enfants, faisant notamment appel à un site Web et à des vidéos projetées lors des vols commerciaux¹²²⁹. A Sri Lanka, l'UNICEF et le *Sri Lanka Tourist Board* ont mis en œuvre un Plan d'action national de lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants afin de sensibiliser les intervenants de l'industrie touristique à la politique de tolérance zéro du gouvernement en matière de tourisme sexuel impliquant des enfants, et d'optimiser la participation du secteur touristique privé à la lutte contre ce phénomène et à l'autonomisation des enfants et des adolescents¹²³⁰. Les autorités du Chili ont lancé en septembre 2009, en coopération avec l'Office national du tourisme et l'OIT/IPEC, une campagne de sensibilisation intitulée «*No hay excusas*», prévoyant notamment la distribution de brochures d'information dans les trois régions frontalières du Chili et son principal aéroport. De plus, un tampon portant l'inscription «L'exploitation sexuelle est un crime au Chili» a été apposé sur tous les visas d'entrée. La commission se félicite de ces initiatives et encourage les gouvernements à les poursuivre, ou à renforcer leurs efforts en ce sens. Par ailleurs, dans les pays où le tourisme sexuel impliquant des enfants est répandu, la commission estime que les gouvernements devraient prendre des mesures spécifiques pour lutter contre ce phénomène, y compris en sensibilisant les acteurs directement liés au secteur du tourisme, tels les associations de propriétaires d'hôtels, les voyageurs, les syndicats de

¹²²⁶ Par exemple, la commission a noté que des ressortissants d'Espagne, d'Italie, d'Allemagne, du Canada et des États-Unis se livrent au tourisme sexuel impliquant des enfants (*République dominicaine* – CEACR, observation, 2011), ainsi que des ressortissants suédois (*Suède* – CEACR, demande directe, 2011).

¹²²⁷ Philippines – CEACR, demande directe, 2008.

¹²²⁸ République dominicaine – CEACR, observation, 2011.

¹²²⁹ Allemagne – CEACR, demande directe, 2011.

¹²³⁰ Sri Lanka – CEACR, observation, 2010.

chauffeurs de taxi, ainsi que les propriétaires de bars et de restaurants et leurs employés ¹²³¹.

Utilisation, recrutement ou offre d'enfants pour des activités illicites

L'inclusion de l'utilisation, recrutement ou offre d'enfants pour des activités illicites en tant que pire forme de travail des enfants

527. Le premier questionnaire envoyé aux mandants tripartites sur le contenu possible du projet de convention proposait, pour ce qui allait devenir le texte final des *alinéas b) et c)* de l'article 3, une disposition unique, libellée comme suit: «*l'utilisation, l'engagement ou l'offre d'un enfant aux fins de la prostitution, de la pornographie, de la production ou du trafic de drogues, ou aux fins d'autres activités illégales*» ¹²³². Lors des discussions de la 86^e session de la Conférence, les mandants sont convenus, dans un but de clarification, de disjoindre ces deux aspects – la prostitution, la production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques, d'une part, et les activités illégales, de l'autre ¹²³³. Lors de ses débats, la Conférence a amendé le projet, substituant le mot «*recrutement*» au mot «*engagement*» et ajoutant à cette disposition un exemple spécifique, soit l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant «*pour la production et le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes tels que définis dans les traités internationaux pertinents*». En 1999, le Bureau a proposé qu'il soit fait référence aux «*activités illicites*» plutôt qu'aux «*activités illégales*» pour les raisons suivantes: associée à l'adjectif «*illégal*», une activité non interdite par la législation nationale pourrait être considérée comme exclue du champ d'application de l'*alinéa c)*; de plus, toute activité considérée illégale par la législation nationale pourrait être visée par l'*alinéa c)*. Le Bureau a également suggéré de simplifier le libellé de la disposition et d'y ajouter un exemple spécifique afin qu'elle se lise comme suit: «*... notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes*» ¹²³⁴, formulation reprise dans le texte final de l'*article 3 c)* ¹²³⁵. Par ailleurs, lors de l'élaboration du paragraphe 12 c) de la recommandation n° 190, les mandants de l'OIT ont décidé de citer un autre exemple d'activités illicites, outre la production et le trafic de stupéfiants: les «*activités qui impliquent le port ou l'utilisation illégaux d'armes à feu ou d'autres armes*».

Mesures législatives adoptées par les Etats Membres pour interdire l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants aux fins d'activités illicites

528. De nombreux pays ont adopté une législation interdisant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants de moins de 18 ans pour la production et le trafic de

¹²³¹ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011.

¹²³² *Le travail des enfants*, 1998, *op. cit.*, questionnaire, point 7 b), p. 4.

¹²³³ *Compte rendu des travaux*, 1998, CIT, 86^e session, Genève, 1998, rapport de la Commission sur le travail des enfants, paragr. 31-140, pp. 19/35-37.

¹²³⁴ Le Bureau considère comme pertinentes les conventions suivantes: la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants; la Convention de 1971 sur les substances psychotropes; le protocole de 1972 portant amendement de la convention unique sur les stupéfiants de 1961; et la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. *Le travail des enfants*, 1999, *op. cit.*, p. 67, note 9 (commentaires du Bureau).

¹²³⁵ *Ibid.*, p. 67 (commentaires du Bureau).

stupéfiants¹²³⁶. Les Etats Membres appliquent cette prohibition par divers moyens, législatifs et autres. Dans la plupart des cas, cette interdiction est prévue dans le droit pénal¹²³⁷, la législation sur la protection de l'enfance¹²³⁸ ou les lois particulières interdisant le trafic de stupéfiants¹²³⁹, ou fait partie de la liste des travaux dangereux interdits, généralement contenue dans le Code du travail¹²⁴⁰.

Production et trafic de stupéfiants

529. Dans certains cas, la disposition législative reproduit simplement l'article 3 de la convention, comme par exemple au *Burkina Faso*, en *République centrafricaine* et à *Fidji*¹²⁴¹, ou se limite à l'utilisation, au recrutement ou à l'offre d'un enfant pour la production et le trafic de stupéfiants et n'interdit pas l'utilisation d'un enfant pour d'autres types d'activités illicites¹²⁴². Ainsi, en *Chine*, le droit pénal dispose que toute personne qui utilise un jeune pour faire du trafic de stupéfiants, en transporter, en fabriquer ou en vendre à des jeunes, ou qui incite un jeune à commettre ces actes, commet une infraction.

Mendicité et autres types d'activités illicites

530. D'autres législations couvrent les diverses formes d'activités illicites. Parmi ces dernières, la commission a observé que la législation de certains pays interdit, outre la production et le trafic de stupéfiants, l'utilisation d'enfants pour la mendicité forcée ou organisée¹²⁴³, le jeu¹²⁴⁴, le port ou l'utilisation illégaux d'armes à feu ou d'autres armes¹²⁴⁵, la commission d'un délit¹²⁴⁶, ou la commission d'un délit accompagné de violence ou de menaces¹²⁴⁷. Par exemple, le Code pénal du *Kazakhstan* prévoit des sanctions pour toute personne qui associe un mineur à la commission d'actes antisociaux, y compris l'usage de stupéfiants et d'alcool, la prostitution, le vagabondage ou la

¹²³⁶ Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, demande directe, 2005; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2011; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2005; *Niger* – CEACR, demande directe, 2005; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2009.

¹²³⁷ Voir, par exemple, *Danemark* – CEACR, demande directe, 2006; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2009.

¹²³⁸ Voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2008; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2005; *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2010 (utilisation d'enfants à des fins de mendicité).

¹²³⁹ Voir, par exemple, *Grenade* – CEACR, demande directe, 2009; *Oman* – CEACR, demande directe, 2007; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2006.

¹²⁴⁰ En *Jamaïque*, le projet de liste des travaux dangereux interdit d'engager les enfants dans des activités illicites et le trafic de drogue; en outre, plusieurs dispositions spécifiques interdisent aux enfants la culture et la surveillance des champs de *ganja* (*Jamaïque* – CEACR, observation, 2011). Le *Libéria* envisage actuellement d'inclure la vente et le trafic de stupéfiants dans la liste des types de travail dangereux interdits aux personnes de moins de 18 ans. Voir *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011. Voir aussi *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁴¹ *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2009; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2009.

¹²⁴² *Chine* – CEACR, demande directe, 2006; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2008; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁴³ Voir, par exemple, *Belgique* – CEACR, demande directe, 2009; *Chypre* – CEACR, demande directe, 2009; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁴⁴ Voir, par exemple, *Singapour* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁴⁵ Voir, par exemple, *Etats-Unis* – CEACR, observation, 2005.

¹²⁴⁶ Voir, par exemple, *Autriche* – CEACR, demande directe, 2007; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2005; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁴⁷ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011.

mendicité ¹²⁴⁸. Aux *Philippines*, la loi prévoit que toute personne qui, par la contrainte, la force ou l'intimidation, utilise un enfant de moins de 18 ans pour mendier, agir comme intermédiaire dans le trafic de stupéfiants ou commettre des activités illégales, se rend coupable d'infraction ¹²⁴⁹.

Interdiction de l'*utilisation* des enfants pour des activités illicites

531. Toutefois, quelques pays n'ont pas encore adopté de législation interdisant l'*utilisation* des enfants de moins de 18 ans pour des activités illicites ¹²⁵⁰. Dans la plupart de ces cas, bien qu'il ne soit pas légalement permis à des personnes de moins de 18 ans d'exercer des activités illicites, la législation nationale ne sanctionne pénalement pas les personnes *qui utilisent, recrutent ou offrent* un enfant à ces fins.

532. Par ailleurs, s'agissant du trafic de stupéfiants, la commission a noté dans de nombreux cas que, si la législation criminalise la fabrication, la possession, la consommation ou le trafic de stupéfiants, elle ne crée pas d'infractions spécifiques concernant l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'enfants par d'autres personnes pour la production et le trafic de stupéfiants ¹²⁵¹. ***La commission invite donc les gouvernements concernés à s'assurer que la législation nationale prévoit l'interdiction de l'utilisation, du recrutement ou de l'offre d'enfants pour la production et le trafic de stupéfiants, ainsi que pour d'autres activités illicites, et ce de toute urgence*** ¹²⁵².

Difficultés d'application de la législation relative à l'utilisation, au recrutement ou à l'offre d'enfants pour des activités illicites

Types d'activités illicites les plus courantes utilisant des enfants

533. Parmi les types d'activités illicites pour lesquelles les adultes utilisent souvent des enfants dans la pratique, la commission a observé, par exemple, que les organisations criminelles utilisent notamment les enfants pour transporter des armes, provoquer des incendies, détruire des biens publics ou privés ¹²⁵³ et commettre des cambriolages ou des vols simples ¹²⁵⁴; certains rapport font également état d'enfants utilisés par des adultes pour commettre des effractions dans des voitures ou maisons, ou vendre des stupéfiants et des biens volés ¹²⁵⁵.

Les enfants des rues

534. La commission a aussi noté que les enfants des rues sont particulièrement vulnérables aux pires formes de travail des enfants et à l'engagement dans des activités illicites. Dans les pays où de nombreux enfants vivent ou travaillent dans les rues, la commission prie donc instamment les gouvernements concernés de prendre des mesures

¹²⁴⁸ *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2007. Voir aussi *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Togo* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁴⁹ *Philippines* – CEACR, demande directe, 2005.

¹²⁵⁰ Voir, par exemple, *Finlande* – CEACR, demande directe, 2011; *Mali* – CEACR, demande directe, 2010; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁵¹ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2009; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Irlande* – CEACR, demande directe, 2007.

¹²⁵² Ces autres types d'activités illicites comprennent l'utilisation d'enfants pour la mendicité. Voir, par exemple, *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁵³ Voir, par exemple, *Haïti* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁵⁴ Voir, par exemple, *Lesotho* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁵⁵ Voir, par exemple, *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

spécifiques pour les protéger¹²⁵⁶. En effet, les enfants roms et les mineurs isolés sont souvent soumis à une exploitation caractérisée, y compris la mendicité forcée¹²⁵⁷.

Mesures programmatiques

535. De nombreux pays ont adopté diverses mesures contribuant à prévenir la participation des enfants aux activités illicites et à en soustraire ceux qui sont directement concernés ou risquent de l'être. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une aide financière aux enfants issus de foyers pauvres¹²⁵⁸ ou de services dispensés dans les centres d'aide à l'enfance, par exemple hébergement, nourriture, éducation et mesures de réinsertion familiale¹²⁵⁹. Par exemple, depuis 2008, la *Lituanie* a créé des centres de jour, qui offrent aux enfants à risque (issus de familles qui ont des problèmes sociaux, psychologiques ou autres) et à leurs familles tout un éventail de services sociaux, sans les séparer de leurs parents¹²⁶⁰.

Programmes ciblant les enfants impliqués dans des activités illicites: Exemples de bonnes pratiques

536. Quelques pays ont adopté des programmes ou mesures spécifiques visant à empêcher l'engagement des enfants de moins de 18 ans dans le trafic de stupéfiants ou d'autres activités illicites et à les aider à se réadapter et s'intégrer socialement, comme les *Philippines*, où l'OIT/IPEC a lancé en 2003 un programme d'action d'une durée d'un an pour prévenir et éradiquer l'utilisation des enfants de moins de 18 ans dans la production, la vente et le trafic de stupéfiants. En *Indonésie*, le ministère de la Promotion de la femme et de la Protection de l'enfance a conclu un protocole d'entente avec les différentes institutions judiciaires pour les inciter à privilégier les mesures de réparation pour les enfants aux prises avec la justice, y compris les enfants de moins de 18 ans reconnus coupables de vente, de production ou de trafic de stupéfiants. Dans le cadre d'un programme OIT/IPEC, le gouvernement d'*Afrique du Sud* a élaboré un programme pilote (CUBAC) à l'intention des enfants utilisés par leurs aînés et des adultes pour commettre des infractions¹²⁶¹.

537. La commission est fermement d'avis que les mesures de cet ordre, complétant la mise en œuvre et l'application des dispositions législatives, sont essentielles pour prévenir et éliminer l'utilisation des enfants dans des activités illicites.

Mesures spécifiques de protection des enfants des rues

538. La plupart des gouvernements concernés par le phénomène des enfants des rues ont pris des mesures spécifiques pour y remédier. Divers organismes gouvernementaux et ONG, ou encore l'UNICEF, ont créé des refuges pour enfants et des centres de

¹²⁵⁶ Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Portugal* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁵⁷ Par exemple, dans le cas de l'*Italie*, parmi les mineurs étrangers non accompagnés qui ont été signalés à travailler dans les rues en 2007, certains ont été victimes d'exploitation par le travail, la petite délinquance et la mendicité (*Italie* – CEACR, demande directe, 2011). Voir aussi *Angola* – CEACR, demande directe, 2008; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2011; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁵⁸ Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, demande directe, 2010; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁵⁹ Voir, par exemple, *Chine* – CEACR, observation, 2011; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁶⁰ *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁶¹ *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, demande directe, 2010.

réadaptation et d'intégration sociale pour les enfants des rues et les enfants vulnérables afin de répondre à leurs préoccupations et besoins particuliers et de leur fournir divers types de services: éducation, santé, orientation, services juridiques ou soutien familial ¹²⁶². Ainsi, la commission a noté avec intérêt qu'en *Bulgarie* des unités mobiles de protection de l'enfance composées de policiers et de représentants d'ONG et d'organismes locaux patrouillent les rues afin d'identifier et de protéger les enfants des rues ¹²⁶³. La commission a également noté avec intérêt que le gouvernement du *Paraguay* a lancé ces dernières années un programme de réduction progressive du travail des enfants des rues (ABRAZO) qui aide les familles indigentes en leur versant des allocations financières, à condition que leurs enfants cessent de travailler dans les rues et soient scolarisés.

539. Néanmoins, la commission a noté qu'un nombre significatif de pays n'ont toujours pas pris de mesures adéquates pour répondre spécifiquement aux besoins des enfants qui vivent ou travaillent dans la rue et pour assurer leur réadaptation et leur réinsertion sociale ¹²⁶⁴. La commission souligne donc l'importance de prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour protéger les enfants des rues contre les pires formes de travail des enfants et assurer leur réadaptation et leur réinsertion sociale, en créant des refuges ou des institutions spécialisées.

Travaux dangereux

Les travaux dangereux: L'une des pires formes de travail des enfants

540. Le rapport global de 2010 indique qu'un nombre considérable d'enfants sont engagés dans des travaux dangereux au niveau mondial: on estime que près de 53 millions d'enfants de 5 à 14 ans (4,3 pour cent) et 62 millions d'enfants de 15 à 17 ans (16,9 pour cent) effectuaient un travail dangereux en 2008 ¹²⁶⁵. Afin de lutter contre ce problème, l'article 3 d) de la convention dispose que les travaux qui, par leur nature ou les circonstances dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant sont considérés comme l'une des pires formes de travail des enfants et doivent donc être interdits à tous les enfants de moins de 18 ans ¹²⁶⁶.

541. L'âge minimum de 18 ans pour l'admission aux travaux dangereux a fait l'objet de nombreux débats. Il importe toutefois de rappeler que l'objectif de la convention est d'éradiquer «le travail si intolérable et si préjudiciable qu'aucun enfant ou adolescent ne devrait y être affecté» et que l'âge de 18 ans a été choisi pour assurer une conformité avec la limite d'âge supérieure qui est énoncée dans la convention n° 138 pour les travaux dangereux et avec la définition générale de l'enfant qui figure dans la convention relative aux droits de l'enfant. Elle n'a pas d'incidence sur les limites d'âge inférieures qui sont autorisées dans la convention n° 138 ¹²⁶⁷.

¹²⁶² Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁶³ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2009.

¹²⁶⁴ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, demande directe, 2010; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2009; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁶⁵ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, op. cit., tableau 1.2.

¹²⁶⁶ On peut également se référer à l'article 3, *paragraphe 1*, de la convention n° 138 qui interdit également le travail dangereux aux enfants de moins de 18 ans.

¹²⁶⁷ *Le travail des enfants*, 1999, op. cit., p. 42.

Travaux dangereux et détermination des types de travail dangereux

542. La convention ne définit pas les travaux dangereux. Cependant, l'article 4, paragraphe 1, dispose que les types de travail visés à l'article 3 d) doivent être déterminés par la législation nationale ou l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, en prenant en considération les normes internationales pertinentes, et en particulier le paragraphe 3 de la recommandation n° 190 qui donne une liste non-exhaustive des types de travail dangereux. Il a été proposé d'incorporer la liste du paragraphe 3 de la recommandation n° 190 à l'article 3 d) ou à l'article 4, paragraphe 1, de la convention afin de préciser plus clairement quels types de travail devraient, au minimum, être considérés comme dangereux¹²⁶⁸, mais cette suggestion a été rejetée, afin de donner une plus grande flexibilité aux Etats Membres en fonction de leur situation nationale. Par conséquent, la convention laisse aux Etats Membres le soin d'élaborer une liste des types de travail dangereux interdits aux enfants de moins de 18 ans, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées. A cet égard, l'article 4, paragraphe 2, dispose que l'autorité compétente de chaque Etat Membre doit localiser les types de travail ainsi déterminés¹²⁶⁹ et l'article 4, paragraphe 3, que cette liste doit être périodiquement examinée et, au besoin, révisée, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées.

Interdiction générale du travail dangereux pour les enfants de moins de 18 ans

543. La tendance positive qui émerge des observations de la commission est que de nombreux pays ont adopté une législation interdisant aux enfants de moins de 18 ans d'effectuer des travaux dangereux¹²⁷⁰. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que le gouvernement de Madagascar a adopté un décret sur le travail des enfants (n° 2007-563 du 3 juillet 2007), dont l'article 2 interdit l'embauche de jeunes de moins de 18 ans pour des travaux comportant des risques et qui sont susceptibles de nuire à leur santé ou à leur développement physique, mental, spirituel, moral ou social¹²⁷¹. La commission a également noté avec intérêt la loi sur le travail de 2008 de la Chine (Région administrative spéciale de Macao), qui interdit d'employer des mineurs de moins de 18 ans dans certains types de professions et travaux dangereux¹²⁷².

¹²⁶⁸ *Le travail des enfants*, 1999, *op. cit.*, p. 67.

¹²⁶⁹ Voir, par exemple, Guinée – CEACR, demande directe, 2007; Paraguay – CEACR, demande directe, 2011; Pérou – CEACR, demande directe, 2011; Serbie – CEACR, demande directe, 2010; Slovaquie – CEACR, demande directe, 2006; Swaziland – CEACR, demande directe, 2010; Thaïlande – CEACR, demande directe, 2011; Tunisie – CEACR, demande directe, 2006; Ukraine – CEACR, demande directe, 2006; Yémen – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁷⁰ *Child labour in a globalized world*, *op. cit.*, p. 93. Parmi les pays qui ont récemment adopté une législation appropriée sur les travaux dangereux, on peut citer les exemples suivants: Cambodge – CEACR, demande directe, 2011; Chili – CEACR, demande directe, 2009; République démocratique du Congo – CEACR, demande directe, 2009; Gabon – CEACR, demande directe, 2011; Israël – CEACR, demande directe, 2009; République démocratique populaire lao – CEACR, demande directe, 2010; Lettonie – CEACR, demande directe, 2009; Mali – CEACR, demande directe, 2010; Monténégro – CEACR, demande directe, 2010; Sainte-Lucie – CEACR, demande directe, 2010; Sao Tomé-et-Principe – CEACR, demande directe, 2011; Singapour – CEACR, demande directe, 2008; Afrique du Sud – CEACR, demande directe, 2010; ex-République yougoslave de Macédoine – CEACR, demande directe, 2011. Pour un aperçu de l'état de la législation sur le travail dangereux dans le monde, voir *Enfants dans des travaux dangereux: Ce que nous savons, ce que nous devons faire*, BIT, Genève, 2011.

¹²⁷¹ Madagascar – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁷² Chine (Région administrative spéciale de Macao) – CEACR, demande directe, 2011.

Listes des types de travail dangereux

544. La commission a également noté que de nombreux pays ont adopté une liste, parfois extrêmement détaillée, des types de travail dangereux interdits aux enfants de moins de 18 ans. Ainsi, à *Chypre*, la loi n° 48(I) de 2001 sur la protection des jeunes travailleurs contient une liste non exhaustive de 115 types de travail et méthodes de production interdits aux jeunes de moins de 18 ans¹²⁷³. De même, la commission a noté avec intérêt l'adoption par le *Brésil* du décret n° 6.481 de 2008, qui dresse une liste détaillée de plus de 90 pires formes de travail des enfants dans lesquelles l'emploi des jeunes de moins de 18 ans est interdit¹²⁷⁴. La commission a également noté avec intérêt que, conformément à l'ordonnance n° 107 du 26 septembre 2008 du ministre du Travail, les autorités de *Mongolie* ont adopté une liste des types de travail interdits aux mineurs, qui énumère 39 emplois et fonctions, sept conditions de travail et 53 postes de travail, et ce dans 11 secteurs économiques¹²⁷⁵.

545. Les types de travail désignés comme dangereux et, à ce titre, interdits aux enfants par les Etats Membres comprennent notamment, mais pas exclusivement, les occupations suivantes¹²⁷⁶:

- travaux de construction et de soudage, mines et carrières, industrie des bitumineux¹²⁷⁷;
- travaux souterrains, sous-marins, à des hauteurs dangereuses ou dans des espaces confinés;
- travaux de démolition, creusement de galeries souterraines, terrassement en fouilles étroites et profondes, travail dans les égouts;
- extraction du pétrole et d'autres ressources naturelles; travail à bord des navires;
- travaux comportant l'utilisation d'air comprimé, y compris le travail en caissons hyperbares et en plongée;
- travaux dangereux dans les services domestiques ou ménagers;

¹²⁷³ *Chypre* – CEACR, demande directe, 2005.

¹²⁷⁴ *Brésil* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁷⁵ *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁷⁶ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Barbade* – CEACR, demande directe, 2011; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2009; *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2008; *Philippines* – CEACR, observation, 2010; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2008; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁷⁷ Certains Etats Membres ont rencontré en pratique des difficultés dans l'application de leur législation sur l'interdiction des travaux dangereux, et le problème des enfants engagés dans des travaux dangereux est parfois très répandu dans certains secteurs d'activité, par exemple le secteur minier. Ainsi, au *Pérou* – CEACR, observation, 2010, alors que la loi n° 28992 de 2007 interdit l'emploi des personnes de moins de 18 ans dans toutes les mines, la commission a noté avec une profonde préoccupation qu'environ 50 000 enfants travaillent dans des mines artisanales et que, dans la pratique, des travaux dangereux y sont effectués par des garçons et des filles, ces dernières étant de plus en plus souvent engagées dans des activités d'extraction, de transport et de transformation. La commission a noté une difficulté semblable en *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011, où le travail des enfants dans les mines reste un problème dans la pratique, même si la législation est conforme à la convention sur ce point. Dans l'*Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2009, bien que l'article 134 du Code de l'enfance et de la jeunesse contienne une liste détaillée des types de travail dangereux interdits aux jeunes gens, dont certains sont liés au travail effectué par les enfants dans les mines, l'utilisation du travail des enfants à des travaux dangereux dans les mines est un sujet de préoccupation. Voir également *Niger* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011.

- travaux agricoles exposant les enfants à des conditions dangereuses, aux pesticides ou insecticides, travail dans les cultures de rapport;
- travail dans les zoos ou parcs contenant des animaux sauvages ou venimeux; travail dans les incinérateurs, la boucherie, les abattoirs ou les tanneries;
- travaux liés à l'élevage: traite des vaches; alimentation du bétail; nettoyage des écuries, des étables et des silos; travail dans les silos ou les entrepôts de stockage des récoltes;
- lutte contre les incendies de forêt et prévention des incendies de forêt; travail dans les terres à bois; services et professions sylvicoles; travaux liés au fonctionnement des scieries ou des ateliers de fabrication de lattes, de bardeaux ou de bois de tonnellerie;
- conduite de tracteurs ou autres véhicules à moteur, tels que camions industriels, chariots de manutention et gerbeuses; utilisation de machines forestières et d'outils manuels motorisés, tels que motoculteurs, tondeuses, trancheuses fines ou déneigeuses;
- entretien et utilisation de machines, d'équipement et d'outils dangereux, par exemple: machines comportant des lames en mouvement rapide, presses d'emboutissage, machines équipées de cylindres ouverts ou de vis à lames; machines à mélanger, moudre, casser, pulvériser, écorcer et râper; centrifugeuses; tronçonneuses et taille-haies motorisés; pistolets pneumatiques à clous et boulons; machines utilisées pour le nettoyage, la peinture et les traitements anticorrosion; ou équipements semblables;
- travail sur les chaudières à vapeur, fours ou autres appareils exposant l'opérateur à des températures élevées;
- travaux comportant la manipulation de produits chimiques, physiques ou électromagnétiques dangereux, ou de substances et de mélanges de substances classées comme toxiques, très toxiques, corrosives ou explosives; une exposition au plomb ou à ses composés, aux rayonnements ionisants, à l'amiante et aux autres matériaux contenant de l'amiante;
- travaux comportant la manutention ou le transport de lourdes charges;
- pêche hauturière et en eaux profondes; combustion du charbon de bois; lutte contre les incendies;
- travail en tant qu'embaumeurs; travail dans les prisons ou hôpitaux psychiatriques, traitement des patients psychiatriques, supervision des personnes psychologiquement ou socialement perturbées, et travaux similaires;
- recherche expérimentale sur le cancer, ou travaux se déroulant dans les mêmes locaux où s'effectuent de telles recherches;
- travail effectué dans des conditions extrêmes de chaleur ou de froid ou comportant une exposition à des niveaux élevés de bruit ou de vibrations ou à l'électricité à haute tension;
- travail dans des bars, hôtels ou lieux de divertissement; travail de nuit ou en heures supplémentaires;
- travail comme jockey de cheval ou de chameau;

- travaux excédant les capacités physiques et mentales des enfants, ou les exposant à des abus physiques, psychologiques ou sexuels, telle l'exploitation sexuelle commerciale.

Lacunes législatives dans l'interdiction des travaux dangereux

Interdiction du travail dangereux pour les enfants de moins de 18 ans

546. En revanche, certains pays n'ont pas pris les mesures nécessaires pour donner effet aux *articles 3 d) et 4, paragraphe 1*, de la convention. Le problème réside parfois dans l'absence de dispositions interdisant le travail dangereux aux enfants de moins de 18 ans, auquel cas la commission demande aux gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer qu'aucune personne de moins de 18 ans ne soit autorisée à effectuer des travaux dangereux, conformément à l'*article 3 d)* de la convention ¹²⁷⁸.

547. Certains Etats Membres prévoient pour l'admission aux travaux dangereux, ou à certains d'entre eux, un âge minimum inférieur aux dix-huit années requises par la convention n° 182. ***La commission souligne que la convention leur impose d'adopter une disposition générale interdisant le travail susceptible de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité des enfants de moins de 18 ans*** ¹²⁷⁹. Lorsque les pays ont adopté ou projettent d'adopter également une législation prévoyant que certains types de travail dangereux sont permis aux jeunes de plus de 16 ans, la commission invite les gouvernements concernés à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que ces travaux soient effectués en stricte conformité avec les prescriptions du paragraphe 4 de la recommandation n° 190, à savoir que la santé, la sécurité et la moralité des enfants concernés soient totalement protégées et qu'ils aient reçu un enseignement particulier ou une formation professionnelle adaptés à la branche d'activité dans laquelle ils seront occupés ¹²⁸⁰.

Détermination d'une liste des types de travail dangereux

548. D'autres Etats Membres n'ont pas encore établi ou adopté de liste des types de travail dangereux, comme l'exige l'*article 4, paragraphe 1*, de la convention ¹²⁸¹. La

¹²⁷⁸ *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, demande directe, 2011; *Bahreïn* – CEACR, observation, 2011; *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2009; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *Mexique* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁷⁹ Voir, par exemple, *Emirats arabes unis* – CEACR, demande directe, 2010; *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2007; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010. Voir aussi la législation des provinces de Victoria et de Tasmanie en *Australie* – CEACR, demande directe, 2011. Par ailleurs, dans son rapport fourni aux termes de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de l'Inde a indiqué que l'âge minimum d'admission aux travaux dangereux est actuellement de 14 ans mais qu'il étudie actuellement la possibilité de le porter à 18 ans.

¹²⁸⁰ Voir, par exemple, *Mexique* – CEACR, demande directe, 2011; et la législation de la province du Queensland en *Australie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁸¹ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2011; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2009; *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2007; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2008; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2010; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2008;

commission invite les gouvernements concernés à prendre des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'adoption de dispositions nationales donnant effet à l'*article 4, paragraphe 1*; ce faisant, elle attire régulièrement leur attention sur les exemples de travail dangereux énumérés au paragraphe 3 de la recommandation n° 190. Par ailleurs, si certains pays ont adopté la liste requise par la convention, énumérant les types de travail dangereux interdits aux enfants de moins de 18 ans, son adoption remonte parfois à plusieurs années, voire plusieurs décennies¹²⁸², ou elle ne contient pas tous les types de travail dangereux pertinents, compte tenu des circonstances particulières du pays¹²⁸³. Dans ces cas, la commission rappelle aux gouvernements concernés que l'*article 4, paragraphe 3*, de la convention dispose que la liste des types de travail dangereux ainsi déterminés doit être périodiquement examinée et, au besoin, révisée en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs concernées¹²⁸⁴.

Lacunes dans la couverture législative des travaux dangereux

549. La commission a également observé que des enfants sont parfois engagés pour effectuer des travaux dangereux dans certains secteurs qui, à priori, ne le sont pas forcément. Cela est parfois dû à un manque de ressources ou au fait que certains secteurs dans lesquels les enfants effectuent des travaux dangereux sont plus difficiles à contrôler, surtout quand ils sont spécifiquement exclus du champ d'application de la législation du travail¹²⁸⁵. Certaines branches de l'économie sont plus problématiques que d'autres à cet égard.

Travaux dangereux dans l'économie informelle

550. La commission a observé des cas où la législation n'est pas assez complète pour prévenir l'embauche des enfants dans des travaux dangereux pour leur santé, leur sécurité et leur moralité. Cela est particulièrement vrai dans le cas des enfants travailleurs indépendants ou travaillant dans l'économie informelle parce que la législation nationale est fréquemment insuffisante pour couvrir adéquatement les enfants effectuant des travaux dangereux en dehors d'une relation d'emploi ou d'un contrat de travail¹²⁸⁶.

Swaziland – CEACR, demande directe, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁸² Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, demande directe, 2011; *Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *France* – CEACR, demande directe, 2011; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2005; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁸³ Par exemple, aux *Etats-Unis* – CEACR, observation, 2010, la commission a demandé au gouvernement de prendre les mesures immédiates pour s'assurer que les recommandations du *National Institute for Occupational Safety and Health* sur la modification des décrets existants sur les produits dangereux (*Hazardous Orders*) soient mises en œuvre et que des amendements soient adoptés d'urgence afin d'appliquer ces recommandations, notamment en ce qui concerne les produits agricoles dangereux, le travail dangereux des enfants dans l'agriculture étant un problème particulièrement préoccupant dans ce pays.

¹²⁸⁴ Au *Maroc* – CEACR, observation, 2011, par exemple, la commission a noté avec intérêt l'adoption et la validation, en avril 2010, du décret d'application du Code du travail, promulgué par décret royal du 24 décembre 2004, fixant la liste des types de travail dangereux interdits aux enfants de moins de 18 ans, qui porte de dix à 30 le nombre de types de travail dangereux.

¹²⁸⁵ Pour des exemples de catégories de travailleurs exclus de la législation du travail, voir *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2010; *Turquie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁸⁶ Les exemples les plus récents comprennent les pays suivants: *Algérie* – CEACR, demande directe, 2011; *Bahreïn* – CEACR, observation, 2011; *Botswana* – CEACR, demande directe, 2011; *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2010; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2010; *Rwanda*

551. *La commission est fermement convaincue que les gouvernements devraient prendre des mesures pour protéger les enfants travailleurs indépendants ou ceux qui travaillent dans l'économie informelle contre la participation aux travaux dangereux.* Ils pourraient y parvenir en étendant le champ d'application de la législation nationale aux enfants travailleurs de l'économie informelle. Par exemple, en *Mongolie*, ayant observé que le Code du travail s'appliquait uniquement aux personnes travaillant pour un employeur en vertu d'un contrat d'emploi, la commission a par la suite noté avec intérêt que les autorités ont adopté, en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, une liste des types de travail interdits aux mineurs, énumérant 39 emplois et services, sept conditions de travail et 53 postes de travail dans 11 secteurs économiques, et ce tant dans l'économie formelle qu'informelle ¹²⁸⁷.

552. Les gouvernements pourraient également envisager d'attribuer des pouvoirs spéciaux aux inspecteurs du travail à l'égard des enfants exerçant une activité économique autonome de manière à garantir à tous les enfants la protection contre les travaux dangereux prévue par la convention. Ainsi, en *Pologne*, la compétence de l'Inspection nationale du travail comprend la supervision et l'inspection des conditions de travail des personnes travaillant sur une base autre qu'une relation d'emploi ou exerçant une activité économique autonome en un lieu déterminé par leur mandat ¹²⁸⁸.

Travaux dangereux dans le secteur domestique

Le travail domestique en tant que forme dangereuse de travail des enfants

553. La commission considère que les enfants travailleurs domestiques constituent un groupe à haut risque, qui échappent aux contrôles réguliers du travail car ils sont dispersés et isolés dans les foyers qui les emploient. Cet isolement et leur dépendance par rapport à l'employeur ouvrent la porte aux abus et à l'exploitation. La santé physique des enfants est fréquemment compromise en raison des longues heures de travail, des salaires insuffisants – voire inexistantes –, de la mauvaise alimentation, du surmenage et des risques inhérents aux mauvaises conditions de travail ¹²⁸⁹. Certains pays ont donc pris des mesures pour protéger les enfants travailleurs domestiques contre les travaux dangereux. Ainsi, au *Costa Rica*, où près de 6 pour cent des 113 500 enfants travailleurs sont employés comme domestiques, la commission a noté avec intérêt l'adoption de la loi n° 8842 de 2010, disposant que le travail domestique des enfants âgés entre 15 et 18 ans est interdit: i) si le jeune doit dormir sur le lieu de travail; ii) s'il doit s'occuper d'enfants, de personnes âgées ou handicapées; et iii) s'il s'agit d'un travail de surveillance ¹²⁹⁰.

554. *Cependant, dans de nombreux pays, un nombre considérable d'enfants continuent d'être victimes d'exploitation dans le travail domestique* ¹²⁹¹. Selon le

– CEACR, demande directe, 2011; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010; *Suriname* – CEACR, demande directe, 2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁸⁷ *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁸⁸ *Pologne* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁸⁹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; *Togo* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁹⁰ *Costa Rica* – CEACR, observation, 2011. Voir aussi *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

¹²⁹¹ Par exemple, en *Indonésie* – CEACR, observation, 2011, la commission a constaté avec préoccupation que près de 35 pour cent des travailleurs domestiques ont moins de 18 ans, et que 81 pour cent des travailleurs domestiques travaillent onze heures ou plus par jour; invisibles et cachés aux regards du public, et que ces travailleurs sont généralement victimes d'exploitation et d'abus, tels que la violence psychologique et physique,

Programme SIMPOC de l'OIT/IPEC, 15 525 000 enfants âgés de 5 à 17 ans étaient affectés à des travaux domestiques en 2008¹²⁹². ***La commission souligne fermement que les gouvernements concernés devraient prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les enfants engagés dans le travail domestique n'effectuent pas de travaux dangereux ou ne sont pas exposés à des conditions de travail dangereuses. Ces mesures peuvent prendre diverses formes, notamment un renforcement des pouvoirs des inspecteurs du travail ou une extension de la compétence des services d'inspection du travail afin de garantir que les enfants de moins de 18 ans affectés à des travaux domestiques dangereux bénéficient de la protection conférée par la législation nationale. D'autres mesures devraient également être prises pour imposer, dans la pratique, des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives aux personnes qui exposent des enfants de moins de 18 ans à des travaux dangereux.***

Prise en compte de la situation particulière des filles

555. La commission souligne également que les Etats Membres doivent prendre en compte la situation particulière des filles engagées dans certains types de travail dangereux, où elles sont plus vulnérables à l'exploitation. Ceci est particulièrement pertinent dans les pays où de nombreuses jeunes filles sont victimes d'exploitation dans le travail domestique¹²⁹³. La commission prie les gouvernements concernés de prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé ciblant les filles qui travaillent dans ces domaines. Ainsi, au *Mexique*, où plus de 80 pour cent des filles âgées de 12 à 17 ans exercent une activité économique, notamment comme domestiques, et où de très jeunes filles domestiques sont souvent victimes d'exploitation¹²⁹⁴, la commission a observé que le programme *Oportunidades* lancé dans les zones rurales a contribué, entre autres, à réduire de 9,1 pour cent la probabilité que les filles entre 15 et 17 ans deviennent travailleuses domestiques.

Travaux dangereux dans le secteur agricole

556. Selon le rapport global de 2010, 60 pour cent des enfants travailleurs âgés de 5 à 17 ans sont engagés dans l'agriculture¹²⁹⁵. Ayant effectivement observé de nombreux cas d'enfants accomplissant des travaux dangereux dans le secteur agricole¹²⁹⁶, la

le harcèlement sexuel ou l'abus au travail. De même, en *Haïti* – CEACR, observation, 2011, des milliers d'enfants *restaveks* sont souvent exploités dans des conditions dangereuses. Certains d'entre eux, âgés d'à peine 4 ou 5 ans, sont victimes d'exploitation et obligés de travailler de longues heures sans salaire, font face à toutes sortes d'actes de discrimination et d'intimidation, sont mal logés, mal nourris et souvent soumis à des sévices physiques, psychologiques et sexuels. Le nombre d'enfants *restaveks* se situe entre 150 000 et 500 000, soit environ un enfant sur dix en *Haïti*. Voir également *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Brésil* – CEACR, observation, 2010; *Chine* – CEACR, demande directe, 2011; *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; *Pérou* – CEACR, observation, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2010; *Togo* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁹² *Travail domestique, Note d'information: Estimations mondiales et régionales concernant les travailleurs domestiques* (BIT, Genève, 2011), p. 9.

¹²⁹³ Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2011; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2007; *Honduras* – CEACR, observation, 2009; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Mali* – CEACR, demande directe, 2011; *Maroc* – CEACR, observation, 2011; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁹⁴ *Mexique* – CEACR, demande directe, 2010.

¹²⁹⁵ *Intensifier la lutte contre le travail des enfants, op. cit.*, paragr. 34.

¹²⁹⁶ Par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011; *Guinée* – CEACR, demande directe, 2007; *Nigéria* – CEACR, demande

commission prie instamment les gouvernements des pays où le travail dangereux des enfants dans l'agriculture est un problème très répandu de prendre les mesures nécessaires pour appliquer efficacement leur législation, notamment en renforçant les pouvoirs de l'inspection du travail, en menant des enquêtes approfondies suivies de poursuites efficaces et de sanctions suffisamment dissuasives et en mettant en œuvre des mesures efficaces dans un délai déterminé.

557. Par ailleurs, bien que la détermination des types de travail dangereux interdits aux enfants soit généralement laissée à la discrétion des Etats Membres, la commission a relevé des cas où des enfants exercent dans la pratique un travail qui, tout en n'étant pas interdit, est manifestement dangereux¹²⁹⁷, notamment dans le secteur agricole où les conditions de travail sont dangereuses et le nombre d'accidents, parfois mortels, frappant inclusivement des enfants de moins de 18 ans occupés à des travaux dangereux, constitue un sujet de profonde préoccupation¹²⁹⁸. Dans de tels cas, la commission a exprimé sa préoccupation devant le fait que ces travaux, intrinsèquement dangereux pour la santé et la sécurité des enfants, ne leur sont pas interdits. Tout en rappelant que le paragraphe 4 de la recommandation n° 190 permet l'emploi ou le travail des jeunes dès l'âge de 16 ans, si des conditions de protection et de formation préalables sont strictement respectées, la commission considère que le nombre important de blessures et d'accidents mortels dont des enfants sont victimes dans l'agriculture révèle que ces conditions ne sont pas pleinement réunies en toutes circonstances. La commission prie instamment les gouvernements concernés de prendre immédiatement des mesures efficaces pour se conformer aux articles 1 et 3 d) de la convention et interdire d'urgence le travail dangereux aux enfants de moins de 18 ans. Cependant, lorsque ces travaux sont effectués par des jeunes entre 16 et 18 ans, la commission souligne que les gouvernements concernés devraient prendre les mesures nécessaires pour garantir qu'ils s'effectuent en stricte conformité avec les conditions énoncées au paragraphe 4 de la recommandation n° 190.

Mesures programmatiques

558. La commission a constaté que des progrès notables ont été réalisés dans l'adoption de mesures efficaces dans un délai déterminé, en matière de travail dangereux. De

directe, 2006, un nombre important d'enfants travailleurs effectuent des travaux dangereux dans le secteur agricole, notamment dans les plantations de cacao. Voir aussi *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010; *Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2011; *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²⁹⁷ C'est le cas en *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010, où la commission a considéré que les enfants engagés comme jockeys dans les courses de chevaux effectuent un travail qui, par sa nature et les conditions extrêmement dangereuses dans lesquelles il est effectué, est susceptible de nuire à leur santé et à leur sécurité.

¹²⁹⁸ Par exemple, en *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2010, la commission a noté avec préoccupation que les statistiques sur les accidents du travail indiquent qu'environ 300 enfants de moins de 15 ans ont consulté leur médecin en 2006 pour des lésions corporelles liées au travail, le plus souvent en milieu agricole. Par ailleurs, cette même année, une dizaine d'enfants âgés de moins de 9 ans, 15 enfants entre 10 et 14 ans et de 1 000 à 2 000 enfants entre 15 et 19 ans ont perçu des prestations d'indemnisation et de réadaptation des accidents du travail. La commission a également exprimé sa profonde préoccupation concernant la situation aux *Etats-Unis* – CEACR, observation, 2010, où entre 300 000 et 800 000 enfants sont employés dans l'agriculture dans des conditions dangereuses. Bon nombre d'entre eux travaillent douze heures par jour et sont exposés à des pesticides dangereux (leur causant éruptions cutanées, migraines, vertiges, nausées et vomissements), sont souvent proches de l'épuisement, souffrent de déshydratation en raison du manque d'eau et subissent fréquemment des blessures. L'agriculture, la sylviculture et la pêche constituent – de loin – le secteur où sont survenus le plus grand nombre de décès (162, soit 40 pour cent), même si seulement 13 pour cent des enfants travailleurs de moins de 18 ans sont occupés dans ce secteur. Ce taux élevé d'accidents mortels se confirme par le fait que les jeunes de 15 à 17 ans employés dans l'agriculture sont quatre fois plus exposés aux blessures que les jeunes travaillant dans d'autres secteurs.

nombreux pays ont mis en œuvre de telles mesures afin d'empêcher que des enfants soient affectés à des travaux dangereux, ou pour en soustraire ceux qui y étaient déjà engagés et assurer leur réadaptation et leur réinsertion sociale. Certains pays ont adopté des plans d'action nationaux ou des programmes de lutte contre les pires formes de travail des enfants qui ciblent les travaux dangereux en général, ou certains d'entre eux en fonction des particularités nationales ¹²⁹⁹.

Collaboration avec l'OIT/IPEC

Programmes OIT/IPEC assortis de délais (PAD)

559. Ces programmes ont souvent été mis en œuvre avec la collaboration de l'OIT/IPEC qui, en consultation avec les partenaires sociaux, a aidé de nombreux pays ayant adopté des **PAD** à cibler en priorité certaines des pires formes de travail des enfants, y compris des travaux dangereux ¹³⁰⁰. Si la portée de certains projets et programmes OIT/IPEC n'est pas limitée, en ce qu'ils couvrent à la fois le travail des enfants et ses pires formes ¹³⁰¹, d'autres visent plus précisément des secteurs d'activité ou des catégories de travail dangereux, en fonction des besoins immédiats de chaque pays. Par exemple, certains **PAD** visent prioritairement les secteurs où les enfants sont particulièrement exposés aux risques de travail dangereux, tels que l'agriculture, les travaux domestiques, les mines et les carrières, la traite, la pêche ou l'économie urbaine informelle ¹³⁰². D'autres ciblent des secteurs plus spécifiques, par exemple: les tâches ménagères; les travaux dangereux dans la construction, le tourisme ou les industries du transport; la culture des bananes, du tabac, du coton, de la canne à sucre, du cacao ou du caoutchouc; l'horticulture; la riziculture; les petites exploitations minières; le travail dans les décharges publiques; l'industrie de la chaussure; la fabrication de feux d'artifice; les briqueteries; la construction de meubles; la pêche hauturière; le travail de chiffonnier; le tissage de tapis; le service domestique; la fabrication de perles de verre ou d'instruments chirurgicaux; les tanneries; la récupération; le démantèlement des navires; la production de sel et la pêche; ou la transformation du poisson et des produits de la pêche ¹³⁰³. Ces **PAD** ont permis d'empêcher que des enfants ne soient engagés dans des travaux

¹²⁹⁹ Voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010; *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Barbade* – CEACR, demande directe, 2011; *Bulgarie* – CEACR, demande directe, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2009; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011; *Guyana* – CEACR, demande directe, 2007; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2008; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *Pérou* – CEACR, observation, 2010; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁰⁰ *Child labour in a globalized world, op. cit.*, p. 97.

¹³⁰¹ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2009; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2011; *Sénégal* – CEACR, demande directe, 2011; *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁰² Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2011; *Maroc* – CEACR, observation, 2011; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010; *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010; *Philippines* – CEACR, observation, 2010; *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

¹³⁰³ Voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2009; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2007; *Equateur* – CEACR, demande directe, 2011; *Guinée* – CEACR, demande directe, 2007; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010; *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

dangereux dans ces secteurs, ou de les en soustraire puis de les réadapter et les réinsérer socialement grâce à diverses mesures directes, par exemple: élaboration et mise en œuvre de politiques; actions de formation, de sensibilisation et de mobilisation; mesures éducatives; programmes de formation et d'alphabétisation. Ces interventions sont parfois plus ciblées: services de conseil; permanence téléphonique; conseils juridiques, médicaux ou psychologiques; et formation professionnelle.

560. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que, grâce aux interventions menées entre 2002-2005 durant la phase I du *PAD* en *République-Unie de Tanzanie*, 25 pour cent des enfants engagés dans les pires formes de travail en ont été soustraits, et 20 pour cent de ceux qui risquaient d'y entrer en ont été empêchés, dans les quatre secteurs d'activité ciblés par le *PAD*, à savoir: la prostitution; le service domestique; le secteur minier; et l'agriculture commerciale, y compris la culture du thé, du café et du tabac¹³⁰⁴. Durant la phase II du *PAD* (depuis 2005), 20 143 enfants (10 015 garçons et 10 128 filles) ont été soustraits au travail des enfants, y compris des travaux dangereux, ou empêchés d'y participer grâce à des services éducatifs ou de formation, et 2 375 autres (912 garçons et 1 463 filles) l'ont été grâce à d'autres types de services non éducatifs¹³⁰⁵. En outre, le gouvernement du *Bangladesh* prépare, dans le cadre du *PAD* OIT/IPEC, une liste des types de travail dangereux visant huit secteurs d'activité: la fabrication de *bidis* (cigarettes), d'allumettes, d'explosifs, de feux d'artifice et de ciment; le cuir et la tannerie; le travail domestique; le transport routier; le démantèlement des navires; et le secteur minier¹³⁰⁶.

Projets régionaux de l'OIT/IPEC

561. L'OIT/IPEC a également mené des programmes régionaux de lutte contre certains types de travail dangereux. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que la *République dominicaine*, en collaboration avec l'OIT/IPEC, a lancé un projet intitulé «Une zone sans travail des enfants en Amérique centrale, au Panama et en République dominicaine: feuille de route», lequel définit le cadre stratégique national permettant d'atteindre les objectifs fixés dans l'Agenda du travail décent de l'hémisphère Sud, soit l'éradication des pires formes de travail des enfants d'ici à 2015 et celle du travail des enfants d'ici à 2020¹³⁰⁷. La commission a également noté la mise en œuvre du projet OIT/IPEC pour la prévention et l'élimination du travail des enfants dans les mines d'or artisanales d'Afrique occidentale, notamment au *Burkina Faso* et au *Niger*¹³⁰⁸. Dans le cadre de ce projet, un programme d'action a été mis en œuvre au *Niger* pour contribuer à la création d'écoles et promouvoir la scolarisation sur les sites aurifères et dans les villages voisins ainsi que l'amélioration des infrastructures scolaires sur les sites aurifères de M'Banga et Komabangou, ce qui a permis d'empêcher 2 195 enfants (dont 1 515 filles) de s'engager dans l'exploitation dans les mines d'or et de les intégrer dans le système scolaire régulier. Au *Burkina Faso*, 657 enfants ont été soustraits aux activités d'orpaillage, une des pires formes de travail des enfants, et ont bénéficié de services scolaires et préscolaires ainsi que de diverses aides: matériel scolaire, vêtements pour l'école, goûters et soins médicaux.

¹³⁰⁴ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, demande directe, 2008.

¹³⁰⁵ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010.

¹³⁰⁶ *Bangladesh* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2011.

¹³⁰⁷ *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2011; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁰⁸ *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2009; *Niger* – CEACR, observation, 2011.

Absence de programmes efficaces

562. Toutefois, la commission a également noté que certains Etats Membres n'ont pas adopté les mesures nécessaires pour lutter contre l'utilisation des enfants dans des travaux dangereux¹³⁰⁹, auquel cas elle prie les gouvernements concernés de prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour soustraire les enfants de ces pires formes de travail et assurer leur réadaptation et leur réinsertion sociale, en particulier dans les secteurs d'activité où le travail dangereux des enfants est répandu. Compte tenu des succès obtenus par les Etats Membres qui ont mis en œuvre des programmes contre le travail dangereux, la commission considère que les mesures concrètes prises pour lutter contre cette pire forme de travail des enfants constituent une composante essentielle des efforts d'éradication de ce phénomène et doivent impérativement compléter les mesures législatives.

Accès à l'éducation de base gratuite

563. Le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous*, publié en 2011 par l'UNESCO, souligne les progrès rapides réalisés durant la dernière décennie vers l'objectif d'éducation primaire universelle. Ce rapport indique que le nombre d'enfants inscrits à l'école primaire a augmenté de 52 millions entre 1999 et 2008, mais souligne que 67 millions d'enfants n'étaient toujours pas scolarisés en 2008 et que ce nombre pourrait augmenter de 5 millions d'ici à 2015 parce que la progression s'est ralentie ces dernières années¹³¹⁰.

564. L'article 7, paragraphe 2 a), de la convention dispose que les Etats Membres doivent, en tenant compte de l'importance de l'éducation, prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour empêcher que les enfants ne soient engagés dans les pires formes de travail des enfants. L'article 7, paragraphe 2 c), exige également qu'ils prennent des mesures efficaces dans un délai déterminé pour assurer l'accès à l'éducation de base gratuite pour tous les enfants soustraits aux pires formes de travail des enfants afin de contribuer à leur réadaptation et à leur intégration sociale.

Evolution des taux d'inscription et de scolarisation dans l'enseignement de base

Augmentation des taux de scolarisation

565. La commission a observé à plusieurs reprises ces dernières années que certains Etats Membres ont pris des mesures qui ont fait progresser les taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire¹³¹¹. En *Zambie*, par exemple, le taux net de scolarisation primaire a augmenté de plus de 20 pour cent entre 1999 et 2005¹³¹².

566. Afin de remédier au faible taux de scolarisation dans l'enseignement de base, certains gouvernements ont adopté des mesures juridiques prévoyant des sanctions pour les parents qui ne scolarisent pas leurs enfants, comme la loi les y oblige¹³¹³. Par ailleurs, la commission a noté avec satisfaction que le *Nicaragua* a adopté une loi sur le travail

¹³⁰⁹ Voir, par exemple, *Comores* – CEACR, demande directe, 2010; *Grenade* – CEACR, demande directe, 2009; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³¹⁰ UNESCO: *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous, 2011. La crise cachée: Les conflits armés et l'éducation* (Paris, 2011, p. 45).

¹³¹¹ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2009; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2009.

¹³¹² *Zambie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³¹³ Voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010.

domestique qui oblige les employeurs à promouvoir et faciliter l'éducation de leurs jeunes travailleurs domestiques ¹³¹⁴.

567. Cependant, les taux d'inscription et de scolarisation restent particulièrement bas dans de nombreux pays, étant parfois inférieurs ou égaux à 40 pour cent dans l'enseignement primaire et à 15 pour cent dans l'enseignement secondaire ¹³¹⁵. Dans quelques cas, ils ont même diminué, parfois de manière substantielle, durant les dernières années ¹³¹⁶.

Réduction de l'écart entre les taux de scolarisation primaire et secondaire

568. Dans d'autres pays, le taux de scolarisation secondaire reste faible par rapport à celui du niveau primaire même si, fréquemment, les enfants en âge de fréquenter l'école secondaire n'ont pas encore atteint l'âge d'admission à l'emploi ou au travail ¹³¹⁷. Par conséquent, la commission a maintes fois souligné l'importance de prendre des mesures pour accroître les taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire ¹³¹⁸.

Réduction des taux d'abandon scolaire

569. En outre, la commission a souvent observé qu'une des raisons contribuant aux faibles taux de fréquentation scolaire est que de nombreux enfants abandonnent l'école avant de compléter l'éducation de base. En effet, de nombreux pays éprouvent des difficultés considérables à s'assurer que les élèves complètent le cycle d'éducation primaire ¹³¹⁹. Quelques pays ont pris des mesures en ce sens, comme l'*Egypte*, où le Conseil national pour l'enfance et la maternité (NCCM) verse depuis 2008 un complément de revenu aux familles des mineurs qui travaillent afin de réduire les taux de décrochage scolaire ¹³²⁰. Ces taux élevés d'abandon scolaire sont en partie liés à la mauvaise qualité de l'éducation, les programmes ne préparant pas toujours adéquatement les enfants à un emploi qualifié et rémunérateur. Par exemple, selon le rapport de la Mission d'investigation de haut niveau qui s'est rendue au *Niger* en 2006, les parents sont réticents à scolariser leurs enfants, considérant que cette éducation ne leur offre aucune garantie d'emploi ¹³²¹. Le travail des enfants contribue également fortement à

¹³¹⁴ *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

¹³¹⁵ Par exemple, au *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010, la commission a exprimé sa profonde préoccupation quant aux faibles taux nets de scolarisation aux niveaux primaire et secondaire, qui étaient en 2006 respectivement de 41 pour cent pour les garçons et 31 pour cent pour les filles à l'école primaire, et de 13 pour cent pour les garçons et 7 pour cent pour les filles dans l'enseignement secondaire. Quant aux *Comores* – CEACR, demande directe, 2010, la commission a exprimé sa préoccupation face au faible taux de scolarisation aux niveaux primaire et secondaire, à savoir respectivement de 31 pour cent pour les garçons et les filles à l'école primaire et de 10 pour cent pour les garçons et 11 pour cent pour les filles dans l'enseignement secondaire en 2007.

¹³¹⁶ Voir, par exemple, *Fidji* – CEACR, demande directe, 2010; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹³¹⁷ Par exemple, en *Haïti* – CEACR, demande directe, 2011, la commission a noté qu'en 2008 le taux net de fréquentation dans l'enseignement primaire était de 48 pour cent pour les garçons et de 52 pour cent pour les filles alors qu'il était à peine de 18 pour cent pour les garçons et de 21 pour cent pour les filles dans l'enseignement secondaire.

¹³¹⁸ Voir, par exemple, *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2011; *Gabon* – CEACR, observation, 2011; *Portugal* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³¹⁹ Voir, par exemple, *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2010; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³²⁰ *Egypte* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³²¹ *Niger* – CEACR, observation, 2011.

cette tendance: les enfants qui travaillent abandonnent fréquemment l'école parce qu'ils ne peuvent pas conjuguer travail et études¹³²². D'après une étude sur la corrélation négative entre le travail des enfants et la scolarisation au *Sénégal*, un enfant sur quatre abandonne l'école entre 7 et 14 ans en raison d'une entrée prématurée sur le marché du travail, qui constitue la première cause d'abandon scolaire¹³²³.

570. Considérant que les taux élevés de rétention scolaire contribuent à prévenir et combattre l'engagement des enfants dans les pires formes de travail, la commission souligne la nécessité d'améliorer le fonctionnement du système d'enseignement par des mesures visant notamment l'augmentation des taux de scolarisation et la réduction des taux d'abandon scolaire.

Surmonter les principaux obstacles à l'éducation de base gratuite

Garantir l'accès à une éducation de base gratuite

571. Une tendance positive émerge des commentaires de la commission, à savoir que de très nombreux Etats Membres ont rendu l'éducation de base gratuite et universelle¹³²⁴. La gratuité de l'enseignement de base contribue à l'amélioration des taux d'inscription et de scolarisation parce que les frais de scolarité et les coûts annexes constituent un obstacle qui empêche de nombreux enfants de recevoir un enseignement de base, surtout quand la pauvreté force les familles à choisir entre l'éducation de leurs enfants et un revenu supplémentaire pour le foyer¹³²⁵. Selon un sondage d'évaluation rapide réalisé en septembre 2008 au *Zimbabwe* afin d'identifier les pires formes de travail des enfants, 48 pour cent des enfants interrogés qui ont abandonné l'école l'ont fait parce que leurs parents ne pouvaient pas payer les frais de scolarité et 59 pour cent des enfants qui ne l'ont jamais fréquentée déclaraient que cela était dû à des raisons financières¹³²⁶.

572. En outre, même si les parents d'élèves n'ont pas à payer de frais de scolarité pour leurs enfants, ils doivent parfois s'acquitter d'autres coûts «cachés», tels que les livres, les uniformes, le transport et les fournitures scolaires¹³²⁷. Afin de faciliter l'accès à l'éducation de base, certains Etats Membres ont donc pris des mesures correctives qui peuvent être classées en deux catégories.

Programmes de transferts monétaires inconditionnels

573. De nombreux pays ont mis en œuvre des programmes de subventions ou de bourses afin d'améliorer l'égalité des chances entre les enfants et leurs possibilités d'accès à une éducation de base complète¹³²⁸. Par exemple, durant l'année scolaire 2007-08, le gouvernement du *Mexique* a versé 5 300 000 bourses d'études, faisant ainsi

¹³²² Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2010; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010.

¹³²³ *Sénégal* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³²⁴ Voir, par exemple, *Emirats arabes unis* – CEACR, demande directe, 2006; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Libye* – CEACR, demande directe, 2006.

¹³²⁵ Par exemple, au *Mexique* – CEACR, observation, 2011, 1,7 million d'enfants d'âge scolaire ne sont pas scolarisés parce que la pauvreté les contraint à travailler.

¹³²⁶ *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹³²⁷ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³²⁸ Voir, par exemple, *Belize* – CEACR, demande directe, 2006; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2010; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, demande directe, 2011.

progresser de 1,79 pour cent le taux de réussite scolaire des enfants ayant reçu ces aides par rapport à l'année scolaire précédente ¹³²⁹. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement du *Ghana* a lancé un programme de subventions forfaitaires et de repas scolaires; il a également instauré la gratuité du transport, des livres et des uniformes scolaires, construit des salles de classe et versé des allocations spéciales aux enseignants des communautés défavorisées. La commission a par la suite noté avec intérêt que, selon le rapport national de septembre 2008 sur le développement de l'éducation au Ghana, le programme de subventions forfaitaires a contribué à une hausse du taux de scolarisation, avec une augmentation de 616 439 élèves (295 114 garçons et 321 325 filles) par rapport à l'année 2004-05 ¹³³⁰.

Programmes de transferts monétaires conditionnels

574. D'autres pays ont mis en œuvre des programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC) qui aident les familles vivant dans l'extrême pauvreté au moyen d'allocations financières, à condition que leurs enfants soient scolarisés ¹³³¹. Par exemple, le gouvernement du *Brésil* a lancé un programme de transferts monétaires, intitulé «Programme pour l'abolition du travail des enfants» (PETI), qui verse une prestation mensuelle (*Bolsa Criança-Cidadã*) aux familles d'enfants âgés de 7 à 15 ans, à condition que ceux-ci soient scolarisés ¹³³².

575. Il reste cependant un grand nombre de pays où l'éducation de base n'est pas gratuite ¹³³³. Considérant que l'accès à l'éducation de base gratuite est l'un des moyens les plus efficaces pour combattre les pires formes de travail des enfants, la commission souligne la nécessité de prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour en faciliter l'accès, notamment pour les enfants issus de familles pauvres et défavorisées.

Amélioration du fonctionnement général du système d'éducation

576. Une grande majorité des Etats Membres ont adopté et mis en œuvre des programmes nationaux d'action pour l'éducation ¹³³⁴ et des plans nationaux d'éducation pour tous (EPT) ¹³³⁵, en collaboration avec l'UNESCO afin d'améliorer le fonctionnement général du système d'enseignement. L'accès à l'éducation de base universelle gratuite figure également parmi les objectifs des programmes d'action nationaux de nombreux Etats Membres ¹³³⁶. Ces plans et programmes visent des objectifs différents, adaptés à la situation de chaque pays. Ainsi, le gouvernement de l'*Ouganda* a mis en place un programme universel pour l'enseignement secondaire gratuit afin que les enfants n'arrêtent pas leur scolarité après l'enseignement primaire ¹³³⁷;

¹³²⁹ *Mexique* – CEACR, observation, 2011.

¹³³⁰ *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³³¹ Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2011; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³³² *Brésil* – CEACR, demande directe, 2005.

¹³³³ Voir, par exemple, *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³³⁴ Voir, par exemple, *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2009; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011; *Togo* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³³⁵ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2008; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³³⁶ Voir, par exemple, *Algérie* – CEACR, demande directe, 2009; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³³⁷ *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2008.

d'autres pays, tel le *Bénin*, prévoient des plans de soutien à l'éducation formelle et informelle¹³³⁸.

Éliminer la discrimination et les disparités dans l'accès à l'éducation

Assurer l'égalité entre les sexes

577. Certains pays ont pris des mesures spécifiques pour atteindre la parité des sexes, ce qui leur a permis de faire d'énormes progrès ces dernières années. Par exemple, certains pays, comme le *Burkina Faso*, ont pris des mesures pour encourager la scolarisation des filles et, par conséquent, atteindre probablement la parité des sexes dans l'éducation d'ici à 2015¹³³⁹. L'*Égypte* a pris diverses initiatives pour réduire l'écart entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire et a notamment créé 77 écoles adaptées pour les filles ainsi que des écoles à classe unique pour permettre aux décrocheuses scolaires de terminer leurs études. Par ailleurs, le gouvernement s'efforce d'augmenter le nombre d'écoles réservées aux filles en zone rurale, où les parents refusent souvent d'envoyer leurs filles à l'école mixte¹³⁴⁰. La commission a également noté avec intérêt que le gouvernement du *Togo* a instauré depuis 2008 la gratuité de l'enseignement maternel et primaire et a réduit les frais de scolarité pour les filles dans l'enseignement secondaire public¹³⁴¹.

578. Cependant, bien que l'indice de parité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire progresse dans plusieurs pays, il se pourrait que l'objectif d'égalité ne puisse être atteint d'ici à 2015¹³⁴². Dans de nombreux pays, les filles restent sérieusement désavantagées en ce qui concerne l'accès à l'éducation¹³⁴³ en raison de divers facteurs, tels les types de tâches auxquelles elles sont affectées (par exemple servitude domestique ou travaux ménagers), les contraintes culturelles ou la pauvreté. Les familles pauvres préfèrent souvent investir dans l'éducation de leurs fils en prenant pour acquis que ces derniers sont plus susceptibles de leur apporter un revenu. Par ailleurs, les filles sont parfois victimes de harcèlement et d'abus sexuels dans les établissements scolaires, ce qui en conduit certaines à refuser de fréquenter l'école¹³⁴⁴. Cependant, la commission a parfois observé une tendance inverse, à savoir que la parité n'est pas atteinte au détriment des garçons¹³⁴⁵.

579. La commission souligne donc la nécessité d'adopter et d'appliquer des mesures visant à atteindre la parité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire.

¹³³⁸ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³³⁹ *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁴⁰ *Égypte* – CEACR, observation, 2011.

¹³⁴¹ *Togo* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁴² Voir, par exemple, *Égypte* – CEACR, observation, 2011; *Niger* – CEACR, observation, 2011.

¹³⁴³ Voir, par exemple, *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁴⁴ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, observation, 2010.

¹³⁴⁵ Voir, par exemple, *Brésil* – CEACR, demande directe, 2010; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2010.

Assurer un accès égal à l'éducation de base gratuite aux enfants vulnérables

580. La discrimination sexuelle n'est pas la seule cause d'inégalité scolaire. De nombreux enfants, notamment ceux issus de familles autochtones ou de minorités ethniques¹³⁴⁶, de familles pauvres¹³⁴⁷, ainsi que les enfants migrants, réfugiés ou déplacés¹³⁴⁸ et ceux des régions isolées ou rurales¹³⁴⁹ ont un accès limité à l'éducation pour plusieurs raisons, notamment l'absence de structures d'enseignement bilingue, la pauvreté, l'exclusion sociale ou la discrimination raciale. Parmi les différentes mesures prises par les Etats Membres pour réduire les disparités entre les groupes d'enfants, la commission a observé que l'*Afrique du Sud* a introduit en 2007 un nouveau système interdisant l'imposition de frais de scolarité dans les écoles situées dans les zones du quintile le plus pauvre de la population¹³⁵⁰. Le *Koweït* a adopté une ordonnance prévoyant que les enfants qui n'ont pas la nationalité koweïtienne doivent bénéficier de l'éducation gratuite et obligatoire au même titre que les enfants koweïtiens et a constitué à cette fin un fonds spécial de 4 millions de dinars koweïtiens (environ 14 millions de dollars E.-U.), dont 15 730 étudiants ont profité en 2006 et 2007¹³⁵¹. La commission a également noté avec intérêt la modification par la *Nouvelle-Zélande* de la loi sur l'immigration en vertu de laquelle les enfants d'immigrés illégaux pourront demander un permis restreint leur permettant de s'inscrire aux cycles primaire et secondaire¹³⁵².

581. Toutefois, dans un certain nombre de cas, la commission a exprimé sa préoccupation face aux sérieuses difficultés rencontrées par les enfants issus de groupes vulnérables pour accéder à l'éducation et achever leur scolarisation¹³⁵³. Dans certaines régions par exemple, le taux de fréquentation scolaire des enfants vulnérables représente à peine la moitié du taux national¹³⁵⁴. Par ailleurs, les budgets insuffisants ainsi que le manque d'écoles et d'enseignants formés, notamment dans les zones isolées et pauvres, continuent d'entraver l'accès à l'enseignement dans certains pays¹³⁵⁵.

582. La commission souligne donc l'importance d'adopter des mesures pour améliorer l'égalité d'accès à l'enseignement pour ces enfants vulnérables parce qu'ils risquent, plus que d'autres, d'être engagés dans les pires formes de travail des enfants et que l'accès à l'éducation de base gratuite contribue à prévenir ce phénomène.

¹³⁴⁶ Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, demande directe, 2011; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁴⁷ Voir, par exemple, *Philippines* – CEACR, demande directe, 2010; *Togo* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁴⁸ Voir, par exemple, *Azerbaïdjan* – CEACR, demande directe, 2011; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2009.

¹³⁴⁹ Voir, par exemple, *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *Chine* – CEACR, demande directe, 2006; *Sénégal* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁵⁰ *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁵¹ *Koweït* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁵² *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁵³ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2009.

¹³⁵⁴ Voir, par exemple, *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2006.

¹³⁵⁵ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2011; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2010.

Donner aux enfants soustraits aux pires formes de travail des enfants l'accès gratuit à l'éducation de base et à la formation professionnelle

583. Les services d'éducation et de formation pour les enfants soustraits aux pires formes de travail sont une composante de nombreux projets et programmes de l'OIT/IPEC, comme le projet *Tackle child labour through education*, lancé en 2004 dans onze pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique: *Angola, Fidji, Guyana, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Mali, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sierra Leone, Soudan et Zambie*¹³⁵⁶. La plupart des **PAD** nationaux prévoient également la prestation de services éducatifs et d'autres types de formation aux enfants soustraits des pires formes de travail¹³⁵⁷. Par ailleurs, les mesures éducatives font souvent partie intégrante des actions menées par les Etats Membres dans le cadre des programmes d'action nationaux d'éradication de certaines formes de travail des enfants¹³⁵⁸.

584. Dans le cadre de ces programmes et projets, de nombreux enfants soustraits aux pires formes de travail ont bénéficié d'une réadaptation grâce à l'éducation formelle ou non formelle et à la formation professionnelle¹³⁵⁹. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que 20 pour cent des enfants qui ont participé à un programme éducatif mis en place par l'*Etat plurinational de Bolivie* pour les enfants travaillant dans le secteur minier ont cessé de travailler¹³⁶⁰. Elle a également noté avec intérêt que le gouvernement du *Nicaragua* a lancé un projet, intitulé «*Programa Amor*», visant à rétablir dans leurs droits 25 000 enfants et jeunes des rues très vulnérables à l'exploitation sexuelle commerciale, et qu'il s'est fixé pour objectif d'intégrer tous les enfants dans le réseau scolaire et de leur verser des prestations sociales d'ici à 2011¹³⁶¹.

585. Dans certains pays, les enfants victimes d'une forme particulière de travail des enfants reçoivent également une éducation dans des écoles spécialisées, comme celles qui ont été créées en *Mauritanie* pour les enfants jockeys de chameau, ou en *Ouganda* pour les enfants victimes de conflits armés¹³⁶².

586. Par ailleurs, certains gouvernements ont élaboré des programmes ou des projets d'éducation informelle visant à scolariser les enfants de différentes tranches d'âge qui ne le sont pas ou qui ont abandonné l'école dès les premières années du cycle scolaire de base¹³⁶³.

587. La commission a néanmoins noté qu'un nombre non négligeable de pays n'ont pas pris de mesures suffisantes pour réinsérer dans le système d'enseignement les enfants soustraits aux pires formes de travail¹³⁶⁴. Considérant que l'éducation et la formation sont des composantes essentielles de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des

¹³⁵⁶ *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2011; *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2011; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2011; *Mali* – CEACR, observation, 2010; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁵⁷ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2009; *Philippines* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁵⁸ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁵⁹ Voir, par exemple, *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2010; *Mexique* – CEACR, observation, 2011; *Népal* – CEACR, demande directe, 2008.

¹³⁶⁰ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2009.

¹³⁶¹ *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

¹³⁶² *Mauritanie* – CEACR, observation, 2010; *Ouganda* – CEACR, observation, 2008.

¹³⁶³ Voir, par exemple, *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁶⁴ Voir, par exemple, *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

enfants soustraits aux pires formes de travail, la commission souligne la nécessité de leur assurer gratuitement l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle.

588. Lorsqu'elle constate que le système d'enseignement n'est pas suffisamment efficace pour assurer un accès universel à l'éducation de base gratuite, la commission prie instamment le gouvernement concerné: d'en améliorer le fonctionnement; de prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour accroître le taux de fréquentation scolaire et réduire le taux d'abandon; de faciliter l'accès à l'éducation de base gratuite aux niveaux primaire et secondaire; d'offrir des possibilités d'éducation et de formation professionnelle informelles aux enfants qui ne fréquentent pas le réseau d'enseignement régulier; et d'accorder une attention particulière aux filles et aux groupes vulnérables, par exemple les enfants vivant en zone rurale ou issus de familles pauvres ainsi que les enfants autochtones et migrants.

Identifier les enfants particulièrement exposés à des risques
et entrer en contact direct avec eux

589. L'article 7, paragraphe 2 d), de la convention reconnaît que, pour lutter efficacement contre les pires formes de travail des enfants, il faut identifier les enfants particulièrement exposés à des risques et entrer en contact direct avec eux. La commission a noté à ce propos que certains groupes sont particulièrement vulnérables aux pires formes de travail des enfants en raison de divers facteurs socio-économiques qui varient selon les Etats et les régions. La convention n'identifie pas expressément ces enfants, qui appartiennent souvent à des groupes marginalisés ou isolés que les institutions et canaux habituels ne permettent pas de rejoindre.

Orphelins du VIH et sida et autres enfants vulnérables

590. La commission constate que les orphelins du VIH et sida et les autres enfants vulnérables (OEV) sont particulièrement exposés aux pires formes de travail des enfants. Souvent dépourvus d'un soutien familial adéquat, ils doivent travailler pour subvenir à leurs besoins¹³⁶⁵, et à ceux de leurs frères et sœurs dans le cas des enfants chefs de ménage (phénomène en progression dans plusieurs Etats Membres)¹³⁶⁶. Les OEV ont généralement très peu de sources possibles de revenus et sont donc contraints de se rabattre sur des stratégies d'adaptation comportant des risques¹³⁶⁷. Le nombre croissant d'OEV dans de nombreux pays a entraîné une augmentation du nombre de personnes de moins de 18 ans particulièrement vulnérables à la traite des personnes et à l'exploitation sexuelle commerciale, ou susceptibles d'être engagées dans des activités illicites et des travaux dangereux¹³⁶⁸. La commission souligne à cet égard que l'adoption dans un délai déterminé de mesures efficaces adaptées à la situation et aux besoins des OEV est essentielle pour lutter contre les pires formes de travail des enfants.

¹³⁶⁵ Voir, par exemple, *Mozambique* – CEACR, observation, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2008; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2008.

¹³⁶⁶ Voir, par exemple, *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2006; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹³⁶⁷ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010.

¹³⁶⁸ Voir, par exemple, *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2010; *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2007; *Guyana* – CEACR, demande directe, 2007; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2006; *Togo* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2008; *Zambie* – CEACR, observation, 2010.

Plans d'action nationaux spécifiques pour les OEV

591. La commission a noté que de nombreux pays, en particulier sur le continent africain, et notamment en *Afrique du Sud*, en *Angola*, au *Bénin*, au *Cameroun*, en *Côte d'Ivoire*, au *Malawi*, au *Mozambique*, en *Namibie*, au *Rwanda* et au *Zimbabwe*, ont élaboré et mis en œuvre des plans d'action nationaux visant spécifiquement les OEV ¹³⁶⁹. Le *Guyana* et la *Papouasie-Nouvelle-Guinée* figurent parmi les pays d'autres continents qui ont également mis en œuvre des plans nationaux d'action qui ciblent ce groupe à risque ¹³⁷⁰. Ces plans d'action nationaux visent généralement à leur fournir un large éventail de mesures de soutien (accès aux services éducatifs et de santé ¹³⁷¹, assistance nutritionnelle et alimentaire ¹³⁷² et aide psychologique ¹³⁷³), ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles afin de répondre à leurs besoins, y compris par une amélioration de la protection sociale ¹³⁷⁴. Les OEV peuvent également recevoir un soutien financier direct par le biais des programmes de transferts monétaires, qui s'efforcent de prévenir l'entrée des enfants sur le marché du travail, réduisant ainsi le risque qu'ils s'engagent dans les pires formes de travail ¹³⁷⁵. Par exemple, le *Lesotho* a lancé en 2009 un programme de subventions destiné aux OEV, qui leur verse tous les trimestres des prestations inconditionnelles ¹³⁷⁶. En dépit de ces efforts, ces services sociaux et dispositifs d'aide ne touchent qu'une fraction des OEV dans de nombreux Etats Membres ¹³⁷⁷, ou ne suffisent pas à répondre à leurs besoins ¹³⁷⁸. La commission estime que les gouvernements concernés doivent prendre des mesures concrètes pour améliorer les services de soutien et accroître les subventions aux ménages comprenant des OEV afin de les protéger contre les pires formes de travail des enfants.

Faciliter aux OEV l'accès à l'éducation ou à la formation professionnelle afin de prévenir leur engagement dans les pires formes de travail des enfants

592. La commission constate que l'accès à l'éducation est un problème particulièrement aigu pour de nombreux groupes d'OEV ¹³⁷⁹. Les enfants des familles touchées par le VIH et sida sont souvent retirés de l'école à un très jeune âge pour prendre soin des membres de leur famille, ou de leurs frères et sœurs malades, ou encore pour compléter

¹³⁶⁹ *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2011; *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2007; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2008; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹³⁷⁰ *Guyana* – CEACR, demande directe, 2007; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2009.

¹³⁷¹ Voir, par exemple, *Ghana* – CEACR, demande directe, 2009; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁷² Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011; *Gabon* – CEACR, demande directe, 2009.

¹³⁷³ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, demande directe, 2010; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *Zambie* – CEACR, observation, 2010.

¹³⁷⁴ *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁷⁵ *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁷⁶ *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁷⁷ Voir, par exemple, *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2010; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁷⁸ Voir, par exemple, *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁷⁹ Par exemple, aux *Philippines* – CEACR, demande directe, 2010, les enfants affectés par le VIH et sida ont un accès insuffisant à l'éducation de base; en *Azerbaïdjan* – CEACR, demande directe, 2009, les enfants infectés par le VIH et sida sont victimes de discrimination et peuvent être exclus de l'enseignement régulier.

le revenu des parents malades. Dans de nombreux pays, les orphelins du VIH et sida ont beaucoup moins de chances d'être scolarisés que les autres enfants¹³⁸⁰. Cependant, plusieurs Etats Membres ont pris des mesures pour faciliter l'accès à l'éducation des OEV, notamment le *Sénégal*, qui a mis en œuvre à leur intention un programme d'appui à la formation scolaire et professionnelle, comprenant le versement de 8 508 bourses en 2008-2010¹³⁸¹. Le *Ghana* a établi un programme d'aide financière pour l'entretien des orphelins, à condition que les enfants d'âge scolaire fréquentent l'école¹³⁸². Le *Burkina Faso* a fourni des services éducatifs et de formation à environ 10 000 OEV en 2006-2010 dans le cadre de sa stratégie nationale de lutte contre le VIH et sida¹³⁸³. La formation professionnelle permet également aux jeunes d'obtenir de bons emplois, contribuant ainsi à prévenir leur engagement dans les pires formes de travail des enfants¹³⁸⁴. Considérant que l'accès à l'éducation de base gratuite contribue à prévenir l'engagement des enfants dans les pires formes de travail, la commission se doit de souligner que les gouvernements concernés doivent prendre des mesures efficaces pour donner gratuitement accès à l'éducation de base ou à la formation professionnelle aux OEV.

Intégration de la problématique des OEV dans les politiques et programmes nationaux de lutte contre le travail des enfants:

Exemples de bonnes pratiques

593. Enfin, la commission tient à souligner une tendance importante, à savoir l'intégration de la problématique des OEV dans les politiques et programmes nationaux de lutte contre le travail des enfants. Par exemple, au *Kenya*, le Plan d'action national pour l'élimination du travail des enfants (2004-2015) identifie la pandémie du VIH et sida comme un facteur contributif du travail des enfants et contient des mesures pour en atténuer l'impact¹³⁸⁵. A *Sri Lanka*, le Plan national d'action pour les enfants comporte des mesures visant à offrir un nombre suffisant de foyers d'accueil aux orphelins du VIH et sida¹³⁸⁶. Au *Swaziland*, la Stratégie et le Programme national d'action pour l'abolition du travail des enfants prévoient d'établir des registres communautaires répertoriant les foyers dirigés par des enfants afin de mieux gérer l'éducation des OEV¹³⁸⁷. Les projets de l'OIT/IPEC s'attaquent également souvent aux problèmes liés à la vulnérabilité des OEV, notamment le programme visant à combattre et prévenir le travail des enfants induit par le VIH et sida en Afrique subsaharienne (mis en œuvre en *Ouganda* et en *Zambie*)¹³⁸⁸ et un programme appliqué au *Malawi*, qui cherche à renforcer les réseaux de solidarité communautaire en faveur des OEV, tout en fournissant diverses aides aux

¹³⁸⁰ Par exemple, en *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2010, seulement 33 pour cent des orphelins en raison du VIH et sida âgés de 10 à 14 ans fréquentent l'école, comparativement à un taux d'environ 71 pour cent pour les autres enfants. En *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2011, le taux de fréquentation scolaire des orphelins en raison du VIH et sida âgés de 10 à 14 ans est tombé de 62,4 pour cent en 2007 à 35,7 pour cent en 2009. Voir aussi, par exemple, *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁸¹ *Sénégal* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁸² *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁸³ *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁸⁴ *Zambie* – CEACR, observation, 2010.

¹³⁸⁵ *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁸⁶ *Sri Lanka* – CEACR, demande directe, 2008.

¹³⁸⁷ *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁸⁸ *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2009.

enfants soustraits au travail (repas scolaires, aide alimentaire à domicile), ainsi que des aides ciblées aux familles, par exemple l'aide au démarrage d'entreprises et le don d'engrais subventionnés¹³⁸⁹.

Les enfants roms

594. La commission constate que les enfants roms sont particulièrement vulnérables à certaines des pires formes de travail des enfants dans de nombreux Etats Membres, notamment en Europe orientale. Ils sont également victimes de la traite interne et transfrontalière, en particulier vers les pays d'Europe occidentale¹³⁹⁰, à des fins de mendicité¹³⁹¹ et de prostitution forcées¹³⁹²; ils sont aussi utilisés pour des activités illicites, y compris le vol¹³⁹³ et la vente de stupéfiants¹³⁹⁴. Par ailleurs, dans plusieurs Etats Membres, les enfants roms représentent un fort pourcentage, voire la majorité, des enfants des rues¹³⁹⁵. La commission souligne l'importance des mesures visant à protéger les enfants roms de ces pires formes de travail, en raison des multiples facteurs qui contribuent à leur vulnérabilité, notamment la pauvreté, la discrimination et les lacunes des régimes de protection sociale.

Mesures programmatiques visant à réduire la vulnérabilité des enfants roms

595. La commission prend note de l'importance des programmes à plusieurs volets destinés aux enfants roms, tels le Plan d'action stratégique lancé en *Bosnie-Herzégovine* pour traiter ce problème¹³⁹⁶ ou l'initiative multinationale «Décennie de l'inclusion des Roms»¹³⁹⁷, qui a permis la mise en œuvre de nombreuses mesures dans plusieurs Etats Membres¹³⁹⁸. Cependant, ces initiatives ne sont pas toujours couronnées de succès¹³⁹⁹. Dans les pays où les enfants roms restent particulièrement vulnérables malgré les mesures prises en leur faveur, la commission invite les gouvernements concernés à intensifier leurs efforts (y compris dans le cadre de la Décennie de l'inclusion des Roms), et à prendre des mesures concrètes pour les protéger contre les pires formes de travail des enfants.

¹³⁸⁹ *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁹⁰ Voir, par exemple, *Autriche* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁹¹ Voir, par exemple, *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁹² Voir, par exemple, *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁹³ Voir, par exemple, *Bulgarie* – CEACR, demande directe, 2004; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2007.

¹³⁹⁴ Voir, par exemple, *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁹⁵ Voir, par exemple, *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2011; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2009; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁹⁶ *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011.

¹³⁹⁷ Décennie de l'intégration des Roms; initiative de 12 pays européens visant à améliorer l'intégration socio-économique de la minorité rom dans l'ensemble de la région.

¹³⁹⁸ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Croatie* – CEACR, demande directe, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹³⁹⁹ Ainsi, en dépit de quelques initiatives efficaces, la Stratégie pour l'amélioration des conditions de vie de la minorité rom en *Albanie* – CEACR, observation, 2011, n'a pas été largement mise en œuvre.

Importance de l'accès à l'éducation de base gratuite pour les enfants roms

596. Les enfants roms éprouvent souvent des difficultés à accéder à l'école et à rester à l'école. A cet égard, la commission s'est félicitée des initiatives spécifiques visant à augmenter le taux de scolarisation des enfants roms dans de nombreux pays. Par exemple, le gouvernement de la *Slovénie* a adopté diverses stratégies (programmes préscolaires, cours facultatifs sur la culture rom) afin de favoriser leur éducation, et versé des financements supplémentaires aux écoles qui accueillent des enfants roms¹⁴⁰⁰. Les autorités du *Monténégro* ont mis en œuvre le programme *Roma Education Initiative*, qui vise à intégrer un plus grand nombre d'enfants roms dans le système scolaire régulier en leur fournissant gratuitement le transport et les manuels scolaires¹⁴⁰¹. L'*ex-République yougoslave de Macédoine* a pris plusieurs mesures visant à réduire le taux d'abandon scolaire des enfants roms, y compris le versement de 650 bourses d'études et la construction d'une école secondaire dans un quartier de Skopje majoritairement peuplé de Roms¹⁴⁰². La *Lettonie* a mis en œuvre le Programme national des Roms, qui vise à faire progresser le taux de scolarisation des enfants roms par divers moyens: mise à disposition de classes préparatoires; meilleure application de la loi sur l'éducation afin d'inciter les parents de la communauté rom à pousser leurs enfants à poursuivre leurs études; possibilité de reprendre l'école après un abandon¹⁴⁰³.

597. La commission observe cependant que ces initiatives ont connu des succès mitigés¹⁴⁰⁴ et que, malgré les mesures prises par certains Etats Membres, le taux d'abandon scolaire des enfants roms reste nettement plus élevé que celui des autres enfants¹⁴⁰⁵, ou que la grande majorité d'entre eux ne sont pas scolarisés¹⁴⁰⁶. Elle note donc que de nombreux progrès restent à faire dans ce domaine. Considérant l'importance vitale de l'accès à l'éducation de base gratuite dans la lutte contre les pires formes de travail des enfants, la commission invite les gouvernements concernés à intensifier leurs efforts pour faciliter l'accès des enfants roms à l'éducation.

Enfants issus de familles pauvres et des zones rurales

598. *Compte tenu des liens étroits entre la pauvreté et les pires formes de travail des enfants, la commission tient à souligner la vulnérabilité des enfants issus de familles pauvres face aux pires formes de travail*¹⁴⁰⁷. ***Par ailleurs, les enfants des zones rurales sont parfois très exposés à la traite vers les zones urbaines***¹⁴⁰⁸, ***ou à la traite à des fins***

¹⁴⁰⁰ *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁰¹ *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁰² *Ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁰³ *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁰⁴ Par exemple, l'efficacité des mesures adoptées en 2008 par la *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2011, pour aider les élèves roms dans les écoles a été limitée par le manque d'enseignants disponibles et le faible intérêt des parents pour les classes de langue et de culture roms, et la persistance de la ségrégation de facto des enfants roms dans l'éducation. En *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010, malgré la mise en œuvre de projets tels que «Assistance aux enfants roms dans l'éducation», seuls 13 pour cent d'entre eux complètent le cycle primaire.

¹⁴⁰⁵ *Ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2010; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁰⁶ *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2011; *Croatie* – CEACR, demande directe, 2011; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁰⁷ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2010; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁰⁸ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2009; *Mozambique* – CEACR, observation, 2010.

*d'exploitation sexuelle commerciale*¹⁴⁰⁹, *de mendicité*¹⁴¹⁰ *ou de travail domestique*¹⁴¹¹. *En outre, dans plusieurs pays, ce sont le plus souvent les écoles des zones pauvres et rurales qui forcent leurs élèves à travailler hors de l'établissement scolaire pendant les heures d'enseignement*¹⁴¹². *Enfin, dans plusieurs Etats Membres, la grande majorité des enfants travailleurs domestiques*¹⁴¹³ *ou des enfants des rues*¹⁴¹⁴ *sont des migrants en provenance des zones rurales.*

Mesures en faveur des enfants issus de familles pauvres et des zones rurales

599. Une grande partie des politiques et des interventions qui permettent de réduire effectivement la vulnérabilité des enfants issus de familles pauvres ne ciblent pas spécifiquement le travail des enfants, mais plutôt la réduction de la pauvreté. Ainsi, le gouvernement de la *Mongolie* s'est attaqué au problème de la vulnérabilité particulière des enfants issus de familles pauvres par le biais de programmes d'aide financière pour l'éducation et la santé¹⁴¹⁵. Par ailleurs, les transferts monétaires aux familles pauvres (souvent conditionnés à l'assiduité scolaire des enfants) ont contribué à réduire la vulnérabilité de ces enfants dans plusieurs pays, notamment la *République dominicaine*, le *Liban* et le *Panama*¹⁴¹⁶. D'autres pays, tels le *Brésil*, mettent en œuvre des programmes visant spécifiquement le travail des enfants, qui versent aux familles pauvres dont les enfants travaillent des allocations familiales et des bourses du Programme d'éradication du travail des enfants¹⁴¹⁷.

600. Divers facteurs contribuent à la vulnérabilité particulière des enfants des zones rurales, y compris l'isolement régional, la pauvreté, le manque d'accès à l'enseignement, la plus grande probabilité d'être engagés dans des travaux agricoles dangereux et les risques particuliers lors des migrations vers les zones urbaines. Les gouvernements doivent donc prendre des mesures globales dans un délai déterminé pour assurer une protection efficace à ces enfants. Ainsi, la commission s'est félicitée du projet OIT/IPEC lancé au *Maroc*, intitulé «Intervention directe contre les pires formes de travail des enfants dans les zones rurales», et des programmes mis en œuvre en *Colombie* pour aider les familles vivant dans des zones rurales isolées¹⁴¹⁸. Ces initiatives peuvent également cibler une des pires formes de travail des enfants, comme en *Thaïlande*, où un volet du Plan national de prévention et d'élimination de la traite interne et transfrontalière des enfants et des femmes concerne spécifiquement les zones rurales, en raison de la vulnérabilité particulière de ces populations¹⁴¹⁹.

¹⁴⁰⁹ Voir, par exemple, *Kirghizistan* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹⁰ Voir, par exemple, *Mauritanie* – CEACR, observation, 2008; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹¹ Voir, par exemple, *Haïti* – CEACR, observation, 2011; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Togo* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹² Voir, par exemple, *Chine* – CEACR, observation, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹³ Voir, par exemple, *Maroc* – CEACR, observation, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2004; *Togo* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹⁴ Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹⁵ *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴¹⁶ *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2011; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴¹⁷ *Brésil* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁴¹⁸ *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴¹⁹ *Thaïlande* – CEACR, observation, 2010.

601. Observant l'impact positif de ces mesures, la commission estime que les Etats Membres doivent impérativement prendre des mesures efficaces dans un délai déterminé pour protéger les enfants issus de familles pauvres et des zones rurales contre les pires formes de travail des enfants.

Mesures facilitant l'accès à l'éducation aux enfants de familles pauvres et des zones rurales: Exemples de bonnes pratiques

602. Dans de nombreux pays, les enfants issus de familles pauvres sont plus exposés à l'abandon scolaire¹⁴²⁰. Par ailleurs, dans de nombreux Etats, les enfants vivant dans les zones rurales ont un accès limité à l'éducation¹⁴²¹ pour diverses raisons: éloignement entre le foyer et l'école la plus proche¹⁴²²; obligation de travailler dans l'agriculture avec leurs parents¹⁴²³; nombre d'écoles rurales insuffisant pour accueillir tous les enfants d'âge scolaire¹⁴²⁴; fermeture des écoles dans les zones rurales pour des raisons économiques¹⁴²⁵. La commission a constamment invité les gouvernements à prendre des mesures pour accroître les taux d'inscription et de scolarisation des enfants appartenant à ces groupes vulnérables¹⁴²⁶.

603. Parmi les mesures prises en ce sens, on peut citer la création d'internats régionaux d'enseignement primaire en *Turquie* afin d'assurer l'accès à l'éducation primaire pour les enfants des zones rurales et des villages et hameaux dépourvus d'école et pour les enfants de familles pauvres. Appliqué dans 81 provinces en 2006-07, ce programme a permis de scolariser 282 132 enfants et d'assurer le transport scolaire à 649 329 élèves résidant dans des zones sous-peuplées et dispersées¹⁴²⁷. En outre, de nombreux pays, dont le *Bangladesh*, le *Ghana*, le *Kenya*, *Sainte-Lucie* et la *Slovénie*, ont mis en œuvre des programmes de repas scolaires pour encourager la scolarisation¹⁴²⁸. Avec le soutien du Programme alimentaire mondial et de l'UNICEF, le *Cap-Vert* a mis en œuvre un programme qui facilite la scolarisation des enfants de familles pauvres en payant leurs frais de scolarité, les fournitures et les repas scolaires¹⁴²⁹, et un programme de repas scolaires a été lancé au *Swaziland* dans les écoles des zones rurales¹⁴³⁰. La commission considère que les gouvernements doivent continuer à prendre les mesures nécessaires pour faciliter aux enfants issus de familles pauvres l'accès à l'éducation, en raison de son importante contribution à la lutte contre les pires formes de travail des enfants.

¹⁴²⁰ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Comores* – CEACR, demande directe, 2011; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴²¹ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Angola* – CEACR, observation, 2011; *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2011; *Ukraine* – CEACR, demande directe, 2010; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴²² Voir, par exemple, *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁴²³ Voir, par exemple, *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴²⁴ Voir, par exemple, *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴²⁵ Voir, par exemple, *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴²⁶ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴²⁷ *Turquie* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁴²⁸ Voir *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010; *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴²⁹ *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴³⁰ *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

Prise en compte de la situation particulière des filles en zone rurale

604. Dans de nombreux Etats Membres, les filles vivant en zone rurale se heurtent à des obstacles supplémentaires en matière d'accès à l'éducation. Dans certains pays, elles ne sont pas informées de leur droit à l'éducation¹⁴³¹, et le manque d'enseignantes qualifiées dans les zones rurales contribue à leur plus fort taux d'abandon scolaire¹⁴³². Par ailleurs, dans certains Etats Membres, les parents vivant en zone rurale refusent d'envoyer leurs filles à l'école mixte; il faut donc y créer des écoles réservées aux filles pour pallier ce problème¹⁴³³. Par exemple, au *Bangladesh*, la phase II du projet *Female Secondary School Assistance* vise à améliorer l'accès des filles à l'enseignement secondaire, ainsi que la qualité de l'enseignement dans les zones rurales du pays¹⁴³⁴. Au *Yémen*, le *National Action Plan for Children* met notamment l'accent sur l'augmentation du nombre d'enseignantes qualifiées en zone rurale, et vise à susciter une demande pour l'éducation des filles¹⁴³⁵. Malgré les mesures prises dans certains Etats Membres pour faciliter l'éducation des filles vivant en zone rurale, la commission note dans de nombreux Etats que ce groupe de population se caractérise toujours par un plus fort taux d'abandon scolaire et de plus faibles taux de scolarisation¹⁴³⁶. Elle invite donc les gouvernements concernés à intensifier leurs efforts en ce sens afin de réduire la vulnérabilité des filles vivant en zone rurale face aux pires formes de travail des enfants.

Enfants vivant et travaillant dans la rue

605. ***La commission souhaite également souligner la vulnérabilité particulière des enfants des rues face aux pires formes de travail. Ces enfants, qu'on rencontre dans les zones urbaines de toutes les régions du monde, sont particulièrement exposés aux pires formes de travail, tels la traite¹⁴³⁷, le travail forcé¹⁴³⁸, la prostitution¹⁴³⁹, la mendicité¹⁴⁴⁰, l'utilisation pour la vente et le trafic de stupéfiants¹⁴⁴¹ et d'autres délits mineurs¹⁴⁴², outre le travail dangereux¹⁴⁴³.***

¹⁴³¹ Voir, par exemple, *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴³² *Yémen* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴³³ Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴³⁴ *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴³⁵ *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴³⁶ Voir, par exemple, *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2010; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2009; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Sénégal* – CEACR, demande directe, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴³⁷ Voir, par exemple, *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴³⁸ Voir, par exemple, *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴³⁹ Voir, par exemple, *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁴⁰ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2010; *Italie* – CEACR, demande directe, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁴¹ Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁴² Voir, par exemple, *Haïti* – CEACR, demande directe, 2011; *Italie* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁴³ Voir, par exemple, *Mexique* – CEACR, observation, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

Programmes destinés aux enfants des rues

606. Certains Etats ont mis sur pied des plans nationaux d'action pour les enfants des rues ¹⁴⁴⁴, comme le *Mexique*, où 212 776 enfants ont bénéficié du Programme de prévention et d'assistance aux jeunes filles et garçons des rues entre 2001 et 2008 ¹⁴⁴⁵. Par ailleurs, de nombreux Etats Membres ont créé des refuges ¹⁴⁴⁶ et des centres de jour ¹⁴⁴⁷ pour enfants des rues, qui sont parfois associés aux unités de protection de l'enfance ¹⁴⁴⁸ et à la prestation de services sanitaires et sociaux ¹⁴⁴⁹ afin de leur assurer une protection complète.

607. A long terme, la protection des enfants des rues contre les pires formes de travail suppose non seulement de prendre des mesures appropriées permettant de les soustraire à leur condition vulnérable, mais aussi d'assurer leur réadaptation et leur réinsertion sociale. Ainsi, en *Ouganda*, un programme du ministère du Genre, du Travail et du Développement social a permis d'identifier 1 136 enfants des rues, de les en retirer et de les aider à se réinsérer, tout en les faisant bénéficier d'un programme d'éducation informelle ¹⁴⁵⁰. En *Turquie*, le gouvernement gère 36 centres et six foyers pour enfants, qui offrent des services de réadaptation grâce auxquels, à la fin de 2008, 4 270 enfants qui vivaient ou travaillaient dans la rue, ainsi que leurs familles ont bénéficié d'un logement, de services sociaux et d'une protection sociale ¹⁴⁵¹.

Réintégration des enfants des rues dans les programmes scolaires

608. La commission souhaite également souligner l'importance de l'éducation pour les enfants des rues, parce qu'ils abandonnent souvent l'école à un très jeune âge, ou ont un accès extrêmement limité à l'éducation ¹⁴⁵². La commission se félicite à cet égard des programmes tels que le projet *Vocational education for street children* du *Kirghizistan* ¹⁴⁵³. Au *Bangladesh*, plusieurs ONG mettent en œuvre des projets visant à retirer les enfants des rues grâce à l'éducation informelle et au développement des compétences; en *Jamaïque*, le YMCA (ONG) offre une formation, des cours de rattrapage scolaire et une formation professionnelle aux garçons des rues, avec possibilité d'admission en lycée technique ¹⁴⁵⁴. Compte tenu de la vulnérabilité particulière des enfants des rues, la commission se félicite du vaste éventail d'initiatives mises en œuvre par un certain nombre d'Etats Membres.

609. Cependant, malgré les mesures positives prises dans de nombreux Etats Membres, les enfants des rues vulnérables demeurent un réel problème dans de nombreuses zones

¹⁴⁴⁴ Voir, par exemple, *Panama* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁴⁵ *Mexique* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁴⁶ Voir, par exemple, *Allemagne* – CEACR, demande directe, 2011; *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2006; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁴⁷ Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁴⁸ Voir, par exemple, *Bulgarie* – CEACR, observation, 2009; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁴⁹ Voir, par exemple, *Allemagne* – CEACR, demande directe, 2011; *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁵⁰ *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁵¹ *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁵² Voir, par exemple, *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁵³ Voir aussi *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁵⁴ *Bangladesh* – CEACR, demande directe, 2011; *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011.

urbaines. La commission constate que leur nombre progresse dans plusieurs Etats Membres ¹⁴⁵⁵, dont plusieurs n'ont pas de stratégies ou de programmes globaux visant à pallier ce problème ¹⁴⁵⁶. La commission souligne à cet égard que les gouvernements concernés devraient prendre des mesures globales dans un délai déterminé pour identifier les enfants des rues, les soustraire à leur situation vulnérable, les réadapter et les réinsérer socialement grâce à l'éducation de type formelle ou informelle ou la formation professionnelle afin de s'assurer qu'ils ne retombent pas dans la vulnérabilité qui caractérise la vie et le travail dans les rues.

Renforcement de la coopération et de l'assistance mutuelle internationales

610. Les pires formes de travail des enfants sont un problème qui concerne non seulement les pays qui y sont le plus exposés, mais aussi l'ensemble de la communauté internationale. La coopération et l'assistance mutuelles entre les Etats Membres sont particulièrement importantes pour l'éradication immédiate des formes extrêmes de travail des enfants ¹⁴⁵⁷. Par conséquent, l'article 8 de la convention prévoit que les Etats Membres doivent prendre des mesures appropriées afin de s'entraider pour donner effet aux dispositions de la convention par une coopération internationale et/ou une assistance renforcées, y compris par des mesures de soutien au développement économique et social, aux programmes d'éradication de la pauvreté et à l'éducation universelle.

Organisations internationales et régionales

611. La coopération internationale implique que les pays ratifient les autres instruments internationaux susceptibles de favoriser l'éradication des pires formes de travail des enfants ¹⁴⁵⁸. De nombreux pays ont ainsi conclu des accords internationaux, régionaux et bilatéraux afin de lutter contre les pires formes de travail des enfants.

612. Les pays peuvent également adhérer à des organisations ou associations internationales ou régionales. Par exemple, la plupart des Etats Membres sont membres d'Interpol, ce qui facilite la coopération entre la police et le système judiciaire des pays de différentes régions, notamment dans la lutte contre la traite des enfants ¹⁴⁵⁹. Certains pays européens sont membres d'Europol ¹⁴⁶⁰, du Conseil des Etats de la Baltique ¹⁴⁶¹, ou

¹⁴⁵⁵ Voir, par exemple, *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2011; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2011; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2011; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2011; *Niger* – CEACR, demande directe, 2011; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Sénégal* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁵⁶ Voir, par exemple, *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁵⁷ *Le travail des enfants*, 1999, *op. cit.*, p. 79.

¹⁴⁵⁸ Voir Partie I. Voir aussi, par exemple, *Belgique* – CEACR, demande directe, 2006; *Bulgarie* – CEACR, demande directe, 2005; *Chypre* – CEACR, demande directe, 2009; *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2006; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2007; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2006; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2005; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2009; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2005; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁴⁵⁹ Voir, par exemple, *Belgique* – CEACR, demande directe, 2006; *Botswana* – CEACR, demande directe, 2005; *Bulgarie* – CEACR, demande directe, 2005; *Congo* – CEACR, demande directe, 2006; *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2006; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2006; *Irlande* – CEACR, demande directe, 2005; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2005; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2005; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2006; *Oman* – CEACR, demande directe, 2005; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴⁶⁰ Voir, par exemple, *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁴⁶¹ Voir, par exemple, *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2010; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2010; *Suède* – CEACR, demande directe, 2010.

du Centre régional de lutte contre la criminalité transfrontalière (Initiative de coopération du Sud-Est européen) ¹⁴⁶². Les pays de l'Asie du Sud-Est (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) ont mené des activités régionales dans le cadre de leur organisation régionale participant aux efforts d'éradication de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants ¹⁴⁶³.

Coopération internationale et régionale

613. Autre pratique positive, constatée par la commission, celle des Etats Membres qui investissent dans les organisations gouvernementales ou non gouvernementales ou qui fournissent une assistance à d'autres pays pour lutter contre les pires formes de travail des enfants. Par exemple, le ministère du Travail des *Etats-Unis* contribue largement au programme OIT/IPEC qui fournit une assistance technique à divers pays pour combattre les pires formes de travail des enfants. Un autre exemple est celui de l'Agence de développement et d'aide internationale de *Nouvelle-Zélande*, qui a versé en 2006-07 des contributions à plusieurs agences de l'ONU (FNUAP, UNICEF, HCR, PNUD) qui participent à la lutte contre le travail des enfants ¹⁴⁶⁴. La commission a également noté avec intérêt que la *Nouvelle-Zélande* a financé depuis 2003 plusieurs projets concernant les pires formes de travail des enfants qui ciblent les enfants impliqués dans le trafic en tous genres (*Cambodge, Indonésie*); les enfants travaillant dans la rue (*Cambodge, République-Unie de Tanzanie*); les enfants touchés par les conflits armés (*Papouasie-Nouvelle-Guinée, Soudan*); les orphelins et autres enfants vulnérables (*Namibie, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe*); et les enfants victimes d'exploitation sexuelle commerciale (*Inde, Philippines*).

614. Dans le même ordre d'idées, le ministère des Affaires étrangères du *Danemark* a mis en œuvre pour le triennium 2009-2011 un programme de lutte contre la traite des personnes en Europe de l'Est, notamment au *Bélarus*, en *Ukraine* et en *République de Moldova* ¹⁴⁶⁵. Le gouvernement du *Portugal* soutient dans plusieurs pays (*Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Sao Tomé-et-Principe et Timor-Leste* ¹⁴⁶⁶) des programmes qui favorisent l'éducation des enfants au moyen de projets visant à améliorer le taux de fréquentation scolaire et réduire le taux d'abandon (notamment des filles), offrent des fournitures scolaires aux enfants défavorisés, et construisent des infrastructures éducatives.

Coopération dans la lutte contre la vente, la traite et l'exploitation sexuelle commerciale des enfants

615. La commission a constaté l'émergence d'une tendance majeure au niveau mondial, à savoir la détermination des Etats Membres à lutter contre la vente, la traite et l'exploitation sexuelle commerciale des enfants, grâce aux mesures d'assistance mutuelle.

Accords régionaux

616. Plusieurs pays ont conclu des accords de coopération régionale ou des protocoles d'accord bilatéraux ou multilatéraux afin de réduire les flux de traite transfrontalière d'enfants et d'échanger des informations permettant de surveiller les agissements des

¹⁴⁶² *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴⁶³ Voir, par exemple, *Singapour* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁴⁶⁴ *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁴⁶⁵ *Danemark* – CEACR, demande directe, 2010. Voir aussi *Arabie saoudite* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴⁶⁶ *Portugal* – CEACR, demande directe, 2010.

trafiquants¹⁴⁶⁷. C'est le cas au *Bénin*, au *Burkina Faso*, en *Côte d'Ivoire*, au *Libéria*, au *Mali*, au *Niger*, au *Nigéria* et au *Togo*, qui ont tous signé en 2005 l'Accord multilatéral de coopération contre la traite des enfants en Afrique occidentale, qui oblige ces gouvernements: à coordonner leurs efforts pour prévenir, combattre, réprimer et punir la traite des enfants par la coopération mutuelle; à protéger, réadapter et réinsérer les victimes de la traite; et à collaborer en matière d'enquêtes, d'arrestations et de poursuites contre les trafiquants¹⁴⁶⁸. Cet accord établit également un comité régional permanent de surveillance de la traite des enfants.

617. La commission a également pris note de l'«Accord de coopération de la sous-région du Mékong, contre la traite des personnes», conclu par les ministres de la *Chine*, du *Cambodge*, de la *République démocratique populaire lao*, du *Myanmar*, de la *Thaïlande* et du *Viet Nam*¹⁴⁶⁹, qui vise le renforcement des structures, politiques et procédures multinationales et bilatérales, et permet aux pays qui sont partie à l'accord de combattre la traite des femmes et des enfants dans le cadre élargi des flux migratoires. Plusieurs pays ont signé des protocoles d'entente mixtes dans le cadre de ce projet afin d'aider les victimes de la traite. Dans la même veine, la commission a noté avec intérêt le projet de jumelage *Ciudades Gemelas*, financé par la Banque interaméricaine de développement (BID), qui vise l'élaboration d'une stratégie régionale de lutte contre la traite des enfants et des adolescents à des fins d'exploitation sexuelle dans les pays du MERCOSUR et concerne 14 villes frontalières des pays membres de l'accord (*Argentine*, *Brésil*, *Paraguay* et *Uruguay*), dont Ciudad del Este (*Paraguay*), Foz do Iguazu (*Brésil*) et Puerto Iguazú (*Argentine*)¹⁴⁷⁰.

Accords bilatéraux

618. De nombreux Etats Membres ont également conclu des accords bilatéraux renforçant la coopération entre leurs organes chargés de l'application des lois, en matière d'échange d'informations et de formation afin d'éradiquer la traite et l'exploitation sexuelle commerciale des enfants¹⁴⁷¹. Ainsi, les gouvernements de l'*Afrique du Sud* et du *Lesotho* coopèrent dans la lutte contre la traite des personnes, leurs services de sécurité collaborant pour traduire les trafiquants d'êtres humains devant la justice. Cette coopération a permis aux organes chargés d'appliquer les lois en cette matière de tenir des réunions dans les villes frontalières afin de sensibiliser le public aux dangers de la traite des personnes¹⁴⁷².

Mesures nationales de renforcement de la coopération

619. Les Etats Membres peuvent également prendre de leur propre initiative des mesures visant à renforcer la coopération transnationale. Par exemple, la commission a noté qu'un projet de loi du *Koweït* concernant la traite des personnes aborde expressément la question de la compétence juridique et judiciaire sur les crimes

¹⁴⁶⁷ *Malaisie* – CEACR, observation, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁶⁸ Voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2009; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2010; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Mali* – CEACR, observation, 2010; *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴⁶⁹ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁷⁰ *Paraguay* – CEACR, observation, 2011. Voir aussi *Argentine* – CEACR, observation, 2011; *Uruguay* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁷¹ Voir, par exemple, *Chypre* – CEACR, demande directe, 2009; *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Togo* – CEACR, observation, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁷² *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2011.

transnationaux, qui pourrait avoir un réel impact sur la traite et le trafic illicite des migrants, en ce qu'il renforce la coopération internationale visant à prévenir et éliminer la traite des enfants et à garantir que les délinquants qui se livrent à la traite transfrontalière des enfants sont effectivement poursuivis¹⁴⁷³. Le gouvernement de la *Lituanie* met actuellement en place un dispositif de rapatriement, qui fait appel aux services consulaires et à d'autres formes d'assistance, pour faciliter le retour rapide et sûr des victimes de la traite qui souhaitent être rapatriées de pays étrangers¹⁴⁷⁴. Les services de police de la *Zambie* ont créé un bureau spécial, chargé de coopérer avec les autres pays dans la lutte contre la traite des personnes¹⁴⁷⁵.

Vers un renforcement de la coopération et de l'assistance mutuelle internationales

620. La commission considère que la coopération internationale entre les organes chargés de l'application des lois est indispensable pour prévenir et éliminer la vente, la traite et l'exploitation sexuelle commerciale des enfants, grâce à la collecte et à l'échange d'informations, ainsi qu'à l'assistance mutuelle afin de détecter, poursuivre et condamner les délinquants, et de rapatrier les victimes¹⁴⁷⁶. Par conséquent, lorsqu'elle constate dans la pratique l'existence d'un sérieux problème de vente et de traite d'enfants, la commission souligne aux gouvernements concernés la nécessité de prendre des mesures de coopération internationale pour combattre ce phénomène, conformément à l'article 8 de la convention¹⁴⁷⁷, ou de la renforcer en concluant des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux pour la prévention, la détection, l'investigation, l'extradition, la poursuite et la punition des responsables de ces actes¹⁴⁷⁸. Par ailleurs, la commission prie les gouvernements de renforcer la coopération entre les pays qui ont signé des accords multilatéraux en vue d'identifier et d'arrêter les collaborateurs des réseaux de traite d'enfants, de détecter et d'intercepter les enfants victimes de traite transfrontalière¹⁴⁷⁹.

Eradication de la pauvreté

621. Les Etats Membres sont tenus d'adopter des mesures et programmes de lutte contre la pauvreté afin de réduire le travail des enfants et d'en éradiquer les pires formes. Dans certains cas où la commission a souligné que la pauvreté constitue un problème particulièrement aigu, la Commission de la Conférence sur l'application des normes a invité les Etats Membres à aider les gouvernements concernés, conformément à l'article 8 de la convention¹⁴⁸⁰.

¹⁴⁷³ *Koweït* – CEACR, demande directe, 2010. Voir aussi *Suriname* – CEACR, demande directe, 2010; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴⁷⁴ *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁷⁵ *Zambie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁴⁷⁶ *Nicaragua* – CEACR, observation, 2010.

¹⁴⁷⁷ Voir, par exemple, *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁷⁸ Voir, par exemple, *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Suède* – CEACR, demande directe, 2010; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011; *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁷⁹ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, demande directe, 2009; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2009; *Chili* – CEACR, demande directe, 2009; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2010; *Equateur* – CEACR, observation, 2011.

¹⁴⁸⁰ Voir, par exemple, *République démocratique du Congo* – *Compte rendu provisoire* n° 16, CIT, 98^e session, Genève, 2009, Partie II, p. 16/148; *Niger* – *Compte rendu provisoire* n° 22, CIT, 93^e session, Genève, 2005, Partie II, p. 22/70.

622. Certains pays ont adopté des plans d'action et programmes nationaux, y compris des plans nationaux de développement stratégique (PNDS), des politiques stratégiques de réduction de la pauvreté (PSRP) ou des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSR) afin de permettre aux familles pauvres d'échapper à leur condition¹⁴⁸¹. Ces diverses initiatives ont permis d'identifier divers moyens susceptibles d'améliorer le bien-être des familles, notamment: création de groupes d'entraide mutuelle (microcrédit); réduction des niveaux de pauvreté; mise en place de conditions garantissant la survie et le développement global de tous les enfants; amélioration des conditions de vie de la population¹⁴⁸²; réduction de la pauvreté rurale, de l'exclusion sociale et des conditions de vie précaires en milieu urbain¹⁴⁸³. Par ailleurs, ces programmes de réduction de la pauvreté abordent parfois le problème du travail des enfants et de ses pires formes de façon transversale, en le replaçant plus globalement dans une perspective d'amélioration de la situation des enfants et du rôle de la famille¹⁴⁸⁴. Les politiques de lutte contre le travail des enfants sont généralement mises en œuvre parallèlement aux plans, programmes ou stratégies de réduction de la pauvreté existants¹⁴⁸⁵.

623. Par exemple, la commission a noté que le gouvernement de *Djibouti* a adopté un CSR pour stimuler la croissance et faire participer les groupes les plus démunis à l'activité économique, ainsi que l'Initiative nationale de développement social du Président de la République pour 2008-2011, qui met l'accent sur le chômage des jeunes et fournit une assistance aux personnes à haut risque¹⁴⁸⁶. De même, la commission a noté que le gouvernement du *Liban* a adopté un plan d'action sociale (PAS), qui considère les enfants travailleurs et leur famille comme l'un des principaux groupes sociaux victimes de pauvreté aiguë et cible les ménages pauvres et les familles nombreuses dont les enfants ne sont pas scolarisés, ou travaillent même s'ils n'ont pas atteint l'âge légal d'admission au travail¹⁴⁸⁷. Ce PAS comporte des mesures d'assistance financière et des services de suivi pour les ménages qui respectent un certain nombre de conditions, notamment l'obligation pour leurs enfants de poursuivre leurs études jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, ainsi que des programmes axés sur la prévention de l'abandon scolaire.

624. Certains gouvernements ont adopté d'autres types de mesures pratiques, notamment: versement de bourses d'études aux familles pauvres¹⁴⁸⁸; aide de la Banque mondiale pour la réduction de la dette¹⁴⁸⁹; octroi de prêts et de microcrédit aux pauvres¹⁴⁹⁰; réformes foncières et du crédit; services de développement humain; création

¹⁴⁸¹ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2011; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2007; *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2007; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2008; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴⁸² Voir, par exemple, *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁸³ *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁸⁴ Voir, par exemple, *Mali* – CEACR, observation, 2010; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2009; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁸⁵ *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁴⁸⁶ *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁴⁸⁷ *Liban* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁸⁸ *Algérie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁸⁹ *Guyana* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁴⁹⁰ *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2006.

d'emplois; participation communautaire à la gouvernance ¹⁴⁹¹; ou, plus simplement, des programmes destinés à améliorer la qualité de vie de la population, en assurant l'égalité des chances dans l'emploi, l'éducation, la protection sociale et d'autres domaines majeurs ¹⁴⁹².

625. *Compte tenu de la corrélation directe entre le travail des enfants et la pauvreté* ¹⁴⁹³, **la commission souligne que les programmes de réduction de la pauvreté contribuent à briser le cycle de la pauvreté, ce qui est essentiel pour l'éradication des pires formes de travail des enfants** ¹⁴⁹⁴.

Mise en œuvre et impact

Mécanismes de contrôle

626. L'article 5 de la convention dispose que les Etats Membres, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, doivent établir ou désigner des mécanismes appropriés pour surveiller l'application des dispositions donnant effet à cet instrument. Ces mécanismes de surveillance sont indispensables pour mettre en œuvre les dispositions de la législation applicable en la matière. Etant donné la nature multidimensionnelle des pires formes de travail des enfants, divers dispositifs et mécanismes de contrôle peuvent être appelés à jouer un rôle important à cet égard. La commission considère que la collaboration et le partage d'informations entre ces institutions sont essentiels pour prévenir et combattre les pires formes de travail des enfants ¹⁴⁹⁵.

Organes d'application de la loi

Le contrôle des pires formes de travail des enfants:

Exemples de bonnes pratiques

627. Dans la plupart des Etats Membres, les corps policiers aux niveaux national et local sont les principaux responsables de la surveillance des délits liés à la traite des enfants, à leur exploitation sexuelle commerciale et à leur utilisation dans des activités illicites ¹⁴⁹⁶. Les Etats Membres devraient donc s'efforcer de dispenser une formation spécifique aux policiers sur les pires formes de travail des enfants afin qu'ils soient mieux préparés à détecter et combattre ce phénomène ¹⁴⁹⁷, et devraient également les sensibiliser aux besoins spécifiques des enfants victimes de ces pires formes de travail ¹⁴⁹⁸. Cette formation peut notamment consister à intégrer les thèmes liés aux pires formes de travail des enfants dans la formation des nouveaux policiers, organiser des ateliers de

¹⁴⁹¹ Philippines – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁴⁹² Mexique – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁹³ Mauritanie – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁹⁴ Voir, par exemple, Grenade – CEACR, demande directe, 2009; Guinée – CEACR, demande directe, 2007; Ouzbékistan – CEACR, demande directe, 2011; Pérou – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁴⁹⁵ Voir, par exemple, Belgique – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁹⁶ Voir, par exemple, Cambodge – CEACR, demande directe, 2009; Chypre – CEACR, demande directe, 2011; Djibouti – CEACR, demande directe, 2009; Hongrie – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁴⁹⁷ Voir, par exemple, Allemagne – CEACR, demande directe, 2011; Emirats arabes unis – CEACR, observation, 2010; Mozambique – CEACR, observation, 2010.

¹⁴⁹⁸ Les agents chargés d'appliquer la loi devraient faire preuve d'empathie envers les enfants victimes des pires formes de travail lorsqu'ils y sont soustraits, et durant leur participation ultérieure aux procès criminels. Voir, par exemple, Maurice – CEACR, demande directe, 2007; Philippines – CEACR, observation, 2008.

sensibilisation pour les policiers déjà en poste et leur dispenser des cours de perfectionnement et de formation aux techniques d'investigation et d'enquête adaptées aux enfants ¹⁴⁹⁹.

628. Il semblerait que la création d'unités spéciales au sein de la police, composées d'agents formés aux problèmes liés aux pires formes de travail des enfants, ait amélioré la capacité de plusieurs Etats Membres à lutter contre ce phénomène. Il s'agit notamment d'unités spéciales de cybersurveillance chargées de détecter la pédopornographie sur Internet ¹⁵⁰⁰, ou de services de surveillance de la traite des enfants ¹⁵⁰¹ (prenant souvent la forme d'une unité antitraite au sein du corps de police ¹⁵⁰²) qui aident les victimes de ce type de délits et recueillent des informations utiles pour les enquêtes ¹⁵⁰³, assistent les enfants qui en sont victimes jusqu'à ce qu'ils soient socialement réinsérés ¹⁵⁰⁴ et organisent et renforcent les mesures conjointes de lutte contre la traite des personnes ¹⁵⁰⁵. Certains Etats Membres ont également créé des unités de police spécialisées dans les questions de maltraitance des enfants, qui participent à la lutte contre leur exploitation sexuelle commerciale ¹⁵⁰⁶.

Importance de la collaboration avec d'autres institutions

629. La coopération entre ces organes d'application de la loi et les services d'inspection du travail est essentielle pour la mise en œuvre de la convention. Lorsqu'une collaboration déficiente entrave la détection des pires formes de travail des enfants, la commission invite instamment les gouvernements concernés à prendre des mesures pour favoriser la collaboration entre ces deux institutions ¹⁵⁰⁷. Par ailleurs, la collaboration entre les organes d'application de la loi et le procureur général peut jouer un rôle important à cet égard, dans la mesure où elle permet de garantir que les enquêtes débouchent effectivement sur des poursuites contre les responsables des pires formes de travail des enfants ¹⁵⁰⁸.

Lacunes dans le contrôle de l'application de la loi

630. Toutefois, dans certains Etats Membres, les services de police ont des ressources ou des effectifs insuffisants, ce qui nuit à l'application de la convention ¹⁵⁰⁹. La

¹⁴⁹⁹ Voir, par exemple, *Géorgie* – CEACR, demande directe, 2011; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁰⁰ Voir, par exemple, *Grèce* – CEACR, demande directe, 2009; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011; *Mexique* – CEACR, observation, 2011; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁰¹ Voir, par exemple, *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁰² Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, 2011; *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011, p. 311; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁰³ *Mexique* – CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁰⁴ *Paraguay*, CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁰⁵ *Autriche* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁵⁰⁶ Voir, par exemple, *Niger* – CEACR, observation, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁰⁷ Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁰⁸ Voir, par exemple, *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2009; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁰⁹ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

*commission invite les gouvernements concernés à renforcer les capacités du personnel des institutions chargées de lutter contre les pires formes de travail des enfants, ce qui suppose de leur allouer les ressources voulues pour l'exécution de leur mandat. Par ailleurs, la commission constate que, dans plusieurs pays, la corruption au sein de la police ou la complicité avec les auteurs de délits entrave la surveillance effective du travail des enfants, particulièrement en matière de traite*¹⁵¹⁰. *La commission exprime sa profonde préoccupation devant cet état de fait, et invite les gouvernements concernés à prendre des mesures immédiates et efficaces pour veiller à ce que les agents chargés de l'application des lois qui se rendent complices de ces délits fassent l'objet d'enquêtes et soient traduits en justice.*

Agents des douanes et de l'immigration

631. Les responsables du contrôle des frontières jouent aussi un rôle capital dans l'application de la convention, notamment en ce qui concerne la traite des enfants, la prévention de la distribution transfrontalière de pédopornographie et l'utilisation des enfants pour le trafic de stupéfiants. Par exemple, le *Nigéria* a adopté une loi sur la répression de la traite, qui donne aux douaniers et aux agents d'immigration de larges pouvoirs, notamment d'arrestation, en matière de lutte contre la traite des personnes¹⁵¹¹. Le gouvernement de l'*Arménie* a établi un système de contrôle frontalier à l'aéroport international d'Erevan afin d'empêcher la traite des personnes¹⁵¹². Les Etats Membres coopèrent également à l'échelle internationale pour mieux détecter à leurs frontières les infractions liées aux pires formes de travail des enfants¹⁵¹³. Dans de nombreux pays, les agents des douanes et de l'immigration ont reçu une formation à la détection de la traite des enfants¹⁵¹⁴. Ainsi, le *Mozambique* a dispensé à ses gardes-frontière une formation améliorant leur capacité à identifier, aider et orienter les victimes de la traite des personnes¹⁵¹⁵. Ces agents doivent pouvoir faire la différence entre les enfants victimes de la traite et les enfants migrants clandestins afin d'identifier à coup sûr les victimes de cette pire forme de travail des enfants¹⁵¹⁶. Par exemple, la commission a noté avec intérêt que les autorités du *Royaume-Uni* ont rédigé à l'intention des agents de l'immigration un guide des meilleures pratiques en matière de traite, qui les sensibilise aux différences entre le trafic illicite des migrants et la traite des personnes afin de veiller à ce que les victimes de cette dernière forme de délinquance soient traitées équitablement¹⁵¹⁷. Dans les cas où la traite des enfants est rendue possible par la porosité des frontières, la commission prie instamment les gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour renforcer la surveillance des frontières et les services d'immigration¹⁵¹⁸.

¹⁵¹⁰ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2009; *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵¹¹ *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵¹² *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵¹³ Voir paragr. 610 à 620 ci-dessus.

¹⁵¹⁴ Voir, par exemple, *Indonésie* – CEACR, observation, 2009; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵¹⁵ *Mozambique* – CEACR, observation, 2010.

¹⁵¹⁶ Voir, par exemple, *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵¹⁷ *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁵¹⁸ Voir, par exemple, *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011; *Paraguay* – CEACR, observation, 2011.

Inspection du travail

Inspection du travail et travail dangereux

632. Les systèmes d'inspection du travail sont particulièrement utiles pour le suivi de l'interdiction du travail dangereux des enfants¹⁵¹⁹. Il est indispensable de renforcer la capacité des inspecteurs du travail à identifier les enfants engagés dans des travaux dangereux, notamment dans les pays où l'inspection du travail n'a détecté aucun cas de ce genre, mais où ils y sont astreints dans la pratique¹⁵²⁰. Dans les pays où le travail dangereux des enfants concerne essentiellement le secteur agricole, la commission préconise le renforcement de la collaboration entre l'inspection du travail et le ministère de l'agriculture afin de lutter contre ce phénomène¹⁵²¹, ainsi qu'une extension de la compétence de l'inspection du travail afin de veiller à ce que tous les types d'exploitation agricole, y compris les petites fermes ayant peu d'ouvriers, soient inspectés¹⁵²². Les dispositifs de contrôle du travail des enfants complètent les activités de l'inspection du travail dans certains secteurs à risque, comme l'économie informelle, dont la surveillance est difficile¹⁵²³.

Rôle de l'inspection du travail dans la surveillance des autres pires formes de travail des enfants

633. L'inspection du travail peut aussi contribuer à la surveillance d'autres pires formes de travail des enfants que le travail dangereux. Par exemple, en *Pologne*, les inspecteurs du travail sont formés à la détection de la traite des personnes à des fins de travail forcé¹⁵²⁴. En *Zambie*, les inspecteurs du travail reçoivent une formation en matière de poursuites dans les cas de traite d'enfants¹⁵²⁵; au *Brésil*, l'exploitation sexuelle commerciale des enfants figure parmi les attributions de l'Unité mobile spéciale d'inspection¹⁵²⁶. Par ailleurs, la commission a noté avec intérêt qu'une loi récemment adoptée au *Gabon* confère des pouvoirs d'interrogatoire aux inspecteurs du travail, qui peuvent demander aux forces de sécurité d'arrêter tout enfant dont ils ont des raisons de croire qu'il est engagé dans une des pires formes de travail des enfants, y compris dans l'économie informelle¹⁵²⁷.

Organismes de protection de l'enfance

634. Les organismes de protection de l'enfance gèrent de très nombreuses questions liées à la protection des enfants, et les Etats Membres ont indiqué qu'elles jouent un rôle essentiel dans la surveillance des pires formes de travail des enfants, outre les services qu'elles offrent aux enfants qui en sont soustraits¹⁵²⁸. Ainsi, en *Bulgarie*, l'Agence

¹⁵¹⁹ Voir paragr. 514 à 562 ci-dessus.

¹⁵²⁰ *Thaïlande* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵²¹ Voir, par exemple, *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵²² Voir, par exemple, *Etats-Unis* – CEACR, observation, 2010.

¹⁵²³ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵²⁴ *Pologne* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵²⁵ *Zambie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁵²⁶ *Brésil* – CEACR, observation, 2010.

¹⁵²⁷ *Gabon* – CEACR, observation, 2011.

¹⁵²⁸ Voir, par exemple, *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, demande directe, 2011; *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011.

gouvernementale de protection de l'enfance (SACP) a établi un mécanisme de coordination pour le renvoi et le suivi des cas d'enfants victimes de traite¹⁵²⁹. Ces organismes, qui peuvent revêtir différentes formes (institutions de bien-être de l'enfance¹⁵³⁰, unités de protection de l'enfance¹⁵³¹ ou défenseur des enfants), reçoivent les plaintes et enquêtent sur les questions relatives à la protection des enfants¹⁵³². La commission encourage la participation de ces organismes à la détection des enfants victimes des pires formes de travail, en particulier pour les groupes de populations difficiles à atteindre.

Sanctions

635. L'article 7, paragraphe 1, de la convention oblige tous les Etats Membres à «prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective et le respect des dispositions donnant effet à la présente convention, y compris par l'établissement et l'application de sanctions pénales ou, le cas échéant, d'autres sanctions». La convention ne définit pas les types de sanctions à imposer, mais le paragraphe 12 de la recommandation n° 190 précise que les Etats Membres devraient prévoir que les pires formes de travail des enfants énumérées dans cette même disposition (à savoir toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, ainsi que l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel ou de spectacles pornographiques, et aux fins d'activités illicites) sont des infractions pénales. Le paragraphe 13 dispose que les Membres devraient veiller à ce que des sanctions, y compris des sanctions pénales s'il y a lieu, soient appliquées en cas de violation des dispositions nationales visant l'interdiction et l'élimination du travail dangereux. Le paragraphe 14 indique que les Etats Membres devraient également prévoir d'autres moyens administratifs, civils ou pénaux, par exemple la surveillance particulière des entreprises qui ont eu recours aux pires formes de travail des enfants et, en cas de violation persistante, le retrait temporaire ou définitif de leur permis d'exploitation.

Adoption de sanctions suffisamment dissuasives garantissant l'application effective de la convention

636. La commission a constaté que de nombreux pays ont adopté des dispositions qui imposent des sanctions pénales, administratives et autres, le cas échéant, aux personnes reconnues coupables d'utilisation, de recrutement ou d'offre d'enfants aux fins des pires formes de travail¹⁵³³, sanctions qui varient d'un pays à l'autre. Au *Cambodge*, par

¹⁵²⁹ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2009.

¹⁵³⁰ Voir, par exemple, *Chili* – CEACR, demande directe, 2007; *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2011; *Norvège* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁵³¹ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Malte* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁵³² Voir, par exemple, *Croatie*, CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵³³ Exemples de pays ayant adopté des sanctions complètes: *Albanie* – CEACR, demande directe, 2006; *Allemagne* – CEACR, demande directe, 2006; *Angola* – CEACR, demande directe, 2005; *Argentine* – CEACR, demande directe, 2005; *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2005; *Bahreïn* – CEACR, demande directe, 2005; *Barbade* – CEACR, demande directe, 2005; *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2005; *Belgique* – CEACR, demande directe, 2006; *Botswana* – CEACR, demande directe, 2005; *Bulgarie* – CEACR, demande directe, 2005; *Cameroun* – CEACR, demande directe, 2006; *Chili* – CEACR, demande directe, 2006; *Chypre* – CEACR, demande directe, 2005; *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2005; *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2005; *Croatie* – CEACR, demande directe, 2005; *Danemark* – CEACR, demande directe, 2006; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2005; *Espagne* – CEACR, demande directe, 2006; *Finlande* – CEACR, demande directe, 2005; *France* – CEACR, demande directe, 2005; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2005; *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2005; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2005; *Irlande* – CEACR, demande directe, 2005; *Japon* – CEACR, demande directe, 2005; *Libye* – CEACR, demande directe, 2005;

exemple, la loi de 2008 sur la répression de la traite et de l'exploitation sexuelle des personnes prévoit des peines d'emprisonnement de quinze à vingt ans pour toute personne reconnue coupable de vente et de traite d'un mineur, aux fins de la traite transfrontalière, de sept à quinze ans pour toute personne reconnue coupable d'avoir recouru aux services d'enfants prostitués âgés de moins de 15 ans, et de deux à cinq ans si le mineur est âgé de 15 à 18 ans¹⁵³⁴; par ailleurs, l'article 368 du Code du travail prévoit que les employeurs qui recrutent des enfants de moins de 18 ans dans des conditions contraires aux dispositions de l'article 177 sur les travaux dangereux sont passibles d'une amende représentant entre 31 et 60 jours du salaire quotidien de base de l'employé concerné. En *Arménie*, les délits de traite, de prostitution et de pornographie sont passibles d'emprisonnement, de travaux d'intérêt général et/ou d'amendes, de tels délits étant considérés comme plus graves s'ils concernent des mineurs¹⁵³⁵.

Difficultés d'application de la législation imposant des sanctions

Sanctions insuffisamment dissuasives

637. Toutefois, la commission a observé que certains pays ont prévu pour ces délits des sanctions insuffisamment sévères pour être véritablement dissuasives¹⁵³⁶, auquel cas elle demande aux gouvernements concernés d'imposer des sanctions plus lourdes aux personnes qui livrent des enfants aux pires formes de travail. Ainsi, à la suite de ses commentaires, la commission a noté avec intérêt que l'article 3(5) de la loi du travail de *Namibie*, modifiée en 2007, aggrave les sanctions imposées aux personnes reconnues coupables d'avoir employé un enfant, ou exigé ou permis l'exécution d'un tel travail, dans les circonstances interdites par l'article 3 (qui traite notamment des travaux dangereux); les peines sont portées à un montant compris entre 4 000 et 20 000 dollars namubiens ou à l'emprisonnement pour une période maximum de quatre ans¹⁵³⁷.

Exécution des sanctions

638. La commission prie généralement les gouvernements de fournir des informations sur l'exécution des sanctions dans la pratique afin de vérifier si elles permettent d'appliquer efficacement les dispositions donnant effet à la convention¹⁵³⁸. La commission a ainsi observé qu'en *République de Moldova* 173 personnes ont été condamnées pour des délits liés à la traite de personnes en 2006, dont sept pour traite

Luxembourg – CEACR, demande directe, 2005; *Mali* – CEACR, demande directe, 2004; *Malte* – CEACR, demande directe, 2005; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2006; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2006; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2005; *Nigéria* – CEACR, demande directe, 2006; *Norvège* – CEACR, demande directe, 2006; *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2006; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2008; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2006; *Portugal* – CEACR, demande directe, 2005; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2005; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2005; *Saint-Marin* – CEACR, demande directe, 2005; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2004; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2006; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2006; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2006; *Togo* – CEACR, demande directe, 2005; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2005; *Ukraine* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁵³⁴ *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵³⁵ *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵³⁶ Voir, par exemple, *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011; *Koweït* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁵³⁷ *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010. Voir aussi *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁵³⁸ Voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010; *Australie* – CEACR, demande directe, 2011; *Autriche* – CEACR, demande directe, 2007; *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, demande directe, 2008; *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2011; *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

d'enfants; 67 des 173 personnes reconnues coupables ont été condamnées à des peines d'emprisonnement, 59 ont reçu une amende et sept ont été acquittées; les autres ont bénéficié d'une condamnation avec sursis, ou d'une amnistie générale¹⁵³⁹.

639. La commission a toutefois noté des cas où, malgré l'existence des dispositions législatives requises, certaines des pires formes de travail des enfants restent un sujet de préoccupation dans la pratique parce que les sanctions prévues ne sont pas effectivement appliquées. Comme cela a été évoqué dans les différentes sections thématiques de cette étude d'ensemble, cela peut s'expliquer par plusieurs raisons, notamment: l'incapacité des organes chargés d'appliquer la loi; l'absence de poursuites contre les responsables; la complicité des fonctionnaires de l'Etat; ou la coopération déficiente entre le ministère public et l'inspection du travail¹⁵⁴⁰. La commission croit fermement que la meilleure législation n'a de valeur que si elle est appliquée. Quelle que soit leur sévérité, les sanctions prévues ne sont efficaces que si elles sont effectivement appliquées, ce qui suppose l'existence de procédures permettant de saisir les autorités judiciaires et administratives en cas de violation et ces autorités peuvent être vivement encouragées à appliquer de telles sanctions.

Informations statistiques

Mesurer la nature, l'étendue et les tendances des pires formes de travail des enfants

Sources d'information statistique

640. Les enquêtes sur le travail des enfants ou sur le marché du travail, ainsi que les études et sondages d'évaluation rapide, constituent les principales sources d'information statistique sur la nature, l'étendue et les tendances des pires formes de travail des enfants¹⁵⁴¹.

641. Afin de satisfaire aux besoins d'information sur l'ampleur du travail des enfants, plusieurs pays ont intégré un indicateur sur ce phénomène dans leurs enquêtes et sondages nationaux menés par l'Office de la statistique auprès des ménages ou de la population active¹⁵⁴². Par ailleurs, de très nombreux pays ont effectué des enquêtes nationales sur le travail des enfants¹⁵⁴³ et plusieurs ont l'intention de le faire très

¹⁵³⁹ République de Moldova – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁵⁴⁰ Voir, par exemple, Arabie saoudite – CEACR, observation, 2010; Bangladesh – CEACR, observation, 2011; Bénin – CEACR, demande directe, 2009; Burkina Faso – CEACR, observation, 2009; Chine – CEACR, observation, 2011; Côte d'Ivoire – CEACR, observation, 2011; République dominicaine – CEACR, observation, 2011; Emirats arabes unis – CEACR, observation, 2010; Estonie – CEACR, demande directe, 2011; République islamique d'Iran – CEACR, demande directe, 2011; Jamaïque – CEACR, observation, 2011; Jordanie – CEACR, demande directe, 2011; Kazakhstan – CEACR, demande directe, 2011; Malaisie – CEACR, observation, 2010; Mongolie – CEACR, demande directe, 2010; Niger – CEACR, observation, 2008; Ouzbékistan – CEACR, observation, 2011; Paraguay – CEACR, observation, 2011; Sainte-Lucie – CEACR, demande directe, 2010; Sénégal – CEACR, observation, 2011; Slovaquie – CEACR, demande directe, 2011; Soudan – CEACR, observation, 2010; Suriname – CEACR, demande directe, 2010; République tchèque – CEACR, demande directe, 2011; Thaïlande – CEACR, observation, 2011; République bolivarienne du Venezuela – CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁴¹ Pour une explication de la méthodologie d'évaluation rapide, voir: *Statistiques du travail des enfants*, rapport III, 18^e Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, 24 nov. - 5 déc. 2008, p. 39, paragr. 125-126.

¹⁵⁴² Voir, par exemple, République dominicaine – CEACR, demande directe, 2011; Mexique – CEACR, demande directe, 2011; Nigéria – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁵⁴³ Voir, par exemple, Bénin – CEACR, demande directe, 2011; Etat plurinational de Bolivie – CEACR, demande directe, 2009; Equateur – CEACR, demande directe, 2011; Indonésie – CEACR, demande directe, 2011; Mali – CEACR, demande directe, 2010; Namibie – CEACR, demande directe, 2010; Nigéria – CEACR,

prochainement, comme par exemple le *Kenya*, le *Kirghizistan*, le *Chili* et le *Panama* (enquête de suivi)¹⁵⁴⁴. Toutefois, bien que certains gouvernements aient indiqué qu'une enquête nationale sur le travail des enfants serait menée, une telle enquête n'a pas encore été réalisée¹⁵⁴⁵; dans ces cas, la commission encourage vivement les gouvernements concernés à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'une telle enquête soit menée très prochainement.

642. La commission a noté que quelques pays ont également mené des études ou recherches sur certains aspects particuliers des pires formes de travail des enfants, comme en *République centrafricaine*, où une étude sur la maltraitance, l'exploitation sexuelle et la traite des enfants a été réalisée en 2005¹⁵⁴⁶. La commission a également pris connaissance des résultats d'une étude sur les enfants des rues commanditée en 2002 par l'Agence du développement de l'enfance de la *Jamaïque*¹⁵⁴⁷, et noté que plusieurs pays, tels *Fidji*, l'*Iraq* et le *Pérou* prévoient d'entreprendre prochainement des études ou des recherches sur le travail des enfants¹⁵⁴⁸.

643. Le programme SIMPOC a joué un rôle important en aidant les Etats Membres pour la collecte, la documentation, le traitement et l'analyse des données sur le travail des enfants. Selon le rapport global de 2010, le SIMPOC a fourni une assistance technique à plus de 60 pays et appuyé plus de 300 enquêtes sur le travail des enfants, dont 66 de portée nationale, principalement en Amérique latine et en Afrique subsaharienne¹⁵⁴⁹.

Informations sur l'application des dispositions interdisant les pires formes de travail des enfants

644. Les informations sur le nombre et la nature des infractions signalées, les enquêtes, les poursuites, les condamnations et les peines appliquées servent à la fois à mesurer le nombre d'enfants victimes des pires formes de travail et à évaluer la mise en œuvre et le respect des dispositions nationales donnant effet à la convention. De nombreux Etats Membres ont fourni des informations statistiques détaillées sur les crimes liés aux pires formes de travail des enfants, notamment la traite et l'exploitation sexuelle commerciale¹⁵⁵⁰, mais les données sur les cas de traite et de prostitution ne précisent pas toujours si les victimes sont âgées de moins de 18 ans¹⁵⁵¹; dans ces cas, la commission a prié les gouvernements concernés d'indiquer le nombre de cas impliquant des enfants de

demande directe, 2006; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, demande directe, 2010; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁴⁴ *Chili* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁴⁵ Voir, par exemple, *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁴⁶ *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁴⁷ *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁴⁸ *Fidji* – CEACR, demande directe, 2010 (recherche sur l'exploitation sexuelle commerciale des enfants, les enfants des rues et les enfants vivant en communauté informelle ou en squat); *Iraq* – CEACR, demande directe, 2011 (étude sur le travail des enfants et les conditions de travail dangereuses des enfants); *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010 (étude sur la situation des peuples autochtones et le travail des enfants autochtones).

¹⁵⁴⁹ *Accélérer l'action contre le travail des enfants*, op. cit., paragr. 106.

¹⁵⁵⁰ Voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011; *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2011; *Italie* – CEACR, demande directe, 2011; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010; *Suède* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁵¹ Voir, par exemple, *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2011; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2010.

moins de 18 ans ¹⁵⁵². La désagrégation des données est également nécessaire pour garantir une plus grande transparence.

645. Parmi les difficultés observées en ce qui concerne les informations statistiques sur l'utilisation des enfants dans les pires formes de travail, la commission a constaté qu'il reste difficile d'obtenir ces estimations en raison de la nature cachée de certains types de travail, par exemple le travail dans l'économie informelle, les foyers privés, les entreprises familiales et les activités illicites ¹⁵⁵³. Plusieurs Etats Membres ont fourni des statistiques sur le travail des enfants, mais qui ne reflètent pas l'ampleur et les caractéristiques des pires formes de travail des enfants autres que le travail dangereux, et ne donnent donc pas d'informations sur le nombre d'enfants victimes de ces pires formes de travail ¹⁵⁵⁴.

646. Pour cette raison, de nombreux pays ont mené avec l'aide du SIMPOC des sondages d'évaluation rapide afin d'obtenir des informations sur les formes invisibles du travail des enfants ¹⁵⁵⁵. Par exemple, la commission a noté que des sondages rapides ont été réalisés sur la participation des enfants au trafic de stupéfiants aux Philippines et en Thaïlande, sur l'emploi informel des enfants dans les zones urbaines et rurales en Ouzbékistan et sur les enfants domestiques en Ethiopie ¹⁵⁵⁶.

647. La commission a néanmoins exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation devant le manque d'informations statistiques sur les pires formes de travail des enfants dans certains pays ¹⁵⁵⁷. Elle rappelle donc l'importance de fournir des informations sur l'application de la convention dans la pratique, et souligne la nécessité de communiquer des données adéquates et actualisées sur la fréquence des pires formes de travail des enfants afin de pouvoir évaluer l'ampleur du problème du travail des enfants, notamment ses pires formes.

Principales conclusions

648. Parmi les tendances positives observées, la commission a noté que les pires formes de travail des enfants semblent avoir régressé dans certains pays, tels la Lettonie, Oman et le Viet Nam ¹⁵⁵⁸. Elle a néanmoins constaté que le nombre d'enfants victimes de ce phénomène a augmenté dans d'autres pays au cours des dernières années ¹⁵⁵⁹ et

¹⁵⁵² Voir, par exemple, *Singapour* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁵³ *Un avenir sans travail des enfants*, CIT, 90^e session, Genève, 2002, paragr. 42.

¹⁵⁵⁴ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, demande directe, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2011; *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2011; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011; *Soudan* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁵⁵ Voir, par exemple, *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁵⁶ *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Philippines* – CEACR, demande directe, 2010; *Thaïlande* – CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁵⁷ Voir, par exemple, *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Guinée* – CEACR, demande directe, 2011; *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2011; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2011; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2011; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Libye* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2009; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁵⁵⁸ Voir, par exemple, *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2010; *Oman* – CEACR, demande directe, 2008; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁵⁹ Par exemple, en *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2011, le nombre d'enfants engagés dans les pires formes de travail des enfants a augmenté de 35 pour cent de 2004 à 2005. En *Colombie* – CEACR, demande directe, 2011, la commission a noté que l'augmentation soudaine du tourisme s'est accompagnée d'une

fréquemment exprimé sa préoccupation devant le nombre important d'enfants victimes des pires formes de travail ¹⁵⁶⁰, notamment ceux qui sont victimes de traite et d'exploitation sexuelle ¹⁵⁶¹ ou recrutés de force pour les conflits armés ¹⁵⁶² et ceux qui travaillent dans des conditions dangereuses ¹⁵⁶³.

progression alarmante de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants, notamment dans les zones touristiques comme les Caraïbes.

¹⁵⁶⁰ Voir, par exemple, *Mexique* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁵⁶¹ Voir, par exemple, *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2010; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁶² Voir, par exemple, *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁶³ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, demande directe, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011.

Partie V. Égalité, non-discrimination et égalité de rémunération

Chapitre 1

Introduction

649. On constate un haut degré de prise de conscience et d'acceptation de l'importance de l'égalité et de la non-discrimination car ces concepts sont au cœur du discours sur les droits de l'homme. L'égalité et la non-discrimination dans l'emploi et la profession sont un principe fondamental et un droit humain dont tous les hommes et toutes les femmes doivent bénéficier, quels que soient leur pays et la société dans laquelle ils vivent. Elles ont une incidence sur la jouissance de tous les autres droits. L'application de ce droit est un des principaux objectifs poursuivis par l'OIT depuis sa création en 1919. Le Traité de Versailles, dont fait partie la Constitution originale de l'OIT, énonce neuf principes «d'une importance particulière et urgente» dont «le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale» et celui selon lequel «les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs...»¹⁵⁶⁴. La Déclaration de Philadelphie, qui a été adoptée en 1944 et fait partie de la Constitution de l'OIT, affirme que «tous les êtres humains, quels que soit 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»¹⁵⁶⁵. Ces principes ont été précisés, développés et inscrits dans des instruments internationaux contraignants.

650. Les premiers des instruments fondamentaux adoptés ayant pour objectif précis de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination sont la convention (n° 100) et la recommandation (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951. Il a été reconnu dès l'origine que l'on ne parviendrait pas à instaurer l'égalité de rémunération entre hommes et femmes sans éliminer la discrimination dans tous les domaines de l'emploi et que les discriminations se fondant sur d'autres motifs devaient également être interdites. C'est pourquoi, sept ans plus tard, la Conférence a adopté la convention (n° 111) et la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, qui sont les premiers instruments complets traitant spécifiquement de l'égalité et de la non-discrimination en matière d'emploi et de profession. Cependant, d'autres normes de l'OIT interdisant expressément les mesures discriminatoires dans des domaines

¹⁵⁶⁴ Traité de Versailles, Partie XIII, 1919, art. 427. Le droit d'association et la suppression du travail des enfants figurent parmi les autres principes fondamentaux consacrés par cet article.

¹⁵⁶⁵ Constitution de l'Organisation internationale du Travail, annexe («Déclaration de Philadelphie», 1944).

particuliers et concernant des groupes spécifiques de travailleurs ont été adoptées avant et après ces instruments ¹⁵⁶⁶.

651. Les conventions n^{os} 100 et 111 se renforcent mutuellement. La convention n^o 100 traite de manière spécifique de l'égalité entre hommes et femmes et concerne la rémunération. La convention n^o 111 couvre toute une série de motifs et tous les aspects de l'emploi et de la profession. Les objectifs des conventions n^{os} 100 et 111 sont interdépendants: il s'agit, d'une part, de l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale (convention n^o 100) ¹⁵⁶⁷ et, d'autre part, de l'élimination de toutes les discriminations dans tous les aspects de l'emploi et de la profession en développant de manière concrète l'égalité de chances et de traitement (convention n^o 111) ¹⁵⁶⁸.

652. L'adoption de la convention n^o 100 et de la recommandation n^o 90, après la deuxième guerre mondiale, n'a pas été le fait du hasard. Les femmes avaient été aux avant-postes de la production pendant la guerre dans de nombreux pays et il n'était désormais plus possible d'entretenir le mythe selon lequel elles ne pouvaient exercer certains emplois et n'étaient pas aussi productives que les hommes ¹⁵⁶⁹. Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes constituant une des manifestations les plus tangibles et mesurables de la discrimination, prévoir l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes a été une première étape importante vers l'instauration d'une plus grande égalité dans la société. L'examen des relations multiples et complexes entre le principe de l'égalité de rémunération et la position ou le statut des hommes et des femmes dans l'emploi et la société a conduit à adopter la recommandation n^o 90 en même temps que la convention n^o 100 ¹⁵⁷⁰. La convention n^o 100 a été la première convention de l'OIT à promouvoir le principe d'égalité entre les hommes et les femmes et a modifié la manière dont l'OIT orienterait désormais ses activités à l'égard des travailleuses ¹⁵⁷¹.

653. La recommandation n^o 90 reconnaît que les mesures visant à remédier aux inégalités salariales doivent être traitées dans un contexte plus large. Certaines des mesures préconisées par la recommandation n^o 90 ont constitué des éléments centraux

¹⁵⁶⁶ *Egalité dans l'emploi et la profession*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n^o 111) et la recommandation (n^o 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 75^e session, Genève, 1988, paragr. 3, et *Egalité dans l'emploi et la profession*, étude spéciale sur l'égalité dans l'emploi et la profession, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 83^e session, Genève, 1996, paragr. 243. Voir également convention (n^o 177) sur le travail à domicile, 1996; convention (n^o 181) sur les agences d'emploi privées, 1997; convention (n^o 183) sur la protection de la maternité, 2000; convention du travail maritime, 2006; convention (n^o 189) sur les travailleurs domestiques, 2011; et recommandation (n^o 200) sur le VIH et le sida, 2010.

¹⁵⁶⁷ Art. 2 de la convention n^o 100; *Egalité de rémunération*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n^o 100) et la recommandation (n^o 90) sur l'égalité de rémunération, 1951, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 72^e session, Genève, 1986, paragr. 246.

¹⁵⁶⁸ Art. 2 de la convention n^o 111.

¹⁵⁶⁹ Lors de la discussion de la convention en 1951, un certain nombre de délégués ont attiré l'attention sur le rôle des femmes pendant la guerre: voir, par exemple: *Compte rendu des travaux*, CIT, 34^e session, Genève, 1951, pp. 352, 353 et 363. Voir également *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*, rapport V(2), CIT, 33^e session, Genève, 1950, p. 61.

¹⁵⁷⁰ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 4.

¹⁵⁷¹ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, rapport III (Partie 1A), 89^e session, Genève, 2001, p. 19.

pour la convention n° 111 et la recommandation n° 111 qui l'accompagne ¹⁵⁷². En effet, faire le lien entre la convention n° 100 et la convention n° 111 est particulièrement important dans la mesure où l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale ne peut être réalisée dans un contexte général d'inégalité. Pour surmonter les obstacles liés à l'application de la convention, il est nécessaire d'appliquer des mesures prévues par d'autres conventions, notamment en matière d'égalité des chances et de conciliation du travail et des responsabilités familiales ¹⁵⁷³.

654. Les instruments de 1958 ont été élaborés pour promouvoir l'application, à tous les aspects de l'emploi et de la profession, des principes généraux d'égalité, de dignité et de liberté. En donnant une définition à la fois précise et large de la discrimination, la convention n° 111 place le principe général de l'égalité et de la non-discrimination dans le contexte du monde du travail et couvre toutes les formes de discrimination dans l'emploi et la profession fondée au minimum sur sept motifs, à savoir la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale et l'origine sociale, en offrant la possibilité d'étendre la protection contre la discrimination à d'autres motifs. Des motifs supplémentaires ont été retenus dans un certain nombre de pays, tels que l'âge, la santé, le handicap, le VIH et sida, le statut dans l'emploi, la nationalité et l'orientation sexuelle ¹⁵⁷⁴.

655. Ces deux conventions soulignent l'importance du tripartisme. Par leurs vastes exigences concernant la «collaboration» active avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, elles impliquent directement ces organisations dans leur mise en œuvre. Aux termes de la convention n° 100, les Membres doivent collaborer avec les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de donner effet aux dispositions de la convention ¹⁵⁷⁵. La convention n° 111 prévoit que, pour ce qui est de la politique nationale de promotion de l'égalité requise par la convention, les Membres doivent s'efforcer d'obtenir la collaboration des organisations de travailleurs et d'employeurs et d'autres «organismes appropriés» pour favoriser l'acceptation et l'application de cette politique ¹⁵⁷⁶. La collaboration va au-delà de la «consultation» en incluant la réalisation d'activités conjointes ¹⁵⁷⁷. La convention n° 111 et la recommandation n° 90 contiennent également des dispositions sur la consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs aux termes desquelles ces organisations doivent non seulement être informées, mais le gouvernement doit également tenir compte de leurs points de vue avant de prendre une décision ¹⁵⁷⁸. La recommandation n° 90 préconise d'établir des méthodes d'évaluation des emplois «en accord avec les organisations de travailleurs et d'employeurs intéressées» ¹⁵⁷⁹. ***Les conventions n° 100 et 111 reconnaissent toutes deux que les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent jouer un rôle clé dans leur mise en œuvre pour qu'elles soient efficacement appliquées. Lorsqu'il***

¹⁵⁷² En particulier, le *paragraphe 6 a), b) et d)* de la recommandation n° 90 concernant l'orientation et la formation professionnelles et l'égalité d'accès aux diverses professions et fonctions.

¹⁵⁷³ Etude d'ensemble de 1986, pp. 212-213; convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981.

¹⁵⁷⁴ Voir paragr. 806-825 ci-après.

¹⁵⁷⁵ *Art. 4.*

¹⁵⁷⁶ *Art. 3 a).* Voir aussi la recommandation n° 111, *paragr. 4 (9)*.

¹⁵⁷⁷ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 186.

¹⁵⁷⁸ Convention n° 111, *art. 1 (1) b)* et *art. 5 (2)*; recommandation n° 90, *paragr. 1, 2 et 4.*

¹⁵⁷⁹ *Paragr. 5.*

n'existe pas de véritable dialogue social dans un pays, l'application des conventions n^{os} 100 et 111 se heurte à de graves difficultés ¹⁵⁸⁰.

656. Pendant les vingt-cinq années qui se sont écoulées depuis la dernière étude d'ensemble sur l'égalité de rémunération, et même pendant les quinze années qui ont suivi l'étude spéciale sur la convention n^o 111, la compréhension et la mise en œuvre des conventions ont beaucoup progressé ¹⁵⁸¹. Cependant, des difficultés chroniques persistent quant à leur application. Sur la base des informations et des questions spécifiques qui ont été examinées depuis les études précédentes, la partie V de l'étude souligne les grandes tendances générales qui se profilent en ce qui concerne certaines des mesures prises, les obstacles rencontrés et les progrès accomplis dans la mise en œuvre du principe de non-discrimination et d'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession.

¹⁵⁸⁰ Commission de l'application des normes de la Conférence: *Extrait du Compte rendu des travaux*, CIT, 98^e session, Genève, 2009, et 99^e session, 2010, conclusions, convention n^o 100, *Mauritanie*, 2009, et *République islamique d'Iran*, convention n^o 111, 2010.

¹⁵⁸¹ Trois études d'ensemble sur l'égalité de rémunération ont été réalisées dans le passé; la plus récente étant l'étude d'ensemble de 1986, *op. cit.* Quatre études d'ensemble ont également été effectuées concernant la convention n^o 111, notamment la plus récente, l'étude d'ensemble de 1988, *op. cit.*, et l'étude spéciale de 1996, *op. cit.*

Chapitre 2

Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Introduction

657. Pour appliquer la convention n° 100, il est nécessaire d'examiner la question de l'égalité à deux niveaux: tout d'abord au niveau de l'emploi (le travail est-il de valeur égale?) et, par la suite, au niveau de la rémunération perçue (la rémunération est-elle égale?). Il est essentiel d'aborder ces deux aspects pour assurer une application complète de la convention. Déterminer si des postes de travail sont de valeur égale suppose que l'on mesure et compare la valeur relative de ces postes, en général en effectuant une évaluation objective des emplois. Une fois établi le cadre d'une égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, assurer une application effective, notamment à l'aide de mesures volontaristes, est un processus continu. L'examen des écarts de rémunération entre hommes et femmes et de leur évolution fournit un indice de l'effet réel de la législation, des politiques et des pratiques visant à appliquer le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale¹⁵⁸². Lorsque l'on parle d'égalité de rémunération, on ne peut ignorer le contexte sociétal global de l'égalité et de la non-discrimination, et on doit en tenir compte si l'on veut vraiment enraceriner le principe de la convention. Ces aspects et leur évolution positive au cours des dernières années seront examinés plus en détail ci-dessous.

Champ d'application de la convention et méthodes d'application

Champ d'application

658. Ni la convention n° 100 ni la convention n° 111 ne contiennent de dispositions limitant leur champ d'application à certaines catégories d'individus ou branches d'activité. La convention n° 100 s'applique à «tous les travailleurs». Ainsi que l'affirment les études d'ensemble précédentes, la règle doit être celle de l'application générale du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes¹⁵⁸³. Lors de la discussion du projet de convention, une proposition visant à ajouter une référence expresse à «tous les ouvriers et employés occupés dans n'importe quelle branche

¹⁵⁸² Voir conclusions de la CIT, Commission de l'application des normes: *Royaume-Uni*, 2006. La recommandation n° 90 préconise l'application progressive du principe énoncé dans la convention, notamment par des mesures telles que la réduction des différences entre les taux de rémunération des hommes et des femmes pour un travail de valeur égale (*paragr. 4 a*).

¹⁵⁸³ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 18; *Egalité de rémunération*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 100) et la recommandation (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), CIT, 60^e session, Genève, 1975, paragr. 170.

d'activité économique» a été rejetée au motif que le texte visait déjà tous les travailleurs et que toute énumération risquait d'entraîner des omissions ¹⁵⁸⁴. ***La convention n° 100 n'autorise aucune exclusion: elle s'applique à tous les travailleurs, nationaux et non nationaux, dans tous les secteurs d'activité, qu'ils soient publics ou privés, dans l'économie formelle comme dans l'économie informelle.***

Méthodes d'application: Souplesse et impact

659. Lorsqu'il ratifie la convention n° 100, l'Etat s'engage à «encourager» par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération l'application du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, et à «assurer» l'application à tous les travailleurs de ce principe, dans la mesure où ceci est compatible avec ces méthodes ¹⁵⁸⁵. La convention offre de la souplesse quant au choix des mesures à prendre pour y parvenir ¹⁵⁸⁶ mais n'autorise aucun compromis quant à l'objectif à atteindre ¹⁵⁸⁷. La convention peut être appliquée par divers moyens, à savoir: législation nationale, tout système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation, conventions collectives conclues entre employeurs et travailleurs, ou encore combinaison de ces divers moyens ¹⁵⁸⁸. La recommandation n° 90 précise également que des mesures devraient être prises afin d'assurer aussi rapidement que possible l'application du principe pour les travaux exécutés en vertu de contrats passés par une autorité publique ¹⁵⁸⁹, l'intention étant de reconnaître toutes les méthodes de détermination des taux de rémunération aux fins de l'application de la convention ¹⁵⁹⁰.

660. *Législation.* La législation nationale est l'un des moyens prévus à l'article 2, paragraphe 2 a), de la convention pour appliquer le principe de la convention et, de la même manière, la recommandation n° 90 préconise l'adoption de dispositions légales pour l'application générale du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale ¹⁵⁹¹. La majorité des pays ont adopté soit des dispositions législatives d'application générale sur l'égalité et la non-discrimination en matière de salaires, soit des dispositions spécifiques sur l'égalité de rémunération qui font partie, en général, de la législation du travail, de la législation sur l'égalité ou parfois d'une législation spécifique sur l'égalité de rémunération ¹⁵⁹².

661. *Mécanismes de détermination des salaires.* La référence à «un système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation» a été ajoutée au texte (article 2, paragraphe 2 b)) pour garantir entre autres la reconnaissance des tribunaux

¹⁵⁸⁴ *Compte rendu des travaux*, CIT, 34^e session, Genève, 1951, p. 645. Voir également *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*, rapport VII(2), CIT, 34^e session, Genève, 1951, p. 62.

¹⁵⁸⁵ Art. 2, paragr. 1.

¹⁵⁸⁶ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 246.

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*, paragr. 30.

¹⁵⁸⁸ Art. 2, paragr. 2.

¹⁵⁸⁹ Paragr. 2 c).

¹⁵⁹⁰ *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*, op. cit., p. 52.

¹⁵⁹¹ Paragr. 3 (1).

¹⁵⁹² Voir paragr. 676-679 ci-après.

d'arbitrage et des conseils de salaire ¹⁵⁹³. Les systèmes de conciliation et d'arbitrage publics régissant la fixation des salaires ainsi que les mécanismes de fixation des salaires minima sont également inclus ¹⁵⁹⁴. Au cours de ces dernières années, le rôle important qu'ont joué les salaires minima dans le contexte des mécanismes de fixation des salaires a été particulièrement souligné par la commission, car la fixation des salaires minima est un moyen important d'appliquer la convention ¹⁵⁹⁵.

662. *Conventions collectives.* Les conventions collectives étant l'un des principaux moyens de détermination des conditions d'emploi dans un grand nombre de pays, il était prévu qu'elles jouent un rôle essentiel pour l'application de la convention, qu'elles soient conclues au niveau national ou sectoriel, ou au niveau de l'entreprise. L'*article 2, paragraphe 2 c)*, fait spécifiquement référence aux «conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs» comme l'un des moyens d'appliquer le principe de la convention. L'*article 4* suggère aussi ce rôle, dans le contexte de la collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, en vue de donner effet à la convention. La négociation collective est reconnue comme étant un élément déterminant dans la réduction des écarts de rémunération entre hommes et femmes ¹⁵⁹⁶ et peut donc jouer un rôle crucial dans l'application de la convention. La législation a souvent une incidence sur la teneur des conventions collectives lorsqu'elle prescrit que celles-ci doivent contenir des dispositions ayant trait à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et à l'élimination de la discrimination salariale, ou bien en déclarant nulle et non avenue toute disposition contractuelle ou figurant dans les conventions collectives qui porterait atteinte au principe d'égalité de rémunération ¹⁵⁹⁷. La législation peut aussi reconnaître les conventions collectives comme étant le principal moyen de détermination des taux de rémunération ¹⁵⁹⁸. Certaines dispositions législatives permettent également d'étendre les conventions collectives à d'autres employeurs ¹⁵⁹⁹.

Difficultés d'application concernant le champ de la convention

663. Si certains pays se sont dotés de lois plus détaillées sur l'égalité de rémunération ou sur la lutte contre la discrimination, la plupart continuent à traiter ces questions dans le cadre de la législation générale du travail ou de l'emploi. Il en résulte que l'exclusion de

¹⁵⁹³ *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*, op. cit., p. 52.

¹⁵⁹⁴ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 216.

¹⁵⁹⁵ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1A), CIT, 89^e session, Genève, 2001, rapport général, paragr. 47.

¹⁵⁹⁶ Voir S. Hayter et B. Weinberg (dir. de publication): «Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality» dans *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice*, BIT, Genève, 2011.

¹⁵⁹⁷ Voir, par exemple, *Autriche* – CEACR, demande directe, 2010; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, observation, 2006; *Fidji* – CEACR, observation, 2008; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2010; *Indonésie* – CEACR, observation, 2007; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2009; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovaquie* – CEACR, observation, 2006; *Tchad* – CEACR, demande directe, 2009; *Ukraine* – CEACR, observation, 2011. Voir également l'étude d'ensemble de 1986, paragr. 75 et 226-228.

¹⁵⁹⁸ Voir, par exemple, *Arménie*, Code du travail de 2004; *ex-République yougoslave de Macédoine*, loi de 2005 sur les relations professionnelles; *Gabon*, Code du travail de 1994; *Kazakhstan*, Code du travail de 2007; *Monténégro*, loi n° 49/08; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2008 (Code du travail de 1995); *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011 (Code du travail de 2009).

¹⁵⁹⁹ *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011. La convention collective de travail n° 25^{ter} du 9 juillet 2008 sur l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins a été rendue obligatoire par arrêté royal du 28 septembre 2008. Voir également *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2011 (loi n° 2/1991 Coll. sur la négociation collective, telle que modifiée en 2007).

certaines catégories de travailleurs du champ d'application de la législation du travail, notamment les fonctionnaires, les travailleurs domestiques, les travailleurs agricoles, les travailleurs des zones franches d'exportation, les travailleurs occasionnels, les travailleurs de l'économie informelle, les non-ressortissants et les travailleurs migrants, engendre souvent des difficultés quant à l'application de la convention¹⁶⁰⁰. Le champ d'application de la législation est aussi parfois limité en fonction de la taille de l'entreprise¹⁶⁰¹.

664. Dans bon nombre des catégories et secteurs exclus, la proportion de femmes est très élevée et les salaires sont particulièrement bas, notamment en ce qui concerne les travailleurs domestiques, les travailleurs agricoles et les travailleurs de l'économie informelle¹⁶⁰². Par ailleurs, souvent, ces travailleurs sont exclus des mécanismes de fixation des salaires minima, se voient refuser toute une série de prestations et d'indemnités et peuvent se trouver relativement isolés des autres travailleurs. En général, ils ne sont pas syndiqués, d'où leur faible pouvoir de négociation collective. Dans le secteur agricole en particulier, des cas de disparités salariales notables entre hommes et femmes, qui ont donné lieu à un grand nombre de plaintes pour inégalités de rémunération¹⁶⁰³ et à des problèmes d'arriérés de salaires¹⁶⁰⁴, ont été signalés. C'est également dans ce secteur que des taux de salaire différents selon les sexes étaient appliqués dans un certain nombre de pays.

665. L'économie informelle soulève aussi des questions en matière d'application. Alors que le principe de la convention doit s'appliquer à l'égard de tous les travailleurs, y compris de ceux de l'économie informelle¹⁶⁰⁵, son application tant dans la législation que dans la pratique reste problématique dans ce contexte. Certains Etats se sont fixé pour objectif de résoudre le problème des bas salaires des femmes dans l'économie

¹⁶⁰⁰ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011 (juges, fonctionnaires, personnel de la police, de l'armée et de la police militaire, employés des transports aériens et maritimes, travailleurs domestiques et employés de maison); *Kenya* – CEACR, demande directe, 2009 (police, services pénitentiaires, forces armées, service national des jeunes et personnes à la charge des employeurs, des catégories limitées d'employés posant des problèmes particuliers ainsi que les catégories d'employés dont les conditions d'emploi sont régies par des dispositions spéciales); *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2011 (travailleurs assujettis à la loi fondamentale n° 50/2004 sur la fonction publique, travailleurs assujettis à la loi sur les relations dans le secteur agricole, membres de la famille des employeurs entretenus par l'employeur, employés de maison et catégories similaires, travailleurs occasionnels, travailleurs à temps partiel dont la durée du travail ne dépasse pas deux heures par jour et travailleurs des associations et organisations caritatives); et *Yémen* – CEACR, demande directe, 2011 (notamment travailleurs domestiques, travailleurs agricoles, travailleurs occasionnels). Dans son rapport au titre de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du Timor-Leste indique que le Code du travail exclut les fonctionnaires, les entreprises familiales et de petite taille ainsi que les lieux de travail bénéficiant d'une exemption temporaire.

¹⁶⁰¹ Par exemple, en *République de Corée*, le décret d'application de la loi de 1987 sur l'égalité dans l'emploi prévoit que ses dispositions sur l'égalité de rémunération ne s'appliquent pas aux entreprises de moins de cinq salariés.

¹⁶⁰² Selon les estimations, 83 pour cent des travailleurs domestiques dans le monde sont des femmes. Voir: *Estimations mondiales et régionales concernant les travailleurs domestiques*, Travail domestique, Note d'information n° 4 (Genève, BIT, 2011). Voir également ci-après paragr. 707 et 795 à 797. En ce qui concerne les travailleurs agricoles, voir *Egypte* – CEACR, demande directe, 2005; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2003; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011; *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁰³ Voir *Tunisie* – CEACR, demandes directes, 2007 et 2011; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁶⁰⁴ Voir *Tadjikistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁰⁵ Pour une analyse des lacunes en matière de droits dans l'économie informelle, voir: *Travail décent et économie informelle*, CIT, 90^e session, rapport VI, Genève, 2002, et Conclusions concernant le travail décent et l'économie informelle, adoptées par la Conférence en 2002. Voir également CIT, Commission de l'application des normes, *Mauritanie*, 2009.

informelle, aux fins de la réduction de la pauvreté. Alors que le rôle des services d'inspection du travail a ici toute son importance, il reste, en règle générale, assez faible¹⁶⁰⁶. Comme première étape pour s'attaquer à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale dans l'économie informelle, en particulier là où celle-ci occupe une large place, la commission a demandé aux gouvernements de fournir des informations sur l'ampleur des écarts de rémunération entre hommes et femmes et d'examiner les facteurs sous-jacents perpétuant ces écarts dans l'économie informelle, afin d'être en mesure de formuler et de mettre en œuvre les mesures appropriées pour promouvoir l'application du principe de la convention¹⁶⁰⁷.

666. La convention s'applique, sans aucun doute, au secteur public. C'est ce que souligne la recommandation n° 90 qui cite, comme première mesure visant à mettre en œuvre la convention, l'application du principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale dans toutes les professions dans lesquelles «les taux de rémunération sont soumis à une réglementation ou à un contrôle public»¹⁶⁰⁸. La politique salariale appliquée par les pouvoirs publics a en effet une forte influence sur le secteur privé et l'Etat a un rôle d'exemple important en appliquant une politique susceptible de servir de modèle. Si, dans de nombreux pays, la législation qui consacre le principe de l'égalité de rémunération couvre spécifiquement, ou du moins n'exclut pas, le secteur public, elle peut néanmoins prévoir l'exclusion de certains groupes de travailleurs du service public, comme les agents de l'Etat ou des autorités locales, ou les fonctionnaires en général¹⁶⁰⁹. Les fonctionnaires peuvent relever d'une législation spéciale, qui peut ne pas mentionner du tout l'égalité de rémunération¹⁶¹⁰ ou qui peut ne porter que sur la non-discrimination fondée sur le sexe en général¹⁶¹¹, ou encore être limitée à l'égalité de rémunération pour un travail égal, identique ou similaire¹⁶¹². La ségrégation professionnelle, selon laquelle les femmes sont cantonnées

¹⁶⁰⁶ Voir *Maroc* – CEACR, observation, 2009; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2006; *Népal* – CEACR, demande directe, 2012.

¹⁶⁰⁷ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Burundi* – CEACR, demande directe, 2009; *Inde* – CEACR, observation, 2006.

¹⁶⁰⁸ *Paragr. 2*. En vertu du *paragraphe 1* de la recommandation n° 90, l'application du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale doit être assurée aux «personnes employées dans les services et organismes de l'administration publique centrale» et encouragée dans le cas des «personnes employées dans les services et organismes des administrations des Etats constitutants ou des provinces d'un Etat fédératif ainsi que des administrations locales, lorsque la fixation des taux de rémunération est du ressort de ces diverses autorités publiques». En *Roumanie*, par exemple, la loi-cadre n° 330 sur le système de rémunération unitaire des employés du secteur public prévoit expressément que le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale est un des principes fondamentaux sur lequel est fondé le système de rémunération: CEACR – demande directe, 2012.

¹⁶⁰⁹ Etude d'ensemble de 1986, *paragr.* 203.

¹⁶¹⁰ Par exemple, *Fidji*, loi de 1999 sur la fonction publique; *Lesotho*, loi de 2005 sur la fonction publique et règlement de 2008 sur la fonction publique; *Monténégro*, loi n° 27/04 sur la fonction publique et les employés d'Etat; *Népal*, loi n° 2049 de 1993 sur la fonction publique; *Rwanda*, loi n° 22/2002 sur les fonctionnaires publics; *République-Unie de Tanzanie*, loi n° 8 de 2002 sur la fonction publique.

¹⁶¹¹ Par exemple, *Algérie*, ordonnance n° 06-03 de 2006 portant statut général de la fonction publique; *Arménie*, loi de 2002 sur la rémunération des fonctionnaires; *Bélarus*, loi de 2003 sur la fonction publique; *Burundi*, loi n° 1/28 de 2006 sur les fonctionnaires; *Madagascar*, loi n° 2003-011 sur les fonctionnaires; *Mali*, loi n° 02-053 du 16 décembre 2002 sur les fonctionnaires; *Slovaquie*, loi n° 313/2001 sur le service public et loi n° 312/2001 sur la fonction publique; *Tchad*, loi n° 017/PR/2001 de 2001 sur la fonction publique.

¹⁶¹² Par exemple, *Islande*, la loi n° 70 de 1996 sur les droits et devoirs des fonctionnaires mentionne l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour «un travail équivalent».

dans les professions faiblement rémunérées du service public, ainsi que les disparités salariales entre hommes et femmes restent préoccupantes ¹⁶¹³.

667. Lorsque des catégories de travailleurs ou des secteurs spécifiques sont exclus du champ d'application de la législation générale du travail, il est nécessaire de déterminer si des lois ou des règlements particuliers leur sont applicables et s'ils offrent les mêmes droits et le même niveau de protection que les dispositions générales ¹⁶¹⁴. Lorsque des catégories de travailleurs sont exclues du champ d'application de la législation du travail et qu'il n'existe pas de dispositions particulières sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale dans la législation régissant leur emploi, ces catégories pourraient quand même bénéficier de ces droits en vertu des lois sur l'égalité de genre ou des lois antidiscrimination ¹⁶¹⁵. Lorsqu'il n'existe aucune législation applicable à certaines catégories de travailleurs, s'agissant de l'égalité de rémunération et de la non-discrimination, il est nécessaire de démontrer que ces travailleurs bénéficient de ces droits dans la pratique. Toutefois, en l'absence d'un cadre législatif clair en faveur de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, il s'est révélé difficile pour les pays de démontrer que le respect de ce droit était garanti dans la pratique. Les gouvernements doivent s'efforcer d'étendre l'application du principe de la convention à tous les travailleurs ¹⁶¹⁶.

Questions thématiques

Écarts de rémunération entre hommes et femmes

668. Les écarts de rémunération continuent d'être l'une des formes les plus répandues d'inégalité entre hommes et femmes ¹⁶¹⁷. Bien que les politiques prévoyant expressément des salaires plus bas pour les femmes ne soient plus pour l'essentiel qu'un souvenir, les écarts de rémunération entre hommes et femmes restent l'un des exemples les plus manifestes de la discrimination structurelle entre les hommes et les femmes ¹⁶¹⁸. Ces écarts varient d'un pays à l'autre, et entre les différents secteurs économiques à l'intérieur d'un même pays. Au niveau mondial, les femmes gagnent approximativement 77,1 pour cent de ce que gagnent les hommes (soit un écart de 22,9 pour cent) mais, dans certains pays, elles gagnent considérablement moins ¹⁶¹⁹. Si l'on inclut dans le calcul les salaires des travailleurs à temps partiel, l'écart peut se révéler bien plus important ¹⁶²⁰.

¹⁶¹³ Par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2008; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶¹⁴ Voir *Erythrée* – CEACR, demande directe, 2007 (fonctionnaires); *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011 (travailleurs agricoles, travailleurs domestiques, jardiniers, cuisiniers); *Maroc* – CEACR, demande directe, 2005 (travailleurs domestiques); *Turquie* – CEACR, demande directe, 2011 (travailleurs agricoles).

¹⁶¹⁵ Voir, par exemple, *Islande*, loi de 2008 sur l'égalité de statut et de droits entre femmes et hommes; *Malte*, règlement de 2004 sur l'égalité de traitement dans l'emploi; *Norvège*, loi sur l'égalité entre hommes et femmes et loi antidiscrimination de 2005.

¹⁶¹⁶ Voir étude d'ensemble de 1986, paragr. 99.

¹⁶¹⁷ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 38.

¹⁶¹⁸ Voir paragr. 745 ci-dessous.

¹⁶¹⁹ *Une nouvelle ère de justice sociale*, rapport du Directeur général, rapport I(A), CIT, 100^e session, Genève, 2011, p. 17. Voir aussi BIT: *Rapport mondial sur les salaires 2010/11: Politiques salariales en temps de crise* (Genève, BIT, 2011).

¹⁶²⁰ Voir, par exemple, *Autriche* – CEACR, observation, 2010; *Japon* – CEACR, observation, 2011; *Royaume-Uni* – CEACR, observation, 2007.

669. Si l'écart continue de diminuer dans de nombreux pays, dans d'autres, il stagne depuis de nombreuses années ou même il s'élargit. Même lorsque les écarts de rémunération se réduisent, la progression est extrêmement lente; au rythme actuel, il faudrait encore soixante-quinze ans pour qu'ils soient comblés¹⁶²¹. ***Compte tenu de la persistance d'écarts de rémunération importants, les gouvernements doivent, avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, prendre des mesures volontaristes pour sensibiliser, évaluer, promouvoir et assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale***¹⁶²². ***La collecte, l'analyse et la diffusion de ces informations sont importantes pour déceler les inégalités de rémunération et s'y attaquer***¹⁶²³.

Promouvoir et assurer l'application de la convention

670. Comme il a été noté ci-dessus, si la convention offre une certaine souplesse quant au choix des mesures à prendre et au calendrier de réalisation de son objectif, elle n'autorise aucun compromis sur l'objectif à atteindre¹⁶²⁴. Des mesures effectives doivent être prises pour pouvoir accomplir de réels progrès dans la réalisation de l'objectif de la convention, qui est de parvenir à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale. Par conséquent, l'Etat est tenu d'assurer l'application du principe de la convention principalement dans les situations suivantes: lorsqu'il est l'employeur ou qu'il contrôle les entreprises; lorsque l'Etat est en mesure d'intervenir dans le mécanisme de fixation des salaires, par exemple quand les taux de rémunération sont soumis au contrôle des autorités publiques ou font l'objet d'une réglementation, ou lorsqu'il existe une législation spécifique sur la question, ou sur l'égalité et la non-discrimination en général mais qui contient des dispositions sur la rémunération¹⁶²⁵. Pour promouvoir la pleine application du principe lorsqu'il n'est pas en mesure de la garantir, l'Etat doit prendre des mesures volontaristes vigoureuses et agir de bonne foi¹⁶²⁶.

671. La mise en œuvre de la convention peut prendre du temps¹⁶²⁷. Toutefois, étant donné que l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale est un droit fondamental, le délai en vue de la pleine application de la convention devrait être aussi court que possible, des échéances étant fixées pour la réalisation d'objectifs spécifiques¹⁶²⁸. L'Etat ne peut pas rester passif, que ce soit pour assurer la mise en œuvre de la convention ou pour la promouvoir. L'application des conventions n°s 100 et 111 est un processus continu qui requiert continuellement des évaluations, actions, mesures de suivi, nouvelles évaluations et ajustements, notamment pour régler les nouvelles questions qui peuvent se poser et surmonter de nouvelles difficultés.

¹⁶²¹ *Une nouvelle ère de justice sociale, op. cit.*, pp. 12 et 17.

¹⁶²² CEACR, rapport général, 2001, paragr. 49.

¹⁶²³ Pour plus de détails, voir paragr. 887-891 ci-après.

¹⁶²⁴ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 30.

¹⁶²⁵ *Ibid.*, paragr. 25.

¹⁶²⁶ *Ibid.*, paragr. 29.

¹⁶²⁷ Voir CIT, Commission de l'application des normes, conclusions, convention n° 100, *Royaume-Uni*, 2006.

¹⁶²⁸ Voir étude d'ensemble de 1975, paragr. 66: la commission a indiqué qu'un délai de trois à cinq ans était le plus communément admis.

Valeur égale: La pierre angulaire de la convention

672. Si l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale est un principe largement admis, la notion peut avoir dans la pratique une portée plus difficile à appréhender dans certains pays. Les inégalités de rémunération résultent souvent de facteurs subtils et récurrents, qui sont difficiles à surmonter sans une compréhension réelle des concepts qui entrent en jeu et de leur incidence dans le cadre du travail et dans celui, plus général, de la société. La commission a noté que les difficultés d'application de la convention, dans la législation comme dans la pratique, résultent surtout du fait que la notion de «travail de valeur égale» est mal comprise. Elle a donc publié une observation générale pour préciser la signification de la notion de «travail de valeur égale»¹⁶²⁹.

673. La notion de «travail de valeur égale» est au cœur même du droit fondamental des hommes et des femmes à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, et de la promotion de l'égalité¹⁶³⁰. En raison d'attitudes et de stéréotypes anciens concernant les aspirations, préférences et capacités des femmes, certains emplois sont occupés de manière prédominante ou exclusivement par des femmes (par exemple les emplois liés aux soins aux personnes) et d'autres par les hommes (notamment les emplois dans le secteur de la construction). Lors de la fixation des taux de salaire, les emplois dits «féminins» sont souvent sous-évalués par rapport à un travail de valeur égale accompli par des hommes¹⁶³¹. La notion de «travail de valeur égale» est cruciale pour lutter contre la ségrégation professionnelle fondée sur le sexe qui existe sur le marché du travail de presque tous les pays car elle permet un large champ de comparaison et comprend le travail «égal», le «même» travail et le travail «similaire» mais va au-delà en englobant le travail de nature entièrement différente et néanmoins de valeur égale¹⁶³².

674. Le mot «valeur», s'il n'est pas défini dans la convention, renvoie à la valeur d'un emploi aux fins du calcul de la rémunération¹⁶³³. Dans le contexte de la convention, le terme «valeur» indique que des facteurs autres que les forces du marché devraient être pris en compte pour assurer l'application du principe, étant donné que les forces du marché peuvent être intrinsèquement sexistes¹⁶³⁴. En vertu de l'article 1 b) de la convention, «l'expression "égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale" se réfère aux taux de rémunération fixés sans discrimination fondée sur le sexe», ce qui exclut clairement toute considération liée au sexe du travailleur dans la détermination de la valeur du travail.

675. Si l'article 1 précise ce qui ne peut être pris en considération dans la fixation des taux de rémunération, l'article 3 pré suppose l'utilisation de méthodes adaptées d'évaluation objective des emplois pour en déterminer la valeur par une comparaison de facteurs tels que les compétences requises, l'effort, les responsabilités et les conditions

¹⁶²⁹ CEACR, observation générale, convention n° 100, 2007, paragr. 3.

¹⁶³⁰ *Ibid.*, paragr. 10.

¹⁶³¹ *Ibid.*, paragr. 2.

¹⁶³² *Ibid.*, paragr. 3.

¹⁶³³ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 42.

¹⁶³⁴ *Ibid.*, paragr. 42-44.

de travail ¹⁶³⁵. Il est essentiel de comparer la valeur du travail dans des professions dans lesquelles le travail peut exiger des compétences et aussi impliquer des responsabilités ou des conditions de travail différentes, mais qui revêtent néanmoins dans l'ensemble une valeur égale, si l'on veut parvenir à éliminer la discrimination en matière de rémunération, qui s'installe inévitablement si l'on ne reconnaît pas la valeur du travail accompli par des hommes et par des femmes en dehors de tout préjugé sexiste ¹⁶³⁶. La commission rappelle que le principe a été appliqué pour comparer les rémunérations perçues par des hommes et des femmes exerçant des professions différentes, telles que celle de surveillant dans un foyer pour personnes âgées (où les femmes sont majoritaires) avec celle d'agent de sécurité dans des locaux de bureaux (où les hommes sont majoritaires) ou encore celle de surveillant de cantine (où les femmes prédominent) avec celle de surveillant de parcs et jardins (où les hommes prédominent) ¹⁶³⁷.

Législation

676. Bien que, dans plusieurs pays ¹⁶³⁸, la législation n'incorpore pas le principe de la convention, la commission a pu constater des progrès dans toutes les régions au cours de ces dernières années, avec l'adoption de législations mentionnant expressément le «travail de valeur égale», notamment en *Arabie saoudite*, en *Australie*, au *Bangladesh*, en *Bosnie-Herzégovine*, à *Chypre*, en *Croatie*, à *Djibouti*, au *Kenya*, à *Malte*, en *République de Moldova*, au *Pérou*, en *Pologne*, en *Roumanie*, au *Royaume-Uni (Gibraltar)*, en *Slovénie*, au *Togo*, en *Turquie* et au *Zimbabwe* ¹⁶³⁹. Les Constitutions récentes de l'*Etat plurinational de Bolivie* et de l'*Equateur* se réfèrent également à la

¹⁶³⁵ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 5. Les méthodes de comparaison d'emplois différents et la détermination de la valeur d'un emploi sont examinées de façon plus détaillée dans les paragraphes 695 à 709 ci-après.

¹⁶³⁶ *Ibid.*, paragr. 5. Voir également *Canada* – CEACR, observation, 2011; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010, en ce qui concerne la comparaison entre les travailleurs des services de soutien communautaire et les auxiliaires de santé/assistants thérapeutes dans le cadre d'un exercice d'évaluation des emplois.

¹⁶³⁷ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 4. Voir aussi paragr. 678 ci-après.

¹⁶³⁸ Comme la *Barbade*, le *Botswana*, la *Gambie*, l'*Indonésie*, le *Japon*, le *Liban*, la *Malaisie*, *Saint-Kitts-et-Nevis*, les *Seychelles*, *Trinité-et-Tobago*, la *Tunisie* et la *Zambie*. Dans son rapport au titre de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du Qatar indique qu'il n'existe pas de législation concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

¹⁶³⁹ *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2011 (arrêté ministériel n° 2370/1 du 18 septembre 2010); *Australie* – CEACR, observation, 2011 (loi de 2009 sur le travail équitable); *Bangladesh* – CEACR, observation, 2009 (loi de 2006 sur le travail); *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, observation, 2006 (loi n° 56/03 de 2003 sur l'égalité de genre); *Chypre* – CEACR, observation, 2004 (loi de 2002 prévoyant l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour le même travail ou pour un travail auquel est attribuée la même valeur); *Croatie* – CEACR, demande directe, 2011 (loi de 2008 sur l'égalité de genre); *Djibouti* – CEACR, observation, 2009 (Code du travail de 2006); *Kenya* – CEACR, observation, 2009 (loi de 2007 sur l'emploi); *Malte* – CEACR, demande directe, 2011 (avis légal n° 137 de 2007, portant modification du règlement de 2004 sur l'égalité de traitement dans l'emploi); *Malte* – CEACR, observation, 2005 (loi n° 22 de 2002 sur l'emploi et les relations professionnelles); *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2007 (loi n° 5-XVI de 2006 concernant la garantie de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes); *Pérou* – CEACR, observation, 2008 (loi n° 28938 de 2007 sur le respect de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes); *Pologne* – CEACR, observation, 2006 (Code du travail, modifications de 2001 et de 2003 (loi du 14 novembre 2003 portant modification du Code du travail et certaines autres lois)); *Roumanie* – CEACR, observation, 2010 (Code du travail (loi n° 53/2003) modifié par l'ordonnance d'urgence n° 55/2006); *Royaume-Uni (Gibraltar)* – CEACR, observation, 2009 (loi de 2006 sur l'égalité des chances); *Slovénie* – CEACR, observation, 2005 (loi de 2002 sur la relation de travail); *Togo* – CEACR, demande directe, 2010 (Code du travail de 2006); *Turquie* – CEACR, observation, 2006 (loi n° 4857 de 2003 sur le travail); *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2005 (loi modificative n° 17 de 2002). Voir également Timor-Leste, Code du travail de 2002, lequel est cité dans son rapport au titre de l'article 19 de la Constitution.

notion de «travail de valeur égale»¹⁶⁴⁰. Les dispositions juridiques concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale font surtout partie de la législation du travail¹⁶⁴¹ mais, dans certains pays, elles font partie des lois traitant de l'égalité et de la non-discrimination¹⁶⁴² et, dans d'autres, elles figurent dans une législation spécifique sur l'égalité de rémunération¹⁶⁴³. Lorsque la question des salaires est régie par la loi, la législation doit pleinement refléter le principe de la convention¹⁶⁴⁴. Souvent, les aspects complémentaires de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale et de la non-discrimination fondée sur le sexe sont mentionnés dans la législation et se renforcent mutuellement¹⁶⁴⁵. Toutefois, l'interdiction générale de la discrimination salariale fondée sur le sexe n'est pas en général suffisante pour donner effet à la convention, étant donné qu'elle ne tient pas compte de la notion de «travail de valeur égale»¹⁶⁴⁶.

677. Si des progrès considérables ont été accomplis pour donner pleinement expression au principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale dans la législation, plusieurs pays continuent d'appliquer une législation plus restrictive que ce qui est prévu par la convention. Certaines dispositions limitent l'égalité de rémunération au travail «égal», «identique», «similaire» ou «essentiellement similaire»¹⁶⁴⁷. D'autres formulations, trop restrictives elles aussi, exigent des conditions

¹⁶⁴⁰ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010 (Constitution de 2009); *Equateur* – CEACR, demande directe, 2010 (Constitution de 2008).

¹⁶⁴¹ Par exemple, *Angola*, loi générale n° 2/00 de 1999 sur le travail; *Bangladesh*, loi de 2006 sur le travail; *Côte d'Ivoire*, Code du travail de 1995; *Djibouti*, Code du travail de 2006; *Fidji*, loi de 2007 sur les relations d'emploi; *France*, Code du travail; *Grenade*, loi n° 14 de 1999 sur l'emploi; *Lettonie*, Code du travail de 2001; *Luxembourg*, Code du travail de 2006; *Malawi*, loi sur l'emploi; *Malte*, loi de 2002 sur l'emploi et les relations professionnelles; *Ouganda*, loi de 2006 sur l'emploi; *Paraguay*, Code du travail de 1993; *Pologne*, Code du travail de 1974; *Fédération de Russie*, Code du travail de 2001; *Serbie*, Code du travail de 2005; *Tchad*, Code du travail de 1996; *Zimbabwe*, loi de 1985 sur le travail.

¹⁶⁴² *Albanie* – CEACR, demande directe, 2011 (loi de 2008 sur l'égalité de genre dans la société); *Autriche* (loi de 2004 sur l'égalité de traitement); *Estonie* (loi de 2004 sur l'égalité de genre, modifiée le 24 septembre 2009); *Italie* (décret législatif n° 198/2006, loi portant codification intitulée «Code de l'égalité des chances entre hommes et femmes»); *République de Moldova* (loi de 2006 concernant la garantie de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes); *Norvège* (loi de 1978 sur l'égalité entre hommes et femmes); *Roumanie* (loi de 2002 sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes); *Sainte-Lucie* (loi de 2000 sur l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession); *Suède* (loi de 2008 sur la discrimination).

¹⁶⁴³ Par exemple, *Chypre*, loi de 2009 (modification) concernant l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour le même travail ou pour un travail de valeur égale; *Danemark*, loi (de codification) n° 899 de 2008 sur l'égalité de rémunération entre hommes et femmes.

¹⁶⁴⁴ Dans son observation générale, la commission a instamment prié les gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour modifier leur législation lorsque leurs dispositions sont plus restrictives que le principe de la convention: CEACR, observation générale, 2007, paragr. 6.

¹⁶⁴⁵ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 66.

¹⁶⁴⁶ Voir *Japon* – CEACR, observation, 2008; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Marin* – CEACR, demande directe, 2004.

¹⁶⁴⁷ Par exemple, *Belize* – CEACR, demande directe, 2010; *Canada* – CEACR, demande directe, 2007, concernant les provinces suivantes: Alberta, Colombie-Britannique, Terre-Neuve et Labrador, Saskatchewan, territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Yukon; *Chili* – CEACR, observation, 2011; *Chine*, loi de 1994 sur le travail; *Colombie* – CEACR, observation, 2010; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2009; *Emirats arabes unis* – CEACR, demande directe, 2010; *Ghana* – CEACR, observation, 2010; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Inde* – CEACR, observation, 2010; *Jamaïque* – CEACR, observation, 2011; *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2009; *Mozambique* – CEACR, observation, 2011; *Népal* – CEACR, observation, 2009; *Nigéria* – CEACR, observation, 2003; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, demande directe, 2008.

de travail égales et des aptitudes professionnelles égales¹⁶⁴⁸; un travail d'un niveau égal de complexité, de responsabilité et de difficulté, l'accomplissement des tâches dans les mêmes conditions de travail et avec la même efficacité et les mêmes résultats¹⁶⁴⁹; les mêmes qualifications et les mêmes conditions de travail, ou un travail accompli dans des conditions égales et avec les mêmes compétences¹⁶⁵⁰; ou un travail exigeant des compétences, des efforts et des responsabilités égaux, et accompli dans des conditions de travail similaires¹⁶⁵¹. Dans certains pays, même quand l'expression «travail de valeur égale» figure dans la législation, elle y est définie ou interprétée à l'aide de formulations restrictives similaires qui réduisent sa portée¹⁶⁵². L'expérience a montré que l'insistance sur des facteurs tels que «des conditions égales de travail, de qualification professionnelle et de rendement» pouvait servir de prétexte pour payer aux femmes des salaires plus faibles qu'aux hommes¹⁶⁵³. Si des critères comme les compétences, les responsabilités, l'effort et les conditions de travail sont manifestement pertinents pour déterminer la valeur des emplois, lorsque deux emplois sont comparés, la valeur ne doit pas être la même pour chaque facteur – la valeur déterminante est la valeur globale de l'emploi, c'est-à-dire lorsque tous les critères sont pris en compte¹⁶⁵⁴.

678. La manière dont les tribunaux interprètent les dispositions relatives à l'égalité de rémunération s'est révélée cruciale dans certains pays. Par exemple, en *France*, la Cour de cassation, renversant sa jurisprudence antérieure selon laquelle des attributions différentes ne pouvaient pas avoir une valeur égale, a reconnu la possibilité de comparer les salaires de personnes accomplissant des tâches différentes afin de déterminer l'existence d'une éventuelle discrimination salariale¹⁶⁵⁵. De même, en *Islande*, en 2005, une plaignante a obtenu pour la première fois gain de cause devant la Cour suprême dans une affaire d'égalité de rémunération dans laquelle on comparait des emplois de nature différente, à savoir celui d'une responsable du département des affaires sociales d'une municipalité avec celui d'un ingénieur masculin aussi employé par la municipalité¹⁶⁵⁶. La Cour de justice des communautés européennes a examiné un cas concernant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et a comparé le travail de pharmaciens masculins avec celui d'orthophonistes, profession qui est presque exclusivement exercée par des femmes¹⁶⁵⁷. Toutefois, certains tribunaux ont défini la notion de «travail de

¹⁶⁴⁸ Voir *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2010; *Comores* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶⁴⁹ Voir *République centrafricaine* – CEACR, observation, 2010; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁶⁵⁰ Voir *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2010; *Congo* – CEACR, demande directe, 2011; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Mauritanie* – CEACR, observation, 2009; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶⁵¹ États-Unis, loi sur l'égalité de rémunération, telle qu'elle est citée dans le rapport du gouvernement au titre de l'article 19 de la Constitution.

¹⁶⁵² Par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2011; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Maurice* – CEACR, demande directe, 2009; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; *Slovaquie* – CEACR, observation, 2010; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2011; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁵³ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 54; étude d'ensemble de 1975, paragr. 36.

¹⁶⁵⁴ Voir aussi paragr. 700 à 703 ci-après.

¹⁶⁵⁵ *France* – CEACR, demande directe, 2011 (arrêt n° 1509 du 6 juillet 2010 (09-40.021)).

¹⁶⁵⁶ Affaire n° 258/2004, décision du 20 janvier 2005.

¹⁶⁵⁷ Voir *Enderby c. Frenchay Health Authority*, cas n° C-127/92, 27 oct. 1993.

valeur égale» de manière restrictive et ainsi empêché le principe de la convention d'être pleinement appliqué ¹⁶⁵⁸.

679. Notant que de nombreux pays appliquent encore des dispositions légales plus restrictives que le principe énoncé dans la convention étant donné qu'elles ne donnent pas pleinement expression à la notion de «travail de valeur égale», et que ces dispositions freinent les progrès dans la lutte pour l'élimination de la discrimination en matière de rémunération fondée sur le sexe, la commission demande de nouveau instamment aux gouvernements de ces pays de prendre les mesures nécessaires afin de modifier leur législation ¹⁶⁵⁹. Celle-ci ne devrait en effet pas seulement prévoir l'égalité de rémunération pour un travail égal, pour le même travail ou pour un travail similaire, mais appréhender aussi les situations dans lesquelles les hommes et les femmes accomplissent des travaux différents mais qui sont néanmoins de valeur égale ¹⁶⁶⁰.

Conventions collectives

680. On trouve quelques exemples récents de conventions collectives prévoyant l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, notamment en *Belgique*, à la *Grenade*, en *Roumanie*, à *Singapour* et en *Uruguay* ¹⁶⁶¹. Dans d'autres cas, elles se limitent à prévoir une rémunération égale pour un «travail égal», ou elles exigent un travail égal accompli dans des conditions égales ou avec une ancienneté égale, des qualifications professionnelles, des compétences, des aptitudes professionnelles ou un rendement égaux ¹⁶⁶². Certains gouvernements ont indiqué qu'il n'existe pas de convention collective abordant cette question ¹⁶⁶³ et, dans d'autres pays, il peut encore exister certaines conventions collectives fixant des taux de salaire distincts pour les femmes et les hommes ¹⁶⁶⁴. Les gouvernements doivent prendre les mesures nécessaires, en collaboration avec les partenaires sociaux, pour s'assurer que les dispositions des conventions collectives respectent le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale ¹⁶⁶⁵.

¹⁶⁵⁸ Voir, par exemple, *République de Corée* – CEACR, observation, 2009: dans sa décision du 14 mars 2003 (2003DO2883), la Cour suprême a considéré qu'on entendait par «travail de valeur égale» un travail de nature égale ou presque égale.

¹⁶⁵⁹ Voir, par exemple, *Colombie* – CEACR, observation, 2010; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2011 (fonction publique); *Jamaïque* – CEACR, observation, 2010; *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; *Mozambique* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2009; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2011; *Ukraine* – CEACR, observation, 2009.

¹⁶⁶⁰ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 3.

¹⁶⁶¹ *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011; *Grenade* – CEACR, observation, 2008; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Singapour* – CEACR, demande directe, 2011; *Uruguay* – CEACR, observation, 2010. Voir d'autres exemples dans l'étude d'ensemble de 1986, paragr. 227-231.

¹⁶⁶² Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, demande directe, 2009; *Argentine* – CEACR, demande directe, 2011; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2008; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2010; *France* – CEACR, demande directe, 2011; *République islamique d'Iran* – CEACR, demande directe, 2010; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Maurice* – CEACR, demande directe, 2009; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁶⁶³ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2011; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Guyana* – CEACR, demande directe, 2011; *Israël* – CEACR, demande directe, 2011; *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁶⁶⁴ Voir, par exemple, *Trinité-et-Tobago* – CEACR, observations, 2008 et 2010.

¹⁶⁶⁵ Voir aussi paragr. 694 ci-dessous.

681. Bien que la commission demande régulièrement des informations sur l'inclusion du principe de la convention dans les conventions collectives, les rapports fournis par les gouvernements ne contiennent que peu d'informations à ce sujet. Par conséquent, les gouvernements sont invités, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, à fournir ce type d'information de façon plus régulière dans leurs rapports au titre de l'article 22 de la Constitution.

Salaires minima

682. Ces dernières années, l'importance du rôle du salaire minimum dans le contexte de la fixation des salaires a été particulièrement soulignée par la commission, car la fixation d'un salaire minimum constitue un moyen important d'application de la convention¹⁶⁶⁶. De nombreux pays ont établi des salaires minima ou élargi leur champ d'application¹⁶⁶⁷. Comme cela a été noté dans son étude d'ensemble en 1986, très peu de pays ont inclus expressément le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes dans les textes juridiques sur les salaires minima¹⁶⁶⁸. Quelques progrès ont cependant pu être constatés dans ce domaine, notamment en *République-Unie de Tanzanie*, dans laquelle, en vertu de la loi sur les institutions du travail, les conseils des salaires doivent tenir compte du droit constitutionnel à l'égalité de rémunération ainsi que des conventions et recommandations de l'OIT pertinentes¹⁶⁶⁹.

683. Etant donné que les femmes sont prédominantes dans les emplois à bas salaires¹⁶⁷⁰ et qu'un système national uniforme de salaires minima contribue à augmenter les revenus des travailleurs les plus faiblement rémunérés, celui-ci a une influence sur le lien entre les salaires des hommes et ceux des femmes ainsi que sur la réduction de l'écart de rémunération entre hommes et femmes¹⁶⁷¹. Toutefois, les salaires minima sont souvent fixés au niveau sectoriel, et il existe une tendance à fixer des salaires plus faibles dans les secteurs où les femmes sont majoritaires¹⁶⁷². C'est pourquoi, en raison de cette ségrégation professionnelle, il faut particulièrement s'attacher, lors de la fixation des salaires minima ou de leur révision au niveau sectoriel, à éviter toute distorsion sexiste et veiller notamment à ce que certaines compétences considérées comme «féminines» ne soient pas sous-évaluées. Les gouvernements indiquent souvent que les règlements fixant les salaires minima ne font pas de distinction entre les hommes et les femmes¹⁶⁷³. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour garantir que le processus ne sera pas entaché de distorsion sexiste. ***Les taux doivent être fixés sur la base de critères objectifs, exempts de préjugés sexistes, pour faire en sorte que, dans les secteurs employant une forte***

¹⁶⁶⁶ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 47.

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁶⁸ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 217.

¹⁶⁶⁹ *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, demande directe, 2006. Voir également *Australie* – CEACR, observation, 2011 (loi de 2009 sur l'équité au travail).

¹⁶⁷⁰ *Rapport mondial sur les salaires 2010/11: Politiques salariales en temps de crise* (Genève, BIT, 2010, p. 46); voir également *Philippines* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁷¹ Voir S. Hayter et B. Weinberg (dir. de publication), *op. cit.*; étude d'ensemble de 1975, paragr. 92. D'après le gouvernement de la *Hongrie*, depuis l'introduction du salaire minimum national obligatoire en application du décret gouvernemental n° 321/2008 (XII.29), l'écart de rémunération moyen entre les travailleurs qualifiés s'est réduit: voir *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁷² Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011 (secteur du prêt-à-porter); *Barbade* – CEACR, demande directe, 2010 (travailleurs domestiques).

¹⁶⁷³ Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, demande directe, 2002; *Pakistan* – CEACR, demande directe, 2008; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2001; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2011.

*proportion de femmes, le travail ne soit pas sous-évalué par rapport au travail réalisé dans les secteurs dans lesquels les hommes sont majoritaires*¹⁶⁷⁴. Il convient en outre, au moment de définir différentes professions et emplois aux fins de la fixation des salaires minima, d'utiliser une terminologie neutre pour éviter les stéréotypes selon lesquels certains emplois devraient être occupés par des hommes et d'autres par des femmes¹⁶⁷⁵.

684. Il n'y a, à présent, que de rares exemples de salaires minima distincts selon qu'ils s'appliquent à des travailleurs ou à des travailleuses, même s'ils existent bel et bien, et il est important de traiter en urgence cette forme de discrimination salariale directe¹⁶⁷⁶. Il importe aussi de veiller à ce que des catégories féminines et masculines distinctes ne soient pas remplacées par des termes en apparence neutres (par exemple, «manœuvre (grade I)» au lieu de «manœuvre (de sexe masculin)» et «manœuvre (grade II)» au lieu de «manœuvre (de sexe féminin)») si, en réalité, la distinction entre hommes et femmes est maintenue¹⁶⁷⁷. D'autres préoccupations concernant les salaires minima dans le contexte de la convention sont dues au fait que les catégories professionnelles dans lesquelles les femmes sont prédominantes, particulièrement celles qui sont les plus exposées à la discrimination salariale, comme les travailleurs domestiques, les travailleurs agricoles et les travailleurs des zones franches d'exportation¹⁶⁷⁸, peuvent être exclues du champ d'application du salaire minimum, ce qui pourrait constituer une discrimination indirecte envers les femmes. L'absence de contrôle de l'application des dispositions relatives aux salaires minima est un autre sujet de préoccupation¹⁶⁷⁹. On

¹⁶⁷⁴ La commission a soulevé cette question à l'égard de nombreux pays: voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2008; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2010; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2010; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2010; *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2011; *Iraq* – CEACR, demande directe, 2010; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011; *Philippines* – CEACR, demande directe, 2011; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2011. Pour ce qui est du rôle de l'évaluation des emplois dans la fixation des salaires minima, voir paragr. 706 ci-après.

¹⁶⁷⁵ Voir *Guyana* – CEACR, demande directe, 2011: des termes comme «barman, kitchen maid, washman, serviceman» devraient être évités; *Sri Lanka* – CEACR, demande directe, 2008, concernant des termes comme «foreman» et «watchman»; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2009: «watchman», «houseman», «bellboy», «hostess». Voir également *Niger* – CEACR, demande directe, 2008; *Maurice* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁶⁷⁶ Voir, par exemple, *Grenade* – CEACR, observation, 2010: ordonnance concernant les salaires minima SRO 11 (2002) prévoyant des taux distincts pour les travailleurs et les travailleuses agricoles; *Maurice* – CEACR, demandes directes, 2006, 2008 et 2009: un certain nombre d'ordonnances relatives aux rémunérations contiennent toujours des différences de paie ou de salaire fondées sur le sexe, notamment dans le secteur du thé, l'industrie du sel, l'industrie sucrière et la restauration. La commission a pu noter qu'à *Sri Lanka* le réexamen des ordonnances du Conseil des salaires concernant le commerce du tabac et de la cannelle a permis de supprimer l'application de taux de salaire ou de taux de rémunération au temps/à la pièce différents pour les hommes et les femmes: *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2009; des progrès ont également été notés à *Sainte-Lucie*, où les ordonnances sur les salaires minima des travailleurs agricoles établissant des taux de salaire distincts pour les hommes et les femmes ont été annulées: *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2004.

¹⁶⁷⁷ Voir *Sri Lanka* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁶⁷⁸ Voir, par exemple, *Honduras* – CEACR, demande directe, 2010; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan* – CEACR, observation, 2006; *Royaume-Uni (Gibraltar)* – CEACR, observation, 2011; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2011. En *Barbade* – CEACR, demande directe, 2010, il a été noté que les salaires minima pour les travailleurs domestiques n'avaient pas été relevés depuis plus de vingt ans. Voir également: *Travail décent pour les travailleurs domestiques*, rapport IV(1), CIT, 99^e session, Genève, 2010, paragr. 140 (tableau IV.1). A *Chypre* – CEACR, demande directe, 2011, toutefois, la commission a pu noter que l'extension des salaires minima aux employés fournissant des services de nettoyage et d'aide à la personne a contribué à réduire l'écart de rémunération entre hommes et femmes.

¹⁶⁷⁹ Voir étude d'ensemble de 1986, paragr. 224; voir *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2006, et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010: dans ces deux pays, il est noté que beaucoup plus de femmes que d'hommes ont déposé plainte au titre de la loi sur les salaires minima.

constate toutefois certains progrès en faveur des travailleurs domestiques, notamment au *Chili*, au *Portugal* et à *Trinité-et-Tobago* (instauration d'un salaire minimum national unique), et en *Afrique du Sud*, en *Suisse* et en *Uruguay* (taux spécifiques applicables aux travailleurs domestiques)¹⁶⁸⁰. La commission note que la convention (n° 189) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, prévoit expressément que les Etats l'ayant ratifiée doivent prendre des mesures afin d'assurer que les travailleurs domestiques bénéficient du régime de salaire minimum, là où un tel régime existe et que la rémunération est fixée sans discrimination fondée sur le sexe¹⁶⁸¹.

685. Il a également été indiqué que le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale n'est pas bien compris par ceux qui fixent les salaires minima¹⁶⁸². Il est important que les gouvernements, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, examinent le fonctionnement des mécanismes de fixation des salaires minima compte tenu de la nécessité de promouvoir et de garantir le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale¹⁶⁸³.

Rémunération: Des composantes diverses

686. L'*article 1 a)* de la convention définit le terme «rémunération» très largement, en incluant dans la notion non seulement «le salaire ou traitement ordinaire, de base ou minimum» mais aussi «tous autres avantages, payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier». Cette définition vise à englober l'ensemble des éléments que le travailleur peut percevoir en contrepartie de son travail et en raison de son emploi, que l'employeur s'en acquitte en espèces ou en nature, directement ou indirectement.

687. Une large définition est nécessaire pour empêcher l'omission, du fait d'une comparaison portant sur le seul salaire de base, d'une bonne partie des avantages perçus en raison de l'emploi, auxquels une valeur monétaire pourrait être assignée. Ces compléments sont souvent d'une importance considérable, et ils constituent une part toujours croissante des revenus. L'expression «directement ou indirectement» a été ajoutée à la définition de la rémunération contenue dans la convention en vue d'assurer la prise en compte de certains avantages qui ne sont pas versés directement par l'employeur au travailleur¹⁶⁸⁴. En outre, la définition couvre tous les versements et prestations, qu'ils soient perçus de façon périodique ou occasionnelle¹⁶⁸⁵.

Législation

688. Les Etats sont de plus en plus nombreux à prévoir dans leur législation une large définition du terme «rémunération», conforme à celle qui figure à l'*article 1 a)* de la

¹⁶⁸⁰ Voir BIT: *La rémunération dans le travail domestique*, Travail domestique, Note d'information n° 1 (Genève, BIT, 2011).

¹⁶⁸¹ Convention n° 189, *art. 11*. En ce qui concerne les travailleurs domestiques, voir également paragr. 663, 664 et 707.

¹⁶⁸² Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, demande directe, 2011; *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁸³ Voir, par exemple, *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶⁸⁴ Voir *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2008: la commission a noté que certains paiements ne dépendent pas directement du travail accompli, tels que les dépenses de voyage et les revenus des actions et des obligations, étaient cependant couverts par l'*article 1 a)* de la convention, qui s'étend en effet aux avantages versés directement aussi bien qu'à ceux qui le sont indirectement.

¹⁶⁸⁵ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 90.

convention¹⁶⁸⁶. Dans certains pays, la législation préfère à «égalité de rémunération» des expressions telles qu'égalité de «salaire» ou de «traitement», mais définit par ailleurs ces notions d'une façon large qui reprend les éléments figurant à l'*article 1 a*)¹⁶⁸⁷. Dans d'autres pays, il est question d'égalité de «salaire», de «traitement», voire de «rémunération», mais sans que ces termes soient définis ou alors d'une façon qui restreint la portée de la comparaison possible¹⁶⁸⁸. Le terme utilisé dans tel ou tel pays importe moins que les éléments qu'il comprend et, lorsqu'il s'agit de comparer la valeur d'emplois sous l'angle monétaire, il faut pouvoir s'appuyer sur une définition suffisamment large.

689. Dans plusieurs pays, il a pu être difficile de vérifier l'application de la convention en ce qui concerne la définition du terme «rémunération», en raison d'imprécisions dans les définitions figurant dans la législation concernant l'égalité de rémunération. Ainsi, les dispositions législatives relatives au principe consacré par la convention peuvent utiliser l'expression «égalité de rémunération» mais définir uniquement le terme «salaire» sans que rien ne permette de déterminer si ces termes sont interchangeables¹⁶⁸⁹. Pour permettre la pleine application de la convention, le terme «rémunération» doit être défini de façon rigoureuse.

Autres avantages

690. L'expression «tous autres avantages» fait entrer dans le champ d'application de la convention des éléments aussi nombreux que divers¹⁶⁹⁰. Lors de l'élaboration du texte de la convention, on a préféré cette formule très générale à des libellés plus précis tels que «les diverses primes et autres allocations»¹⁶⁹¹. Grâce à l'expression «tous autres

¹⁶⁸⁶ Voir *Angola* – CEACR, observation, 2001 (loi générale de 2000 sur le travail); *Bélarus* – CEACR, observation, 2002 (Code du travail de 1999); *Bénin*, Code du travail de 1998; *Kenya* – CEACR, observation, 2009 (loi de 2007 sur l'emploi); *Malawi* – CEACR, observation, 2002 (loi de 2000 sur l'emploi); *Namibie*, loi de 2007 sur le travail; *Niger* – CEACR, observation, 1997 (Code du travail de 1996); *Togo* – CEACR, demande directe, 2010 (Code du travail de 2006). En outre, suite à la directive européenne 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) et à la nécessité, pour les Etats européens, d'harmoniser leur législation avec ce texte, plusieurs d'entre eux ont introduit une définition comparable à celle de la convention, notamment *Chypre* – CEACR, observation, 2011 (loi n° 38(1) de 2009 (modification) sur l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail égal ou de valeur égale); *Danemark*, loi n° 899 de 2008 sur l'égalité de rémunération pour les hommes et les femmes (consolidation); *Espagne* – CEACR, observation, 2006 (loi n° 33 de 2002 portant modification de l'article 28 du texte consolidé de la loi sur le statut des travailleurs); *Lettonie* – CEACR, observation, 2004 (Code du travail de 2001); *Lituanie* – CEACR, observation, 2005 (Code du travail de 2002); *Malte*, règlement de 2004 sur l'égalité de traitement (tel que modifié par le décret n° 137 de 2007), règle 2; *Pologne* – CEACR, observation, 2006 (Code du travail, tel que modifié en 2001 et 2006); *Slovaquie* – CEACR, observation, 2010 (Code du travail de 2006, tel que modifié par la loi n° 348/2007 Coll.).

¹⁶⁸⁷ Voir, par exemple, *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, demande directe, 2010 (Code du travail); *Azerbaïdjan* – CEACR, demande directe, 2002 (Code du travail); *Congo* – CEACR, demande directe, 2008 (Code du travail); *Croatie*, Code du travail de 2009 et loi de 2008 sur l'égalité de genre; *Djibouti* – CEACR, observation, 2009 (Code du travail de 2006); *Ghana* – CEACR, demande directe, 2008; *Royaume-Uni (Gibraltar)* – CEACR, observation, 2009 (loi de 2009 sur l'égalité des chances); *Togo* – CEACR, demande directe, 2010 (Code du travail de 2006).

¹⁶⁸⁸ Voir, par exemple, *Australie* – CEACR, demande directe, 2011; *Erythrée* – CEACR, demande directe, 2011; *Kirghizistan* – CEACR, demande directe, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2008; *Sainte-Lucie* – CEACR, observation, 2009; *Uruguay* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁶⁸⁹ Voir *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, demande directe, 2010; *Arménie* – CEACR, demande directe, 2010; *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁶⁹⁰ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 15.

¹⁶⁹¹ *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*, rapport VII(1), CIT, 34^e session, Genève, 1951, p. 16.

avantages», la convention est restée d'actualité, même lorsque de nouveaux éléments non prévus au moment de l'adoption de la convention se sont ajoutés à l'ensemble des rémunérations et prestations.

691. Au sens de la convention, le terme «rémunération» inclut notamment les primes et augmentations de salaire liées à l'ancienneté ou au statut matrimonial, les allocations de cherté de vie, les indemnités pour charges de famille, les allocations pour frais de voyage ou le remboursement de tels frais, les allocations-logements et les indemnités d'éloignement¹⁶⁹². Il couvre aussi des prestations en nature telles que la mise à disposition d'uniformes, le nettoyage des vêtements de travail, le logement et la nourriture¹⁶⁹³. Dans certains pays, la législation énumère les prestations et allocations comprises dans la rémunération en sus du salaire de base. Il peut s'agir de paiements additionnels et autres avantages tels que les uniformes, le logement, les primes de voyage, les indemnités de vacances, les primes de productivité, les participations aux résultats, les indemnités d'ancienneté et les indemnités pour charges de famille¹⁶⁹⁴. Dans d'autres cas, la définition du terme «rémunération» est suffisamment générale, mais les exceptions autorisées limitent les avantages pouvant être pris en compte, ce qui limite par conséquent l'application du principe¹⁶⁹⁵.

692. La rémunération comprend aussi toutes les allocations versées au titre des régimes de sécurité sociale financés par l'entreprise ou la branche concernées¹⁶⁹⁶. Les prestations sociales, notamment les pensions, ne doivent pas entraîner une discrimination sous le prétexte qu'il ne s'agit pas de prestations liées à l'emploi directement versées par l'employeur et, par conséquent, assimilables au salaire¹⁶⁹⁷. Que les avantages versés en raison de l'emploi le soient directement ou indirectement, la définition du terme «rémunération» à l'article 1 a) s'applique¹⁶⁹⁸. La commission a relevé des situations dans lesquelles les femmes étaient écartées totalement ou partiellement des régimes de retraite complémentaires du fait de l'exclusion de certaines catégories professionnelles. Aux *Pays-Bas*, le gouvernement a mené avec les partenaires sociaux une étude pour déterminer le nombre de travailleurs qui ne sont affiliés à aucun régime de retraite complémentaire afin d'identifier les catégories professionnelles exclues et d'évaluer le nombre de femmes et d'hommes concernés. Il a également fourni des mesures d'incitation fiscale pour encourager la conclusion de conventions concernant les pensions complémentaires¹⁶⁹⁹.

¹⁶⁹² Etude d'ensemble de 1986, paragr. 15. Voir également *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁹³ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 15. Voir également *Kenya* – CEACR, observation, 2009; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2009.

¹⁶⁹⁴ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 47. Voir également *Congo* – CEACR, demande directe, 2008 (Code du travail); *Maurice* – CEACR, demande directe, 2009 (loi de 2008 sur les droits en matière d'emploi); *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2008 (Code du travail).

¹⁶⁹⁵ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2009; *Burundi* – CEACR, demande directe, 2008; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2008; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁶⁹⁶ Voir étude d'ensemble de 1986, paragr. 17. Voir également *La sécurité sociale et la primauté du droit*, étude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 100^e session, Genève, 2011, paragr. 214 à 217.

¹⁶⁹⁷ Etude d'ensemble de 1975, paragr. 62.

¹⁶⁹⁸ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 16-17.

¹⁶⁹⁹ *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2008. Voir également *Irlande* – CEACR, demandes directes, 2004 et 2007: la loi sur les pensions a été modifiée de façon à ce que les droits à pension soient inclus dans la définition de la rémunération donnée à l'article 2(1) de la loi de 1998 sur l'égalité dans l'emploi.

Lois discriminatoires en ce qui concerne les allocations et prestations

693. Les législations contenant des dispositions introduisant une discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe en matière de rémunération sont contraires au principe posé par la convention. Les différences de traitement découlent souvent du préjugé explicite ou implicite selon lequel l'homme est le «soutien» ou «chef» de famille et que c'est à lui que reviennent à ce titre les prestations ou avantages prévus¹⁷⁰⁰. A cet égard, la commission fait état de la possibilité de laisser les époux choisir lequel d'entre eux percevra les allocations plutôt que de partir du principe que les versements devraient systématiquement revenir à l'homme, et à la femme uniquement à titre exceptionnel¹⁷⁰¹. Elle a signalé aussi des cas de discrimination directe lorsque la loi fixe des âges distincts pour les femmes et les hommes en ce qui concerne la prime de licenciement¹⁷⁰² ou lorsqu'elle encourage les femmes à démissionner en leur versant une indemnité lorsqu'elles démissionnent pour cause de mariage ou de grossesse¹⁷⁰³. Ces dispositions renforcent les stéréotypes quant aux aspirations, préférences et aptitudes des femmes et à leur rôle et leurs responsabilités au sein de la société, ce qui tend à exacerber les inégalités sur le marché du travail. Dans certains cas, les lois en question sont de portée générale, d'autres sont applicables à la fonction publique uniquement. Quel que soit le cas, l'Etat est responsable de l'adoption des lois et, par conséquent, doit se garder d'instaurer un régime qui tendrait à affaiblir le principe consacré par la convention. La commission demande donc l'abrogation ou la modification de telles dispositions.

Conventions collectives

694. Les conventions collectives peuvent aussi contenir des dispositions discriminatoires telles que des clauses limitant les allocations et prestations octroyées aux femmes, comme par exemple des facilités de transport octroyées au conjoint et enfants des seuls salariés de sexe masculin et donc non à l'époux d'une travailleuse. En outre, certaines dispositions peuvent générer des discriminations salariales indirectes envers les femmes, notamment lorsque des conventions collectives excluent les travailleurs à temps partiel du bénéfice de certaines primes¹⁷⁰⁴. Dans un tel cas de figure, le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires, en collaboration avec les partenaires sociaux, pour assurer que les dispositions des conventions collectives respectent le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale¹⁷⁰⁵. Même si, dans les faits, la prestation est versée aux hommes comme aux femmes, le maintien de clauses discriminatoires dans une convention collective peut avoir pour effet d'empêcher les travailleurs hommes et femmes de connaître leurs droits et de chercher à les faire respecter¹⁷⁰⁶.

¹⁷⁰⁰ Voir *Burundi* – CEACR, demande directe, 2011; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷⁰¹ Voir notamment les recommandations formulées par la commission au sujet de la réglementation n° 30 de 2007 sur la fonction publique de Jordanie: *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷⁰² Voir, par exemple, *Sainte-Lucie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷⁰³ Voir *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2011. Voir également *Belize* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁰⁴ Voir *Pays-Bas* – CEACR, observation, 2009.

¹⁷⁰⁵ Voir *Cameroun* – CEACR, observation, 2010. Voir également *Ghana* – CEACR, demande directe, 2004; *Madagascar* – CEACR, observation, 2010; *Togo* – CEACR, demande directe, 2003.

¹⁷⁰⁶ *Cameroun* – CEACR, observation, 2010; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2004.

Comparer les emplois, déterminer leur valeur

695. *La notion de «valeur égale» implique l'adoption d'une méthode permettant de mesurer et comparer la valeur relative de différents emplois*¹⁷⁰⁷. *Il convient ainsi d'examiner les tâches à accomplir sur la base de critères parfaitement objectifs et non discriminatoires pour éviter toute évaluation sexiste. La convention ne prévoit aucune méthode particulière pour effectuer une telle évaluation mais l'article 3 présuppose l'utilisation de techniques adaptées à une évaluation objective des emplois, permettant de comparer des facteurs tels que les compétences, l'effort, les responsabilités et les conditions de travail*¹⁷⁰⁸. L'article 3 établit aussi clairement que les différences de taux de rémunération entre les travailleurs sont compatibles avec le principe de la convention si elles correspondent, sans considération de sexe, à des différences mises en évidence par une telle évaluation¹⁷⁰⁹. Compte tenu des écarts de rémunération persistant entre hommes et femmes, une attention accrue doit être accordée à l'élaboration et l'application de méthodes d'évaluation objective des emplois. Certains progrès ont été relevés en la matière, notamment dans les pays suivants: *Afrique du Sud, Algérie, Barbade, Belgique, Ghana, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Portugal, Sainte-Lucie, Suisse, République tchèque, Togo, Trinité-et-Tobago et Zimbabwe*¹⁷¹⁰. Les mesures nécessaires à une évaluation objective des emplois peuvent être prises au niveau de l'entreprise ou du secteur, au niveau national, dans le cadre de la négociation collective, ou encore par l'intermédiaire des mécanismes de fixation du salaire¹⁷¹¹. Il est démontré que la réalisation d'évaluations des emplois a un impact mesurable sur les disparités en matière de rémunération entre hommes et femmes¹⁷¹².

696. Il ressort des rapports de certains pays qu'il existe une confusion entre la notion d'évaluation du comportement professionnel – opération qui vise à évaluer la façon dont un travailleur donné assume ses fonctions – et la notion d'évaluation objective des emplois, soit la mesure de la valeur relative d'emplois n'ayant pas le même contenu sur la base des tâches à effectuer¹⁷¹³. L'évaluation objective des emplois doit évaluer le poste de travail et non pas le travailleur pris individuellement¹⁷¹⁴.

¹⁷⁰⁷ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 138.

¹⁷⁰⁸ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 4.

¹⁷⁰⁹ *Art. 3, paragr. 3.*

¹⁷¹⁰ *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2008; *Algérie* – CEACR, observation, 2011; *Barbade* – CEACR, observation, 1999; *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2008; *Panama* – CEACR, observation, 2004; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2007; *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2009; *Portugal* – CEACR, demandes directes, 2006 et 2009; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2006; *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2011; *Suisse* – CEACR, observation, 1999; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2005; *Togo* – CEACR, demande directe, 2010; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2007; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁷¹¹ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 7.

¹⁷¹² Voir, par exemple, *Barbade* – CEACR, observation, 1999; *Islande* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷¹³ Voir, par exemple, *Grenade* – CEACR, demande directe, 2008; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2006; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2008; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2009; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2009; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2008; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2009; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁷¹⁴ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 139.

Portée de la comparaison

697. Le principe de la convention ne s'applique pas uniquement aux comparaisons entre hommes et femmes dans le même établissement ou la même entreprise. Il implique que l'on compare beaucoup plus largement des emplois occupés par des hommes et des emplois occupés par des femmes dans des lieux différents ou des entreprises différentes, ou que l'on fasse des comparaisons entre différents employeurs¹⁷¹⁵. Compte tenu de la persistance de la ségrégation professionnelle des emplois selon le sexe, il est essentiel de procéder à des comparaisons d'une portée suffisamment large pour assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération. Comme relevé précédemment, la conception traditionnelle du rôle des femmes dans la société tout comme les préjugés quant à leurs aspirations, leurs préférences, leurs aptitudes et leur «prédisposition» pour certains emplois ont favorisé une ségrégation entre hommes et femmes sur le marché du travail, les femmes étant surreprésentées dans certains emplois et secteurs¹⁷¹⁶. En outre, les idées reçues en la matière tendent à générer, lors de la fixation des taux de rémunération, une sous-évaluation des emplois perçus comme «féminins» par rapport aux emplois occupés par des hommes qui accomplissent des tâches différentes exigeant des compétences distinctes¹⁷¹⁷.

698. Le champ de la comparaison entre les travaux effectués par des femmes et ceux qui sont effectués par des hommes devrait être aussi large que possible compte tenu du niveau auquel les politiques, systèmes et structures des salaires sont coordonnés¹⁷¹⁸. Dans la perspective d'une application effective du principe établi par la convention, il peut arriver, lorsque les femmes sont surreprésentées dans certains secteurs d'activité et professions, que les possibilités de comparaison au niveau de l'établissement ou de l'entreprise soient insuffisantes¹⁷¹⁹, sans compter que, dans certains pays, la législation limite parfois la portée de la comparaison possible à un même employeur¹⁷²⁰. Le Comité européen des droits sociaux a indiqué ainsi, au titre de la Charte sociale européenne, que «des comparaisons [doivent] être menées pour évaluer si l'égalité de rémunération est effective», et il a toujours estimé à cet égard que «la comparaison des salaires et des emplois [devait] inclure des comparaisons à l'extérieur des entreprises, lorsqu'elles sont nécessaires, pour qu'une comparaison puisse être pertinente (Conclusions XIII-1,

¹⁷¹⁵ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 3; étude d'ensemble de 1986, paragr. 22. Lors de la première discussion du projet de convention, la Commission de la Conférence a rejeté un amendement consistant à limiter la notion d'«égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale» aux travaux effectués chez un même employeur et dans la même localité. Cet amendement avait été complété par un sous-amendement, également rejeté, qui consistait à lier la notion de taux de rémunération avec la qualité, la quantité et d'autres caractéristiques du travail exécuté et avec le coût de production ou d'exploitation. *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale*, CIT, rapport VII(1), Genève, 1950, pp. 19-20.

¹⁷¹⁶ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 2; étude d'ensemble de 1975, paragr. 38; étude d'ensemble de 1986, paragr. 256.

¹⁷¹⁷ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 2.

¹⁷¹⁸ Voir étude d'ensemble de 1986, paragr. 72.

¹⁷¹⁹ *Ibid.* Voir *Norvège* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷²⁰ C'est le cas dans certains pays d'Europe, notamment l'*Azerbaïdjan*, l'*Islande*, *Israël*, la *Norvège*, le *Portugal*, la *Slovaquie* et la *République tchèque*, et en Amérique latine, par exemple, en *El Salvador*, au *Guatemala*, au *Honduras* et au *Panama*. Dans la législation de certains pays africains, le principe de l'égalité de rémunération pour un travail égal ou de valeur égale ne se limite pas en général au travail pour un même employeur, sauf dans la loi générale de 2000 sur le travail de l'*Angola*, qui définit le travail de valeur égale comme «le travail effectué pour le même employeur lorsque les tâches effectuées, même si elles sont de nature différente, sont considérées comme équivalentes sur la base de critères objectifs d'évaluation des emplois». *Angola* – CEACR, observation, 2003. On retrouve le même type de restrictions dans certains pays des Caraïbes (notamment *Antigua-et-Barbuda*, les *Bahamas*, la *Dominique*, la *Jamaïque* et *Saint-Vincent-et-les Grenadines*).

p. 130)»¹⁷²¹. Parallèlement, la commission a elle aussi demandé à certains gouvernements d'élargir la portée de la comparaison au-delà de l'entreprise¹⁷²².

699. Si la comparaison est limitée à l'entreprise et que cette entreprise ne compte aucun travailleur occupant un emploi comparable, le recours à un comparateur hypothétique a parfois été admis. C'est notamment le cas en *Autriche*, où le comparateur hypothétique est le salaire auquel un homme pourrait prétendre¹⁷²³. Au *Canada* (Québec), un nouveau règlement fixe les critères à utiliser en vue de la réalisation d'opérations pour l'équité salariale dans les entreprises où il n'existe pas de prédominance masculine. Ces critères tiennent compte des attributions, des responsabilités et de l'effort, des qualifications et des conditions de travail¹⁷²⁴. La législation ne doit pas exclure la possibilité d'effectuer un recours pour non-respect du principe de l'égalité de rémunération en l'absence de comparateur au sein de l'entreprise, notamment lorsque celle-ci emploie principalement des femmes¹⁷²⁵.

Méthodes d'évaluation objective des emplois

700. L'évaluation des emplois est une procédure formelle qui doit permettre d'associer une valeur numérique aux différents emplois à l'issue d'une analyse de leur contenu¹⁷²⁶. Si deux emplois obtiennent la même valeur numérique globale, la rémunération versée aux travailleurs doit être identique. Différentes méthodes d'évaluation des emplois coexistent¹⁷²⁷. L'expérience a montré que les méthodes d'évaluation des emplois de nature analytique étaient mieux à même d'assurer l'égalité entre hommes et femmes lors de la fixation de la rémunération. De telles méthodes visent à analyser et classer les emplois en fonction de critères objectifs liés aux emplois à comparer – les compétences et qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail¹⁷²⁸. Ces facteurs peuvent être subdivisés en sous-facteurs qui doivent assurer la prise en compte effective, pour chaque facteur, des éléments considérés comme typiquement «féminins». Ainsi, en ce qui concerne les efforts, il faudra prévoir non seulement un sous-facteur «effort physique» mais aussi «effort mental» ou «effort psychologique». De même, sous «responsabilités», il faudra examiner non seulement les responsabilités en matière

¹⁷²¹ Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVIII-2 (*Islande*), loi sur l'égalité de genre.

¹⁷²² Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2001; *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2007; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2007; *Islande* – CEACR, demande directe, 2011; *Norvège* – CEACR, demande directe, 2011; *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2009; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁷²³ *Autriche* – CEACR, demandes directes, 2008 et 2010.

¹⁷²⁴ *Canada* – CEACR, demande directe, 2007: règlement sur l'équité salariale dans les entreprises où il n'existe pas de catégories d'emploi à prédominance masculine, 1^{er} août 2010. Le gouvernement a déclaré que, dans la mesure où la discrimination fait partie intégrante du tissu socio-économique du pays, l'absence d'une catégorie à prédominance masculine dans une entreprise ne signifie pas une absence de discrimination salariale fondée sur le sexe.

¹⁷²⁵ Voir *Autriche* – CEACR, demande directe, 2010; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2011. Voir également *Royaume-Uni* – CEACR, observation, 2007: la Commission de la femme et du travail a recommandé d'autoriser le recours à un comparateur hypothétique pour les recours pour disparité de rémunération ainsi que l'introduction de recours génériques ou représentatifs pour disparité de rémunération.

¹⁷²⁶ Voir étude d'ensemble de 1986, paragr. 139.

¹⁷²⁷ Voir les exemples cités dans l'étude d'ensemble de 1986, pp. 122-123: méthodes non analytiques (rangement et description des classes); méthodes analytiques (méthode par points, comparaison des facteurs).

¹⁷²⁸ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 3.

financière et la responsabilité à l'égard des ressources matérielles mais aussi les responsabilités à l'égard des personnes et des ressources humaines ¹⁷²⁹.

701. ***Quelle que soit la méthode utilisée en vue d'une évaluation objective des emplois, il importe de veiller à ce qu'elle soit exempte de toute distorsion sexiste et à ce que le choix des facteurs de comparaison, la pondération de ces facteurs et la comparaison elle-même ne comportent aucun élément discriminatoire direct ou indirect.*** Souvent, des aptitudes considérées comme «féminines» telles que la dextérité ou les qualités nécessaires dans les professions sociales sont sous-évaluées, voire négligées, à la différence des aptitudes traditionnellement «masculines» comme la capacité de manipuler de lourdes charges ¹⁷³⁰. En outre, si l'évaluation des emplois doit contribuer à l'élimination de la discrimination salariale et à la promotion de l'égalité, il doit aussi y avoir un cadre légal et administratif permettant aux travailleurs lésés de revendiquer l'égalité de rémunération sur la base d'une évaluation de la valeur de leur emploi, de même qu'il doit exister un droit d'obtenir réparation lorsqu'il est établi que les systèmes d'évaluation des emplois sont discriminatoires ¹⁷³¹.

702. Plusieurs méthodes d'évaluation des emplois ont été élaborées, par exemple en *Suède* (*Steps to Pay Equity*), en *Suisse* (méthodes ABAKABA et EVALFRI) et en *Espagne* (méthode ISOS) ¹⁷³². La commission a noté ainsi à propos du système ABAKABA que cette méthode prend en considération aussi bien les caractéristiques «masculines» que les caractéristiques «féminines» et utilise des critères tels que la répétitivité et la précision du mouvement, la responsabilité à l'égard de la vie d'autrui ou de l'environnement, le nombre des interruptions de tâches (notamment pour les postes de secrétariat ou d'employé de bureau), l'empathie et l'aptitude à organiser, qualités généralement associées aux professions dites «féminines» ¹⁷³³. En *République tchèque*, une méthode d'évaluation analytique des emplois a été mise au point à l'intention des travailleurs manuels, des salariés et des employés de commerce du secteur privé. Cette méthode repose sur des critères fondés sur des éléments relatifs aux travaux «masculins» comme aux travaux «féminins», notamment des éléments spécifiques relatifs à la

¹⁷²⁹ Voir *Promouvoir l'équité salariale au moyen de l'évaluation non sexiste des emplois: Guide de mise en œuvre* (Genève, BIT, 2008) chap. 4.

¹⁷³⁰ CEACR, observation générale, 2007, paragr. 5. Une étude menée au *Luxembourg* a montré que les critères d'évaluation et de classification des fonctions utilisés par certaines conventions collectives continuent de favoriser les travailleurs masculins, dans la mesure où des facteurs traditionnellement masculins – effort, fatigue musculaire – restent surévalués par rapport aux facteurs concernant les emplois traditionnellement occupés par des femmes. *Luxembourg* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁷³¹ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 152.

¹⁷³² *L'égalité au travail: Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Relever les défis*, rapport I(B), CIT, 96^e session, 2007, p. 81. Voir également *Espagne* – CEACR, demande directe, 2005; *Suède* – CEACR, demande directe, 2001; *Suisse* – CEACR, observation, 1999. On trouve sur le site Internet de l'Ombudsman chargé en *Suède* des questions de discrimination (www.do.se) une procédure intitulée «Étapes vers l'égalité de rémunération» qui repose sur des critères tels que le degré d'instruction, l'expérience professionnelle, la formation professionnelle, la formation complémentaire, la capacité de résoudre des problèmes et les compétences sociales. Le critère «responsabilités» comprend des sous-critères tels que responsabilité des ressources matérielles et des informations, ressources humaines, planification, développement, résultats et gestion. Le critère «conditions de travail» tient compte aussi bien des conditions physiques que des conditions mentales (concentration, répétitivité, disponibilité, relations interpersonnelles, stress).

¹⁷³³ Voir *Suisse* – CEACR, observation, 1999, au sujet de la méthode «Est-ce que je gagne ce que je mérite?» (VWIV). La commission a également pris note de la méthode Peromnes utilisée en *Afrique du Sud* (CEACR, demande directe, 2008), méthode d'évaluation par points fondée sur huit critères pondérés qui doivent permettre de fixer la position de l'emploi dans la hiérarchie des postes (capacité de résoudre des problèmes, impact des décisions, pression professionnelle, connaissances, impact du poste, compréhension, niveau d'études et expérience professionnelle).

formation et aux connaissances théoriques, à l'expérience pratique, à la dextérité, à la complexité des fonctions et activités ou encore aux relations de travail, au traitement de l'information, à la responsabilité en cas de dommages éventuels ou d'atteinte à la santé et à la sécurité au travail, aux exigences en matière de gestion et d'organisation du travail, aux exigences physiques, sensorielles et neuropsychologiques et aux risques professionnels.

703. Le développement du recours aux méthodes d'évaluation des emplois est particulièrement sensible dans la fonction publique, par exemple au *Ghana*, où tous les postes de la fonction publique ont ainsi été évalués dans le cadre d'un processus devant «permettre à l'Etat de payer les fonctionnaires conformément au principe “d'un salaire égal pour un travail égal”». L'évaluation a été effectuée sur la base de la méthode par points et de la prise en compte de quatre facteurs principaux (connaissances et compétences, responsabilités, conditions de travail et efforts) divisés en 13 sous-facteurs¹⁷³⁴. Dans plusieurs pays, l'évaluation des emplois a été mise en œuvre plus spécifiquement dans la fonction publique¹⁷³⁵.

Législation

704. Dans plusieurs pays, la loi prévoit expressément la réalisation d'évaluations des emplois. Ainsi, en *Angola*, la loi qui pose le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale prévoit que la notion de «valeur égale» peut s'appliquer à des tâches de nature différente considérées comme équivalentes en fonction de critères objectifs pour l'évaluation des emplois¹⁷³⁶. Le Code du travail du *Togo* prévoit que les méthodes d'évaluation des emplois doivent se fonder sur des critères objectifs axés essentiellement sur les tâches à accomplir¹⁷³⁷. En *Indonésie*, un décret ministériel portant réglementation de la structure et du barème des salaires prévoit que les entreprises doivent déterminer ces éléments sur la base d'une analyse, d'une description et d'une évaluation des emplois¹⁷³⁸. Au *Panama*, un décret exécutif prévoit l'élaboration de mécanismes et de procédures d'évaluation des tâches afin de garantir l'application du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale¹⁷³⁹.

Conventions collectives

705. Certaines conventions collectives applicables au secteur public ou au secteur privé prévoient elles aussi le recours à des méthodes d'évaluation objective des emplois. En *Islande*, notamment, 15 syndicats et la municipalité de Reykjavik ont négocié des conventions contenant des dispositions relatives à l'évaluation des emplois¹⁷⁴⁰. En *Algérie*, une convention collective au niveau national contient des dispositions relatives à la classification des postes de travail, qui doit être établie par les conventions

¹⁷³⁴ Voir *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010. Voir également *Panama* – CEACR, observation, 2004; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁷³⁵ Voir, par exemple, *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2007; *Trinité-et-Tobago* – CEACR, demande directe, 2007; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁷³⁶ *Angola* – CEACR, observation, 2001 (loi générale de 2000 sur le travail).

¹⁷³⁷ *Togo* – CEACR, demande directe, 2010 (Code du travail de 2006).

¹⁷³⁸ *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2007. Voir également *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2007; *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2006; *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁷³⁹ *Panama* – CEACR, observation, 2004.

¹⁷⁴⁰ *Islande* – CEACR, demande directe, 2009. Voir également *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011: l'extension d'un accord interconfédérations pour la négociation collective prévoit en tant que critère la nécessité d'éliminer les écarts salariaux et souligne l'importance du recours à des systèmes d'évaluation des emplois.

d'entreprise sur la base des descriptions et de l'analyse des postes de travail, de l'évaluation et de la cotation de leur contenu, et de leur classement selon les résultats de l'évaluation. Cette convention définit aussi des critères précis aux fins d'une telle évaluation¹⁷⁴¹. En *Belgique*, une convention collective sur l'égalité de rémunération entre les travailleurs et les travailleuses, rendue obligatoire par arrêté royal, prévoit expressément que tous les secteurs et entreprises devront revoir et adapter leur système de classification des fonctions (choix et pondération des critères et système de transposition des valeurs d'évaluation en composantes de la rémunération) s'il n'est pas neutre¹⁷⁴². La collaboration entre employeurs et travailleurs est particulièrement importante en ce qui concerne la détermination et la pondération des critères utilisés aux fins de l'évaluation des emplois, étant donné la place importante qu'occupe la négociation collective dans ce contexte¹⁷⁴³.

Salaires minima

706. La fixation de taux minima de salaire peut contribuer largement à l'application du principe de l'égalité de rémunération. Il importe donc de veiller à ce que la méthode d'évaluation des emplois utilisée pour définir ou modifier les systèmes de fixation des salaires minima au niveau du secteur ou de la profession soit exempte de toute distorsion sexiste et, par conséquent, à ce que le choix des facteurs de comparaison, la pondération de ces facteurs et la comparaison elle-même ne comportent aucun élément discriminatoire intrinsèque. Il faut notamment veiller à ce que certaines aptitudes considérées comme «féminines» ne soient pas sous-évaluées, voire négligées, par opposition aux aptitudes traditionnellement «masculines»¹⁷⁴⁴.

Travailleurs domestiques

707. Ces dernières années, la réflexion sur l'évaluation des emplois a notamment porté sur la situation des travailleurs domestiques. Le travail domestique comprend des tâches qui ont été traditionnellement effectuées par des femmes, au domicile, sans contrepartie financière, notamment les soins aux enfants et aux personnes âgées ou handicapées, le ménage, la préparation des repas, les courses et le linge. De ce fait, mais aussi en raison de stéréotypes sociaux, les qualités requises pour l'exécution de tâches domestiques, qui sont considérées comme «innées» chez une femme, sont sous-évaluées, voire négligées, ce qui débouche sur une sous-évaluation globale du travail domestique¹⁷⁴⁵. Le travail domestique fait partie des professions les moins bien rémunérées, quel que soit le marché du travail considéré. En règle générale, les travailleurs domestiques gagnent moins de 50 pour cent du salaire moyen, et cette part tombe même à 20 pour cent dans certains cas¹⁷⁴⁶. En *Haïti*, l'adoption de la loi sur le travail domestique a permis d'étendre à cette catégorie de travailleurs les dispositions du Code du travail, notamment celles qui consacrent le principe de l'égalité des chances et de l'égalité de rémunération

¹⁷⁴¹ *Algérie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷⁴² *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011: convention collective n° 25ter du 9 juillet 2008.

¹⁷⁴³ Voir étude d'ensemble de 1986, paragr. 152. Voir également la recommandation n° 90, paragr. 5; *Portugal* – CEACR, demande directe, 2006.

¹⁷⁴⁴ Voir, par exemple, *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2010; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2010; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011. Voir également paragr. 682 à 685 ci-dessus.

¹⁷⁴⁵ Voir CEACR, observation générale, 2007, paragr. 2; voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2008; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2010; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010. Voir également: *La rémunération dans le travail domestique*, op. cit.

¹⁷⁴⁶ *Ibid.*

entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale¹⁷⁴⁷. Le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale est applicable aux travailleurs domestiques, qu'ils soient ou non ressortissants, et il convient de veiller à ce que le travail domestique ne soit pas sous-évalué en raison de stéréotypes sexistes¹⁷⁴⁸. Il ne semble pas y avoir de méthodes d'évaluation des emplois dans ce domaine, et la commission estime que des procédures adéquates devraient être établies pour évaluer le travail domestique à sa juste valeur.

Encourager l'évaluation des emplois

708. Plusieurs moyens ont été utilisés pour encourager ou assurer le recours à des méthodes objectives d'évaluation des emplois. La collecte d'informations appropriées représente une étape cruciale dans l'élaboration de méthodes d'évaluation des emplois. En *Afrique du Sud*, le règlement sur l'équité en matière d'emploi fait obligation aux employeurs d'informer le ministère du Travail des caractéristiques de leurs effectifs et des écarts salariaux. En outre, les employeurs sont encouragés dans ce cadre à utiliser des systèmes d'évaluation des emplois prédéfinis pour déterminer la valeur de chaque emploi¹⁷⁴⁹. Des recherches ont été menées dans certains pays sur la question de l'évaluation des emplois et de l'impact de cet outil sur la mise en évidence des écarts de rémunération et la lutte contre ce problème¹⁷⁵⁰. Plusieurs outils et guides ont été développés par ailleurs pour encourager et appuyer la réalisation d'évaluations des emplois. En *Belgique*, par exemple, suite à l'examen du projet EVA (Evaluation analytique), des outils ont été mis à la disposition des entreprises et des partenaires sociaux, notamment un mode d'emploi devant permettre d'établir une classification non sexiste des fonctions, un guide pratique intitulé «La classification de fonctions analytiques: Une base pour une politique salariale sexuellement neutre» et une *checklist* sur le thème «Non-sexisme dans l'évaluation et la classification des fonctions»¹⁷⁵¹.

709. De son côté, la *Nouvelle-Zélande* a mis au point un «outil pour une évaluation équitable des emplois», système d'évaluation des emplois exempt de préjugés sexistes, qui sera utilisé pour réaliser des enquêtes sur les salaires et à des fins plus générales. Cet outil doit permettre de mieux évaluer la mesure dans laquelle les professions majoritairement féminines contribuent à l'accomplissement de tâches dans des domaines importants des services publics, tout en encourageant cette contribution. Des normes d'application volontaire sur l'évaluation des emplois tenant compte de la dimension de genre ont été également élaborées. Ces normes doivent fournir des orientations pratiques et une base de référence en vue de la réalisation d'évaluations des emplois et de la fixation des rémunérations pour assurer l'égalité entre hommes et femmes¹⁷⁵². Aux *Pays-Bas*, plusieurs outils ont été mis au point en vue d'aider les employeurs à procéder à des évaluations objectives des emplois, notamment un système de vérification rapide de l'équité salariale (*Quickscan equal pay*), un outil de gestion sur l'égalité de

¹⁷⁴⁷ *Haïti* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁷⁴⁸ Voir *Liban* – CEACR, demande directe, 2008. Voir également *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷⁴⁹ *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁷⁵⁰ Voir, par exemple, *Finlande* – CEACR, demande directe, 2011; *Norvège* – CEACR, demandes directes, 2008 et 2011.

¹⁷⁵¹ *Belgique* – CEACR, demande directe, 2009. Voir également *Lituanie* – CEACR, observation, 2007, sur l'adoption tripartite d'une méthode d'évaluation des emplois et des postes devant être prise en compte lors de l'adoption de conventions collectives et utilisée par les entreprises, les administrations et les organisations.

¹⁷⁵² *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2008.

rémunération et un manuel pour une évaluation non sexiste des emplois ¹⁷⁵³. Au *Portugal*, un guide méthodologique destiné au secteur de la restauration a été mis au point en vue d'aider les entreprises à procéder à une classification des emplois. Cet outil vise à éliminer les préjugés sexistes et à promouvoir l'égalité de rémunération entre hommes et femmes ¹⁷⁵⁴.

Mesures aux fins de l'application effective

710. L'adoption d'une législation visant à appliquer le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale est importante mais insuffisante pour réaliser les objectifs de la convention ¹⁷⁵⁵. La commission se félicite des diverses mesures volontaristes prises dans un certain nombre de pays pour appliquer la convention dans la pratique, notamment l'inclusion de clauses spécifiques dans les marchés publics; l'adoption de codes de conduite, de plans pour l'équité salariale, de dispositifs d'égalité salariale; la création de conseils pour l'équité salariale; des guides pour l'évaluation des rémunérations; la modernisation des mécanismes de classification des emplois dans la fonction publique; l'évaluation des emplois; la réalisation d'enquêtes pour identifier les domaines où l'on observe des écarts salariaux; le versement d'indemnités pour compenser les discriminations salariales antérieures fondées sur le sexe et la publication de directives sur les salaires ¹⁷⁵⁶.

711. Il est important aussi de s'attaquer aux causes profondes et persistantes de la discrimination salariale, qui sont encore bien présentes dans de nombreux pays. Les stéréotypes sexistes et la ségrégation professionnelle restent les principaux obstacles à l'application des conventions n^{os} 100 et 111. Une approche globale de la réduction et de l'élimination des disparités salariales entre les hommes et les femmes nécessite des interventions aux niveaux politique, culturel, de la société et du marché du travail ¹⁷⁵⁷.

Traiter les causes profondes

712. Certaines des causes profondes des inégalités salariales ont été identifiées: ségrégation professionnelle horizontale et verticale des femmes, lesquelles occupent souvent des emplois et des professions moins rémunérés ou des fonctions moins élevées sans possibilités de promotion; niveau d'éducation, de formation et de qualification moins élevé, moins approprié et moins professionnalisé; responsabilités domestiques et familiales; coûts supposés de l'emploi des femmes; et structures des rémunérations ¹⁷⁵⁸. L'établissement de normes minima centralisées, un indice de dispersion salariale étroit et la transparence des structures des rémunérations et des promotions sont des facteurs reconnus comme susceptibles d'aplanir les différences entre les structures des rémunérations et de réduire les écarts en la matière ¹⁷⁵⁹.

713. Dans le contexte de l'élaboration de la convention et de la recommandation, il a été reconnu qu'il existe des relations multiples et complexes entre le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes et la position ou le statut des hommes et des

¹⁷⁵³ *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁵⁴ *Portugal* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁵⁵ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 49.

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*, paragr. 47.

¹⁷⁵⁷ *Ibid.*, paragr. 49.

¹⁷⁵⁸ *Ibid.*, paragr. 40.

¹⁷⁵⁹ *Ibid.*

femmes plus généralement dans l'emploi et dans la société ¹⁷⁶⁰. Les stéréotypes sociaux selon lesquels certains types d'activités conviendraient mieux aux hommes qu'aux femmes sont susceptibles de créer des situations d'inégalité où hommes et femmes perçoivent une rémunération différente pour un travail de valeur égale. De tels stéréotypes qui s'appuient sur une vision traditionnelle des rôles respectifs de l'homme et de la femme sur le marché du travail et dans la société, notamment en ce qui concerne les responsabilités familiales, ont pour effet d'aiguiller les hommes et les femmes vers des filières d'enseignement et de formation professionnelle différentes, et donc vers des emplois et des choix de carrière distincts. Il en résulte que certains emplois sont exercés presque exclusivement par les femmes et que les emplois dits «féminins» finissent par être sous-évalués lorsqu'il s'agit de déterminer les taux de rémunération ¹⁷⁶¹. Rappelant que les inégalités de salaire peuvent découler de la ségrégation professionnelle qui confine, selon leur sexe, les travailleurs dans certains secteurs et professions, la commission a demandé aux gouvernements de fournir des informations sur les mesures prises ou envisagées pour améliorer l'accès des femmes à une gamme d'emplois plus diversifiée à tous les niveaux, y compris dans les secteurs où elles sont actuellement absentes ou sous-représentées, dans le but de réduire les inégalités de rémunération dont elles sont victimes sur le marché du travail ¹⁷⁶².

714. Comme la discrimination salariale ne peut être combattue efficacement sans qu'une action soit simultanément engagée pour en éliminer les causes, il est important de traiter l'égalité de rémunération dans le contexte des droits et de la protection plus générale en matière d'égalité et de non-discrimination prévus dans la convention n° 111 et la convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981. Cette approche est prise en compte dans la recommandation n° 90 qui, afin de faciliter l'application de la convention, préconise de prendre des mesures pour assurer l'égalité d'accès à des dispositifs d'orientation professionnelle, de conseils en matière d'emploi, de formation professionnelle et de placement; d'encourager les femmes à recourir à ces dispositifs; de prévoir des services sociaux et de bien-être pour les travailleuses ayant des charges familiales; et de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes quant à l'accès aux diverses professions et fonctions ¹⁷⁶³.

715. Un certain nombre d'initiatives ont été prises dans le contexte de la promotion de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale pour définir la nature et l'étendue de l'inégalité salariale, identifier ses causes profondes et les traiter. Au *Royaume-Uni*, par exemple, l'examen du plan d'action gouvernemental destiné à réduire les écarts de rémunération entre hommes et femmes a montré que des mesures supplémentaires visant à éliminer les stéréotypes sexistes dans le système éducatif et à aider les familles à concilier le travail et la vie familiale étaient nécessaires ¹⁷⁶⁴. Une étude menée dans l'Etat au *Canada* (Nouveau-Brunswick), a également montré que les écarts de salaire entre hommes et femmes s'expliquaient principalement par des attitudes et des pratiques sociales dépassées concernant,

¹⁷⁶⁰ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 41.

¹⁷⁶¹ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, demande directe, 2007. Voir également *Canada* – CEACR, demande directe, 2007; *Japon* – CEACR, observation, 2005; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁷⁶² Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, demande directe, 2007; *Barbade* – CEACR, demande directe, 2010; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Malawi* – CEACR, observation, 2009; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2005; *Pérou* – CEACR, observation, 2011; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2011; *Suède* – CEACR, demande directe, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁶³ Paragr. 6.

¹⁷⁶⁴ *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2010. Voir également paragr. 749 à 760 ci-après.

notamment, le rôle des femmes au regard des responsabilités familiales, ou consistant à proposer à ces dernières un choix étonnamment limité en matière professionnelle ou à sous-évaluer le travail qu'elles exercent traditionnellement¹⁷⁶⁵. Chacun de ces facteurs a ensuite été pris en compte dans le plan d'action pour la réduction de l'écart salarial qui a mis en place des points de repère et des objectifs clairs et mesurables pour parvenir à l'équité salariale¹⁷⁶⁶.

716. Les recherches menées au *Burundi* indiquent qu'il existe dans l'économie informelle une forte ségrégation professionnelle qui engendre des disparités de revenus¹⁷⁶⁷. Au *Pérou*, la forte proportion de femmes dans l'économie informelle est également reconnue comme une des causes des écarts salariaux entre les hommes et les femmes¹⁷⁶⁸. Des initiatives visant à promouvoir l'accès des jeunes filles et des femmes à l'éducation et à la formation professionnelle ainsi que des programmes de sensibilisation visant à lutter contre les stéréotypes traditionnels sur le rôle des femmes dans la société ont ainsi été recommandés par la commission¹⁷⁶⁹.

717. L'objectif d'éliminer les disparités salariales entre hommes et femmes est fixé par la loi de la *France* relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, et des négociations doivent être engagées tous les ans dans les secteurs professionnels et les entreprises pour définir et programmer les mesures visant à supprimer les disparités salariales¹⁷⁷⁰. La loi contient également des dispositions visant à concilier vie professionnelle et vie familiale afin de s'attaquer aux difficultés structurelles faisant obstacle à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes¹⁷⁷¹.

718. Au *Japon*, le gouvernement a émis des directives non contraignantes visant à éliminer les disparités salariales entre les hommes et les femmes qui soulignent la nécessité de réviser le double système de filières professionnelles et préconisent des lieux de travail adaptés aux travailleurs ayant des responsabilités familiales. L'adoption de mesures positives a été recommandée par la commission pour remédier à l'écart de rémunération entre hommes et femmes découlant de l'accès limité des femmes à certaines fonctions et des conditions d'ancienneté¹⁷⁷². Un programme visant à éliminer les disparités de rémunération a été adopté en *Finlande*, sur la base des recommandations d'un groupe de travail tripartite. Il comporte diverses mesures concernant les systèmes de rémunération, la ségrégation professionnelle selon le sexe, la planification de mesures en faveur de l'égalité, la conciliation du travail et de la vie familiale et la responsabilité sociale des entreprises¹⁷⁷³.

¹⁷⁶⁵ *Canada* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁷⁶⁶ *Canada* – CEACR, observation, 2009. Les points de référence et les cibles ont pour objectif de faire évoluer les comportements sociaux, d'améliorer le partage des responsabilités familiales, de réduire la concentration de femmes dans certains emplois et de renforcer l'utilisation de pratiques permettant de mieux évaluer le travail. Voir également *Pays-Bas* – CEACR, observation, 2009.

¹⁷⁶⁷ *Burundi* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁶⁸ *Pérou* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷⁶⁹ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁷⁰ *France*: loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

¹⁷⁷¹ *France* – CEACR, observation, 2008.

¹⁷⁷² Voir *Japon* – CEACR, observation, 2005. Ces directives, récemment actualisées, mettent toujours l'accent sur le traitement des causes profondes des disparités salariales.

¹⁷⁷³ *Finlande* – CEACR, observation, 2009.

719. Il est utile aussi d'analyser dans la pratique les différents parcours éducatifs proposés, d'une part, aux femmes et aux jeunes filles et, d'autre part, aux hommes et aux garçons pour améliorer les perspectives d'emploi des femmes et leur permettre d'accéder à des emplois mieux rémunérés. Des mesures allant dans ce sens ont été prises au *Burkina Faso*, par exemple, où une politique nationale sur la promotion de la femme a permis d'améliorer significativement les taux de scolarisation des filles, de faire reculer la ségrégation des femmes sur le marché du travail et de réduire les inégalités salariales¹⁷⁷⁴. Au *Yémen*, des mesures ont été prises pour augmenter le revenu des femmes en milieu rural et accroître leur niveau d'éducation afin d'améliorer leur accès à l'emploi rémunéré¹⁷⁷⁵.

Mesures volontaristes de promotion de l'égalité de rémunération

Plans et politiques au niveau national

720. La commission se félicite de l'adoption, par un certain nombre de pays, de politiques ou de plans nationaux visant, par des mesures spécifiques, à lutter contre les inégalités de rémunération et à promouvoir l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, notamment l'*Etat plurinational de Bolivie*, l'*Espagne*, l'*Estonie*, l'*ex-République yougoslave de Macédoine*, la *Finlande*, le *Honduras*, la *Hongrie*, la *Jordanie*, *Madagascar*, la *Nouvelle-Zélande*, le *Royaume-Uni*, la *Slovaquie* et la *Slovénie*¹⁷⁷⁶. En *Jordanie*, un comité directeur national sur l'équité salariale a récemment été créé; cet organisme de composition tripartite élargie est chargé d'élaborer une stratégie nationale de promotion de l'égalité en matière de rémunération, un plan d'action et des mécanismes de mise en œuvre ont été mis en place à cet effet¹⁷⁷⁷. En *Hongrie*, le plan national stratégique pour la promotion de l'égalité de genre a notamment pour objectif de faire accéder les femmes et les hommes à l'indépendance économique, d'éliminer les écarts de rémunération et la discrimination en matière d'emploi ainsi que les stéréotypes sexistes dans la société¹⁷⁷⁸. Au *Honduras*, le plan relatif à l'équité et à l'égalité de genre envisage d'établir un dispositif institutionnel et réglementaire pour assurer la conformité avec la convention. Une approche visant à combattre les inégalités de revenu entre hommes et femmes a par ailleurs été incorporée dans le plan national pour l'emploi décent¹⁷⁷⁹. En *Nouvelle-Zélande*, en vertu du plan d'action pour l'équité en matière de rémunération et d'emploi dans le service public, des études à ce sujet sont en cours dans un certain nombre d'administrations¹⁷⁸⁰.

¹⁷⁷⁴ *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷⁷⁵ *Yémen* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁷⁷⁶ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, demande directe, 2008; *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2011; *Finlande* – CEACR, observation, 2009; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2009; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2010; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2011; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁷⁷⁷ Le Comité directeur jordanien pour l'équité salariale a officiellement débuté ses activités le 25 juillet 2011: voir *Jordanie* – CEACR, observation, 2012.

¹⁷⁷⁸ *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷⁷⁹ *Honduras* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁸⁰ *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2010.

Marchés publics

721. Représentant une forte proportion des dépenses gouvernementales, les marchés publics peuvent être des moyens efficaces de faire respecter le principe de la convention. La recommandation n° 90 prévoit d'utiliser les marchés publics pour assurer l'application de la convention¹⁷⁸¹. Une disposition analogue figure dans la recommandation n° 111 qui concerne plus généralement la non-discrimination dans l'emploi et la profession¹⁷⁸². Les gouvernements peuvent exercer, à l'occasion de la passation de marchés publics pour l'exécution de travaux publics ou pour la fourniture de marchandises et de services, une influence considérable sur les conditions de rémunération de nombreux travailleurs du secteur privé¹⁷⁸³. Il importe de veiller à ce que la concurrence exacerbée que se livrent les entrepreneurs pour emporter un marché public ne devienne pas une incitation à utiliser une main-d'œuvre féminine en tant que ressource bon marché¹⁷⁸⁴.

722. La commission a reçu très peu d'informations sur l'inclusion, dans les contrats publics, d'une référence spécifique à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale. Elle a cependant relevé qu'en *Suisse*, conformément à la loi fédérale sur les marchés publics, les entreprises qui exécutent des contrats publics doivent garantir l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale et qu'un instrument de suivi de l'application de cette disposition a été élaboré à cet effet¹⁷⁸⁵. Les entreprises soumissionnaires qui ne se conforment pas à ces exigences sont exclues de la procédure d'adjudication¹⁷⁸⁶. Dans d'autres pays, bien qu'elles ne fassent pas nécessairement référence au principe de la convention, des dispositions exigent que le principe d'égalité ou de non-discrimination soit pris en considération dans la procédure d'adjudication ou que la situation des groupes qui ont été victimes de discriminations dans le passé soit améliorée¹⁷⁸⁷.

Plans et audits sur l'égalité de rémunération

723. Compte tenu des difficultés pour avoir accès aux informations concernant la rémunération, la commission accueille favorablement et encourage l'adoption de

¹⁷⁸¹ Le *paragraphe 2 c)* prévoit que l'application du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale devrait être assurée dans le cadre des travaux exécutés en vertu de contrats passés par une autorité publique. Le lien entre les contrats publics et les salaires (y compris les allocations) a été pris en considération avec l'adoption, en 1949, de la convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949. Voir: *Les clauses de travail dans les contrats publics*, étude d'ensemble relative à la convention (n° 94) et à la recommandation (n° 84) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), CIT, 97^e session, Genève, 2008.

¹⁷⁸² *Paragr. 3 b) ii)*.

¹⁷⁸³ Voir étude d'ensemble de 1975, paragr. 83.

¹⁷⁸⁴ *Ibid.*, paragr. 85.

¹⁷⁸⁵ Voir *Suisse* – CEACR, demande directe, 2006 (loi fédérale de 1994 sur les marchés publics).

¹⁷⁸⁶ *Suisse* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁷⁸⁷ Par exemple, en *Afrique du Sud*: loi-cadre de 2000 sur les politiques préférentielles de marchés publics; *Belgique*: loi sur l'intégration de la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales, arrêté royal du 26 janvier 2010; *Canada*: programme relatif aux entreprises travaillant pour l'Etat fédéral; *Royaume-Uni* (voir CEACR, demande directe, 2004). Voir également, comme indiqué dans le rapport des Etats-Unis au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, le décret exécutif n° 11246, qui interdit aux entrepreneurs et aux sous-traitants du gouvernement fédéral d'opérer des discriminations dans leurs décisions en matière d'emploi sur la base de la race, de la couleur, de la religion, du sexe ou de l'origine nationale, y compris en ce qui concerne les taux de salaire, et qui leur demande de prendre des mesures positives pour veiller à ce que l'égalité des chances soit assurée dans tous les aspects de l'emploi.

mesures visant à solliciter des informations sur les disparités de rémunération pour garantir la transparence, suivre les écarts de rémunération et prendre, sur cette base, des mesures correctives, par exemple en élaborant un plan en faveur de l'égalité de rémunération. Ces mesures sont autant de moyens de promouvoir et d'assurer l'application du principe de la convention. Ce type d'exigence figure dans la législation de pays tels que l'*Afrique du Sud*, le *Canada*, le *Danemark*, l'*Espagne*, la *Finlande*, l'*Italie*, le *Luxembourg*, le *Royaume-Uni*, la *Suède* et la *République-Unie de Tanzanie*¹⁷⁸⁸. En *Finlande*, par exemple, l'obligation d'élaborer un plan d'égalité s'applique aux entreprises privées et publiques de plus de 30 salariés. Ce plan doit fournir aux travailleurs des informations leur permettant d'évaluer la situation de l'entreprise au regard de l'égalité, et notamment des écarts de rémunération. Il doit prévoir des mesures visant à parvenir à l'égalité de rémunération ainsi qu'un bilan de l'impact des mesures précédemment prises¹⁷⁸⁹. En *Afrique du Sud*, les employeurs sont tenus de présenter, dans le cadre de rapports sur l'équité dans l'emploi, des «comptes rendus sur les écarts de revenus» fournissant, pour chaque catégorie professionnelle et chaque échelon, des données sur les rémunérations ventilées selon le sexe et la race. Certains employeurs sont également tenus de fournir des informations sur les obstacles à l'équité dans le domaine des rémunérations et des avantages accordés ainsi que sur les mesures positives mises en œuvre pour parvenir à une situation d'égalité¹⁷⁹⁰.

Suède – Cartographie des salaires

Loi de 2008 sur la discrimination

Chapitre 3. Mesures actives

2. ... Un travail doit être considéré comme étant de valeur égale à un autre travail si, sur la base de l'évaluation globale des exigences et de la nature de ce travail, il peut être considéré comme étant égal en termes de valeur à l'autre travail. L'évaluation des exigences du travail doit tenir compte de critères tels que les connaissances et les compétences, la responsabilité et l'effort. Lors de l'évaluation de la nature du travail, il doit être particulièrement tenu compte des conditions de travail.

...

10. Afin d'identifier, d'éliminer et de prévenir les différences injustes de rémunération et les différences de conditions d'emploi entre hommes et femmes, tous les trois ans, l'employeur doit examiner et analyser:

- les dispositions et les pratiques concernant la rémunération et les autres conditions d'emploi qui ont cours au sein de son entreprise; et
- les différences de rémunération entre les hommes et les femmes qui accomplissent des travaux qui doivent être considérés comme étant égaux ou de valeur égale.

L'employeur doit évaluer si les différences de rémunération sont liées directement ou indirectement au sexe du travailleur. L'évaluation doit porter en particulier sur les différences entre:

¹⁷⁸⁸ *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010; *Canada* (Québec) – CEACR, observation, 2011 (Québec); *Danemark* – CEACR, demande directe, 2010; *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011; *Finlande* – CEACR, observation, 2007; *Luxembourg* – CEACR, demande directe, 2008; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2011; *Suède* – CEACR, demande directe, 2010; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, demandes directes, 2006 et 2011.

¹⁷⁸⁹ *Finlande* – CEACR, observation, 2007.

¹⁷⁹⁰ *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010. Voir également *Autriche*: loi sur l'égalité de traitement des hommes et des femmes, telle que modifiée en 2010, qui exige des entreprises qu'elles fournissent aux comités d'entreprise des rapports annuels sur les revenus.

- les femmes et les hommes accomplissant des travaux qui doivent être considérés comme égaux; et
- des groupes de travailleurs qui accomplissent des travaux qui sont ou sont généralement considérés comme majoritairement accomplis par des femmes et des groupes de travailleurs qui accomplissent des travaux qui doivent être considérés comme étant de valeur égale à des travaux qui ne sont pas ou ne sont pas généralement considérés comme étant majoritairement accomplis par des femmes.

11. Tous les trois ans, l'employeur est tenu d'élaborer un plan d'action pour l'égalité de rémunération dans lequel sont inclus les résultats de l'examen et de l'analyse décrits à l'article 10. Le plan doit indiquer les ajustements de rémunération et les autres mesures qui doivent être prises pour parvenir à une rémunération égale pour des travaux qui doivent être considérés comme égaux ou de valeur égale. Le plan doit contenir une estimation des coûts et un calendrier pour mettre en œuvre les ajustements nécessaires dès que possible, et en tout cas dans un délai maximum de trois ans.

Un rapport et une évaluation sur la mise en œuvre des mesures prévues doivent être inclus dans le plan d'action suivant.

...

12. Les employeurs sont tenus de fournir aux organisations de travailleurs avec lesquelles ils sont liés par une convention collective les informations nécessaires pour qu'elles puissent collaborer à l'examen, à l'analyse et à l'élaboration d'un plan d'action pour l'égalité de rémunération.

724. Certaines législations et conventions collectives exigent également que soient fournies des informations sur l'égalité de rémunération dans le cadre des conventions collectives et que soient prises des mesures visant à l'instaurer. Au *Luxembourg*, par exemple, la loi prévoit qu'un plan d'égalité en matière d'emploi et de rémunération doit être négocié dans le cadre des conventions collectives¹⁷⁹¹. En *Espagne*, la législation exige que soient fournies, lorsqu'une nouvelle convention collective est signée, des informations sur la structure des rémunérations et les mesures prises pour promouvoir l'égalité salariale¹⁷⁹². En *Islande*, une convention collective nationale prévoit la réalisation d'une enquête statistique sur les inégalités de rémunération entre hommes et femmes¹⁷⁹³.

Organismes chargés de l'égalité et de l'égalité de rémunération

725. Les organismes chargés de veiller à l'égalité ou, spécifiquement, à l'égalité de rémunération peuvent avoir un rôle central à jouer pour promouvoir et assurer une rémunération égale des hommes et des femmes pour un travail de valeur égale¹⁷⁹⁴. Des commissions tripartites provinciales sur l'égalité de chances et de traitement ainsi été créées en *Argentine*; ces commissions ont élaboré une stratégie axée sur l'élimination des disparités salariales qui s'appuie sur un matériel contenant des informations théoriques et pratiques et sur des statistiques¹⁷⁹⁵. Au *Canada*, un comité consultatif paritaire composé de représentants des employeurs et des travailleurs a été créé dans la province du Québec. Il est chargé de conseiller la Commission de l'égalité de

¹⁷⁹¹ *Luxembourg* – CEACR, demande directe, 2008 (Code du travail de 2006).

¹⁷⁹² *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011 (décret royal n° 713/2010 du 28 mai 2010).

¹⁷⁹³ *Islande* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷⁹⁴ Pour ce qui est des organismes spécialisés, voir paragr. 877-882 ci-après.

¹⁷⁹⁵ *Argentine* – CEACR, demande directe, 2009.

rémunération sur la préparation des règlements et l'élaboration d'instruments permettant, d'une part, de faciliter la réalisation ou le maintien de l'égalité de rémunération et, d'autre part, de résoudre toutes les difficultés rencontrées dans l'application de la loi sur l'équité salariale¹⁷⁹⁶. La Commission de l'égalité et des droits de l'homme du *Royaume-Uni* a publié des directives et des dossiers d'information sur les audits en matière d'égalité de rémunération¹⁷⁹⁷.

Outils et guides

726. Divers autres outils pratiques, guides et directives que la commission considère comme importants pour la mise en œuvre de la convention ont été élaborés pour aider les travailleurs, les employeurs et leurs organisations à appliquer le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale¹⁷⁹⁸. En *Allemagne*, un outil d'auto-évaluation de l'égalité de rémunération a été mis au point pour les entreprises: le «Logib-D». Ont, par ailleurs, été publiées des directives sur l'application du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, qui renvoient aux dispositions légales pertinentes et fournissent des directives pratiques à l'intention des participants aux négociations collectives, des comités d'entreprise, des travailleurs et des employeurs¹⁷⁹⁹. Des directives intitulées «Egalité de genre dans votre entreprise – les recettes du succès» ont été publiées en *Estonie* afin d'aider les chefs d'entreprise à prendre des mesures appropriées en matière d'égalité de genre, notamment en ce qui concerne l'égalité de rémunération et l'évaluation des emplois¹⁸⁰⁰. En *Indonésie*, les directives concernant l'égalité des chances dans l'emploi contiennent des orientations détaillées sur la manière d'appliquer le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale¹⁸⁰¹. A *Singapour*, l'Alliance tripartite pour des pratiques d'emploi équitables a publié des directives portant, entre autres, sur l'octroi de salaires correspondant à la valeur des emplois, indépendamment de toute considération d'âge, de sexe, de race, de religion et de statut familial¹⁸⁰². Au *Japon*, des consultations sur les «Directives visant à éliminer les écarts de salaire entre les hommes et les femmes» ont récemment réuni des représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs dans le cadre de la Sous-commission pour l'égalité des chances en matière d'emploi¹⁸⁰³.

Incitations

727. Les incitations ayant pour objet de promouvoir l'application volontaire du principe de la convention se présentent sous des formes diverses: subventions, certification des employeurs, distinctions ou labels accordés aux entreprises qui appliquent le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. En *Espagne*, des subventions

¹⁷⁹⁶ *Canada* – CEACR, observation, 2011. Voir également *Canada* – CEACR, demande directe, 2009: des comités paritaires sur l'équité salariale sont notamment chargés de formuler des recommandations, y compris sur les outils et les méthodes concernant l'évaluation des emplois, et de réaliser des analyses des tâches.

¹⁷⁹⁷ *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁷⁹⁸ Un certain nombre d'outils sont plus particulièrement liés aux méthodes d'évaluation des emplois: voir paragr. 708 à 709 ci-dessus.

¹⁷⁹⁹ *Allemagne* – CEACR, demandes directes, 2008 et 2011. Le ministère de l'Égalité des chances du *Luxembourg* produit également des logiciels permettant aux entreprises de repérer les inégalités salariales (rapport au titre de l'article 19 de la Constitution).

¹⁸⁰⁰ *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸⁰¹ *Indonésie* – CEACR, observation, 2007.

¹⁸⁰² *Singapour* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁸⁰³ *Japon*, rapport au titre de l'article 19 de la Constitution.

publiques sont versées aux petites et moyennes entreprises qui formulent et mettent en œuvre des plans pour l'égalité. Un «label égalité» y a été créé; il récompense les entreprises prenant des mesures en faveur de l'égalité et prend en considération des paramètres tels que l'adoption de plans pour l'égalité, la ventilation par sexe des données relatives aux salaires et l'application de systèmes et de critères en matière de classification professionnelle et de rémunération¹⁸⁰⁴. Des systèmes de certification ou des labels reconnaissant l'engagement des employeurs en faveur de l'égalité ont été récemment créés en *Argentine*, en *Belgique*, en *Espagne*, en *France* et au *Mexique*. D'autres, plus particulièrement destinés à récompenser les pratiques vertueuses en matière d'égalité de rémunérations, ont été mis en place en *Islande* et en *Suisse*¹⁸⁰⁵.

Sensibilisation et information du public

728. Des activités de sensibilisation ciblant le grand public ainsi que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations, et portant sur les droits des travailleurs en général, l'égalité de genre ou encore les droits des travailleuses, sont de plus en plus fréquemment organisées par les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les associations féminines de nombreux pays¹⁸⁰⁶. Bien que la question de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes semble être plus rarement traitée dans ce contexte, certaines initiatives importantes visant à promouvoir ce principe méritent d'être signalées. Par exemple, en *République dominicaine*, le Secrétariat d'Etat au Travail met en œuvre des programmes ad hoc destinés à sensibiliser employeurs et travailleurs à l'égalité de rémunération et à sa réalisation dans le monde du travail; campagnes de publicité (radio, télévision, brochures, affiches) et ateliers ciblés sont organisés conjointement à cet effet par le Département de l'équité de genre et la Direction des relations professionnelles¹⁸⁰⁷.

Conventions collectives

729. L'examen des conventions collectives sous l'angle de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale peut être une première étape utile pour aborder la question dans le cadre du processus de négociation collective. A *Chypre*, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont été invitées à examiner la conformité des dispositions des conventions collectives avec la législation relative à l'égalité de rémunération¹⁸⁰⁸. A *Singapour*, sur son site Internet, le tribunal d'arbitrage des conflits du travail a attiré l'attention sur la recommandation des partenaires tripartites préconisant d'insérer une clause standard sur l'égalité de rémunération dans les conventions collectives et propose une clause type¹⁸⁰⁹. En *Uruguay*, la Commission tripartite pour l'égalité des chances et de traitement dans l'emploi a décidé à l'unanimité d'inscrire dans les conventions collectives une clause sur l'égalité lors des négociations

¹⁸⁰⁴ *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011. Voir également *Islande*: le ministère de l'Égalité des chances offre un soutien financier aux entreprises effectuant une analyse du recrutement et des conditions de travail et une évaluation de la formation et des emplois (rapport au titre de l'article 19 de la Constitution).

¹⁸⁰⁵ *Argentine* – CEACR, demande directe, 2011; *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011; *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011; *France* – CEACR, demandes directes, 2008 et 2011; *Islande* – CEACR, demande directe, 2011; *Mexique* – CEACR, demande directe, 2011; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁸⁰⁶ Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, demande directe, 2011; *Gabon* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁸⁰⁷ *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2011. Voir également *Afghanistan* – CEACR, observation, 2011; *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *Espagne* – CEACR, demande directe, 2007; *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2006; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁸⁰⁸ *Chypre* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸⁰⁹ *Singapour* – CEACR, demande directe, 2008.

des conseils des salaires. Aux termes de cette clause, les parties conviennent de promouvoir l'application des conventions n^{os} 100 et 111, de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, de la convention n° 156 et de la Déclaration du MERCOSUR sur les questions sociales et le travail¹⁸¹⁰. Au *Danemark*, une initiative syndicale concernant l'élaboration d'une stratégie sur l'égalité de rémunération comporte diverses mesures, dont certaines visent à promouvoir cette égalité par le biais des conventions collectives¹⁸¹¹.

730. Rappelant la nécessité de prendre des mesures effectives pour que progresse réellement l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale, la commission encourage les gouvernements à promouvoir et à assurer, en collaboration avec les partenaires sociaux, l'application du principe de la convention par diverses mesures volontaristes adaptées aux contextes nationaux.

¹⁸¹⁰ *Uruguay* – CEACR, observation, 2010.

¹⁸¹¹ *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011.

Chapitre 3

Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

Introduction

731. La discrimination dans l'emploi et la profession est un phénomène universel et en constante évolution. Certains types de discrimination revêtent aujourd'hui des formes plus subtiles, moins visibles. De nouvelles formes de discrimination apparaissent alors que d'autres, qui sont anciennes, viennent seulement d'être reconnues en tant que telles. Pour faire face de manière effective aux réalités complexes de la discrimination et à ses diverses manifestations, l'adoption de toute une série de mesures s'impose. ***Dans un premier temps, il est essentiel de reconnaître qu'aucune société n'est exempte de discrimination et qu'il faut œuvrer sans relâche pour lutter contre celle-ci.***

732. L'objectif central de la convention n° 111 est d'éliminer toutes les formes de discrimination, telle qu'elle est définie par la convention, dans tous les aspects de l'emploi et de la profession, en mettant en œuvre de manière concrète et progressive l'égalité de chances et de traitement, en droit et dans la pratique. Afin d'éliminer la discrimination dans l'emploi et la profession, les Etats doivent formuler et appliquer une politique nationale d'égalité aux multiples facettes. ***La mise en œuvre d'une politique nationale d'égalité présuppose en effet l'adoption d'une série de mesures spécifiques et concrètes, notamment, dans la plupart des cas, la mise en place d'un cadre législatif clair et global, afin d'assurer que le droit à l'égalité et à la non-discrimination est appliqué dans la pratique. Enfin, des mesures volontaristes sont nécessaires pour traiter les causes sous-jacentes de la discrimination et les inégalités de facto résultant d'une discrimination profondément enracinée.***

Champ d'application de la convention et méthodes d'application

Champ d'application

733. Le but de la convention n° 111 est de protéger toute personne contre la discrimination dans l'emploi et la profession, fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, avec la possibilité d'étendre cette protection à la discrimination fondée sur d'autres motifs. Aucune disposition de la convention n'en limite le champ d'application en ce qui concerne les individus et les branches d'activité. Lors de l'examen du projet d'instrument, une proposition visant à supprimer le terme «profession», afin d'exclure tous les travailleurs indépendants de son champ d'application, a été rejetée deux fois sur la base des explications fournies par le Bureau, selon lesquelles il semble difficilement admissible qu'une telle convention n'accorde pas «aux travailleurs qui désireraient

exercer une profession indépendante la moindre protection contre les lois, règlements ou usages qui les en excluraient arbitrairement»¹⁸¹². La convention n° 111 s'applique donc à tous les travailleurs, qu'ils soient ou non des ressortissants nationaux, dans tous les secteurs d'activité, dans les secteurs public et privé, dans l'économie formelle et dans l'économie informelle.

Méthodes d'application

734. La principale obligation des Etats qui ont ratifié la convention n° 111 est de formuler et d'appliquer une politique nationale d'égalité «par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux» (*article 2*). La convention laisse donc à chaque pays une importante marge de manœuvre s'agissant d'adopter les méthodes les plus appropriées du point de vue de leur nature et de leur calendrier¹⁸¹³. Cependant, les objectifs à poursuivre ne tolèrent aucun compromis. L'Etat ne peut pas rester passif, et la mise en œuvre de la convention se mesure à l'efficacité de la politique nationale et à l'aune des résultats obtenus¹⁸¹⁴.

735. L'*article 3* définit certains des moyens d'action devant être couverts par la politique nationale, notamment promulguer des lois et encourager des programmes d'éducation propres à assurer l'acceptation et l'application de la politique nationale (*article 3 b*). La recommandation n° 111 prévoit aussi soit formulée et appliquée une politique nationale de prévention de la discrimination «par voie de dispositions législatives, de conventions collectives [...] ou de toute autre manière conforme aux circonstances et aux usages nationaux»¹⁸¹⁵. La convention n° 111 laisse chaque pays libre de décider des mesures législatives qu'il jugera appropriées aux fins de la mise en œuvre de la politique nationale. Néanmoins, alors que la convention n'impose pas l'obligation d'adopter une législation, elle exige de l'Etat qu'il détermine si des dispositions législatives sont requises pour garantir l'acceptation et l'application de la politique nationale. La nécessité d'adopter des mesures législatives pour donner effet à la convention doit être évaluée dans le cadre global de la politique nationale, eu égard en particulier aux autres types de mesures qui auront été prises ainsi qu'à l'efficacité de l'action globale engagée, en évaluant notamment si ce sont des moyens d'action et des mesures correctrices suffisants et efficaces¹⁸¹⁶. L'adoption de dispositions constitutionnelles ou législatives demeure l'un des moyens les plus couramment utilisés pour donner effet aux principes de la convention¹⁸¹⁷.

¹⁸¹² *Compte rendu des travaux*, CIT, 40^e session, Genève, 1957, annexe X, p. 771, paragr. 17-19; *Compte rendu des travaux*, CIT, 42^e session, 1958, annexe VI, p. 755, paragr. 15 et 16; *Discrimination en matière d'emploi et de profession*, CIT, 42^e session, Genève, rapport IV(1), 1957, annexe.

¹⁸¹³ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 160.

¹⁸¹⁴ Voir *ibid.*, paragr. 157, où la commission déclare que le «critère de l'application de la convention doit être celui des résultats sans équivoque obtenus dans la poursuite de l'objectif de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession...

¹⁸¹⁵ Voir recommandation n° 111, *paragr. 2*.

¹⁸¹⁶ *Discrimination en matière d'emploi et de profession*, conclusions générales sur les rapports relatifs à la convention (n° 111) et à la recommandation (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, troisième partie du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 47^e session, Genève, 1963, paragr. 76; étude d'ensemble de 1988, paragr. 171.

¹⁸¹⁷ Voir paragr. 850 à 855.

736. Dans de précédentes études, la commission a souligné l'importance des conventions collectives pour la mise en œuvre de la politique nationale d'égalité¹⁸¹⁸; à cet égard, l'apport de la collaboration avec les organisations de travailleurs et d'employeurs est évident. La recommandation n° 111 précise que les parties à la négociation collective doivent veiller à ce que «les conventions collectives ne contiennent aucune disposition de nature discriminatoire en ce qui concerne l'accès à l'emploi, la formation, la promotion, le maintien en emploi ou les conditions d'emploi»¹⁸¹⁹. Quelques conventions collectives contiennent des clauses de non-discrimination ou préconisent expressément l'égalité en ce qui concerne les motifs de discrimination énumérés dans la convention¹⁸²⁰. En *Argentine*, la convention collective générale du travail pour l'administration publique centrale contient des dispositions concernant l'accord conclu entre les parties afin d'éliminer toute mesure ou pratique qui génère entre les travailleurs des traitements discriminatoires ou des inégalités fondés sur toute une série de motifs, en matière d'accès à l'emploi et durant la relation de travail¹⁸²¹.

737. Dans certains pays, la législation peut exiger expressément que les conventions collectives contiennent des dispositions visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement. Au *Luxembourg*, par exemple, le Code du travail prévoit que les conventions collectives doivent inclure des dispositions consignnant le résultat des négociations sur les mesures requises pour appliquer le principe d'égalité entre les femmes et les hommes dans les entreprises auxquelles les conventions collectives s'appliquent¹⁸²². En *Ukraine*, aux termes de la loi sur l'égalité des droits et des chances pour les hommes et les femmes, les conventions collectives et les contrats doivent contenir des dispositions visant à promouvoir l'égalité de genre et prévoir des délais pour leur mise en œuvre¹⁸²³. Dans un certain nombre de pays, la législation peut aussi avoir une incidence sur les conventions collectives en prévoyant que les clauses discriminatoires des conventions collectives sont nulles et non avenues¹⁸²⁴, ou en permettant d'étendre les effets d'une convention collective, y compris ses dispositions relatives à l'égalité, à d'autres employeurs et travailleurs. Néanmoins, étant donné les rares informations fournies sur l'application de la politique nationale d'égalité par le biais de conventions collectives, la commission encourage les gouvernements à multiplier les efforts pour obtenir la collaboration des organisations de travailleurs et d'employeurs afin qu'ils puissent fournir plus régulièrement ces informations dans les rapports qu'ils communiquent au titre de l'article 22 de la Constitution.

¹⁸¹⁸ Voir, par exemple, étude d'ensemble de 1988, paragr. 189 à 191.

¹⁸¹⁹ Paragr. 2 e).

¹⁸²⁰ Voir *République démocratique du Congo* – CEACR, demande directe, 2007: la convention collective interprofessionnelle nationale prévoit que les femmes jouissent des mêmes droits au travail que les hommes, conformément aux dispositions légales en vigueur.

¹⁸²¹ *Argentine* – CEACR, observation, 2009. Voir également *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demandes directes, 2007, 2009 et 2012, concernant le suivi des clauses relatives à l'égalité dans l'emploi figurant dans les conventions collectives.

¹⁸²² *Luxembourg* – CEACR, observation, 2008.

¹⁸²³ *Ukraine* – CEACR, observation, 2011; voir aussi *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2009: le règlement de 2007 sur l'emploi et les relations professionnelles (Code de bonnes pratiques) prévoit que les conventions collectives ne doivent pas comporter de dispositions discriminatoires à l'égard des salariés pour aucun des motifs interdits par la loi de 2004 sur l'emploi et les relations professionnelles.

¹⁸²⁴ Voir, par exemple, *Chypre* – CEACR, observation, 2007; voir également paragr. 662 ci-dessus.

Difficultés d'application

738. A l'instar de la convention n° 100, les difficultés liées au champ d'application de la convention n° 111 concernent souvent l'exclusion de certains groupes du champ d'application de la législation du travail et de la législation sur l'emploi, et notamment de l'application des dispositions sur l'égalité et la non-discrimination. Sur la base d'un examen de la législation existante, la commission constate que les catégories de travailleurs, les types de profession ou les branches d'activité les plus fréquemment exclus de la protection contre la discrimination fondée sur les motifs énumérés dans la convention n° 111 sont les fonctionnaires¹⁸²⁵, les travailleurs domestiques¹⁸²⁶, certains travailleurs agricoles¹⁸²⁷, les travailleurs occasionnels¹⁸²⁸, les travailleurs indépendants¹⁸²⁹, les travailleurs de l'économie informelle et les non-ressortissants¹⁸³⁰. Les magistrats, les membres des forces armées et des forces de police, et parfois plus généralement «tout travailleur soumis à des lois ou règlements spécifiques», sont également souvent exclus du champ d'application de la législation générale du travail¹⁸³¹. Les législations du travail sont généralement limitées à l'emploi salarié, qui ne représente, dans de nombreux pays, qu'une faible proportion de la population active.

739. Le fait d'exclure certaines catégories ou certains secteurs d'activité du champ d'application de la législation générale du travail peut affecter principalement les travailleurs d'un sexe ou d'une origine ethnique particulière. La commission a observé que, dans un certain nombre de pays, les femmes sont concentrées dans le secteur agricole ou le travail domestique et qu'elles sont fortement représentées dans la catégorie des travailleurs occasionnels ou dans l'économie informelle. Dans les pays où les travailleurs migrants représentent une proportion importante des travailleurs saisonniers agricoles ou des travailleurs domestiques, les exclusions frappant ces catégories pourraient constituer une discrimination indirecte. L'application, en droit et en pratique, de la convention n° 111 reste un défi dans l'économie informelle. Un certain nombre de pays ont fait part de leur préoccupation concernant la surreprésentation des femmes dans l'économie informelle et des difficultés qu'elles rencontrent pour obtenir un emploi dans

¹⁸²⁵ Voir, par exemple, *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, demande directe, 2010; *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Turquie* – CEACR, demande directe, 2008. Dans son rapport soumis au titre de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la Thaïlande indique que la loi de 1988 sur la protection du travail exclut les salariés du secteur public (art. 4).

¹⁸²⁶ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Egypte* – CEACR, demande directe, 2011; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2011; *Irlande* – CEACR, observation, 2009; *Koweït* – CEACR, observation, 2011; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁸²⁷ Voir, par exemple, *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2011; *Yémen* – CEACR, demande directe, 2011. Voir aussi *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2009, dans laquelle la commission a noté que la loi du travail de 1969 promulguée par le décret royal n° M/51 exclut aussi «des travailleurs occasionnels, saisonniers et temporaires»; l'*Arabie saoudite* et la *République arabe syrienne* excluent aussi les travailleurs à temps partiel du champ d'application de leur législation du travail.

¹⁸²⁸ Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, demande directe, 2008; *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸²⁹ Voir, par exemple, *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2006; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2007.

¹⁸³⁰ Voir, par exemple, *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2010; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁸³¹ Voir, par exemple, *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011; *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2011; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2008, et Commission de l'application des normes de la Conférence, conclusions, convention n° 111, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2010.

l'économie formelle ¹⁸³². Dans d'autres, les femmes travaillant dans l'économie informelle sont confrontées à divers désavantages et obstacles: des difficultés d'accès au crédit, des difficultés pour assumer leurs obligations familiales, leur surqualification par rapport à leur emploi; elles sont aussi confrontées au harcèlement sexuel ¹⁸³³. En ce qui concerne la situation des Roms et des étrangères travaillant dans l'économie informelle, ils ont des difficultés à faire valoir leur droit d'entrer sur le marché du travail ¹⁸³⁴.

740. La commission a considéré que, là où la part de l'économie informelle est importante, il fallait davantage d'informations, notamment des statistiques ventilées par sexe, sur la situation dans l'emploi des travailleurs de l'économie informelle ou sur les mesures spécifiques prises pour promouvoir leur accès aux possibilités de formation et d'emploi ¹⁸³⁵, y compris les mesures permettant aux femmes de passer de l'économie informelle à l'économie formelle ¹⁸³⁶. La pleine application des principes de l'égalité dans l'emploi et la profession aux travailleurs de l'économie informelle exigera des efforts importants.

741. La convention n° 111 met nettement l'accent sur l'application de la politique nationale d'égalité concernant les emplois soumis au contrôle direct d'une autorité nationale. Dans de nombreux pays, les dispositions relatives à la discrimination ou à l'égalité figurant dans la législation du travail ou dans des lois sur l'égalité couvrent spécifiquement le secteur public, ou du moins ne l'excluent pas. Toutefois, certaines catégories de la fonction publique, notamment les agents de l'Etat ou des collectivités locales, ou les fonctionnaires en général peuvent faire l'objet d'exclusions. Les lois et règlements applicables au service public peuvent ne pas inclure de dispositions spécifiques interdisant la discrimination ou ne garantir une protection qu'à l'égard de certains motifs ou certains aspects de l'emploi ¹⁸³⁷. Les limitations en matière d'accès à l'emploi fondées sur l'affiliation politique, les restrictions à l'emploi pour les femmes ainsi que la ségrégation professionnelle, selon laquelle les femmes n'occupent qu'un nombre limité de postes de cadres dans la fonction publique ¹⁸³⁸ et l'accès limité de certains groupes minoritaires aux emplois dans la fonction publique ont fait obstacle à l'application de la convention dans certains pays ¹⁸³⁹.

¹⁸³² Voir, par exemple, *Mali* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2011; *Maroc* – CEACR, observation, 2007; *Niger* – CEACR, demande directe, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2009.

¹⁸³³ Voir, par exemple, *Mali* – CEACR, demande directe, 2009; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁸³⁴ Voir, par exemple, *Espagne* – CEACR, observation, 2009 (étrangères); *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010 (Roms).

¹⁸³⁵ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2011; *Angola* – CEACR, observation, 2011, ainsi que demande directe, 2008; *Botswana* – CEACR, observation, 2010; *Brésil* – CEACR, observation, 2004; *Fidji* – CEACR, demande directe, 2008; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2010; *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸³⁶ Voir, par exemple, *Pakistan* – CEACR, observation et demande directe, 2010.

¹⁸³⁷ Voir, par exemple, *Afghanistan* – CEACR, observation, 2011; *Arménie* – CEACR, demande directe, 2010; *Guinée* – CEACR, observation, 2010.

¹⁸³⁸ Voir, par exemple, *Chili* – CEACR, demande directe, 2011; *El Salvador* – CEACR, observation, 2009; *France (Nouvelle-Calédonie)* – CEACR, demande directe, 2011; *Lituanie* – CEACR, observation, 2010; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2009; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2009.

¹⁸³⁹ Voir, par exemple, *France* – CEACR, observation, 2011; *Lettonie* – CEACR, observation, 2009; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010.

742. Lorsque certaines catégories de travailleurs sont exclues de la législation générale du travail ou de l'emploi, il convient de déterminer si des lois ou règlements spécifiques s'appliquent à ces catégories et si ces lois ou règlements garantissent le même niveau de droits et de protection que les dispositions générales¹⁸⁴⁰. Dans certains cas, une protection n'est garantie que pour certains motifs de discrimination ou certains aspects de l'emploi¹⁸⁴¹. En l'absence de lois ou règlements spécifiques, certains des groupes mentionnés ci-dessus peuvent jouir d'une protection en vertu de lois concernant l'égalité ou la non-discrimination¹⁸⁴². Cependant, même en présence d'une législation expressément consacrée à l'égalité ou à la non-discrimination en matière d'emploi et de profession, la commission a constaté que certaines catégories de travailleurs sont exclues de son champ d'application¹⁸⁴³ ou que sa portée est limitée selon la taille de l'entreprise¹⁸⁴⁴. *En l'absence de cadre législatif clair sur l'égalité et la non-discrimination, il est nécessaire de démontrer comment, dans la pratique, ces droits sont garantis aux groupes précités. Malgré certains progrès, la commission, à partir des informations disponibles, a constaté que nombre des catégories de travailleurs susmentionnées sont laissées sans protection contre la discrimination, en droit comme dans la pratique¹⁸⁴⁵, et rappelle l'obligation du gouvernement d'assurer et de promouvoir l'application des principes de la convention à tous les travailleurs.*

Questions thématiques

Définir la discrimination

743. *Une définition claire et complète de ce qui constitue une discrimination dans l'emploi et la profession permet d'identifier les nombreuses situations dans lesquelles des discriminations peuvent se produire et d'y remédier.* Aux termes de l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention, il faut entendre par discrimination «toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur [certains motifs] qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession».

¹⁸⁴⁰ Voir, par exemple, *Erythrée* – CEACR, demande directe, 2011 (fonctionnaires, travailleurs domestiques); *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011 (travailleurs agricoles, travailleurs domestiques, jardiniers, cuisiniers); *Maroc* – CEACR, demande directe, 2009 (travailleurs domestiques), dans laquelle la commission a demandé au gouvernement de veiller à ce que la nouvelle législation ou le nouveau projet de loi assure une protection efficace.

¹⁸⁴¹ Voir, par exemple, *Afghanistan* – CEACR, observation, 2011, dans laquelle la commission a noté que la nouvelle loi de 2008 sur la fonction publique ne couvre pas tous les motifs de discrimination et ne semble garantir une protection contre la discrimination que lors du recrutement.

¹⁸⁴² Voir, par exemple, *Islande*, loi sur l'égalité de statut et l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, 2008; *Malte*, règlement de 2004 sur l'égalité de traitement dans l'emploi; *Norvège*, loi de 2005 sur l'égalité des genres et loi contre la discrimination.

¹⁸⁴³ Voir, par exemple, *Irlande* – CEACR, observation, 2010, dans laquelle la commission a considéré que l'exclusion figurant à l'article 2 de la loi sur l'égalité dans l'emploi prive certains travailleurs domestiques de la protection contre la discrimination en ce qui concerne l'accès à l'emploi.

¹⁸⁴⁴ Dans leur rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, les Etats-Unis indiquent que le titre VII de la loi de 1964 sur les droits civils, qui interdit la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, le sexe et l'origine nationale (art. 703), ne s'applique qu'aux employeurs engagés dans des activités commerciales qui emploient 15 salariés ou plus chaque jour de travail pendant vingt semaines civiles ou plus (art. 701); *République de Corée* (décret d'application de la loi de 1987 sur l'égalité en matière d'emploi).

¹⁸⁴⁵ Dans certains cas, la commission a considéré qu'un complément d'information était requis pour faire la preuve que les travailleurs migrants ou les travailleurs domestiques sont effectivement protégés contre la discrimination dans l'emploi et la profession. Voir *République de Corée* – CEACR, demande directe, 2008; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; voir aussi, par exemple, *Côte d'Ivoire* – CEACR, demande directe, 2010, à propos de l'absence de protection des agents de l'Etat et des travailleurs dépourvus de contrat d'emploi.

Cette définition large permet de couvrir toutes les discriminations susceptibles de nuire à l'égalité de chances et de traitement. Toute discrimination – en droit ou dans la pratique, directe ou indirecte – entre dans le champ d'application de la convention.

Discrimination directe et indirecte

744. Il y a discrimination directe quand un traitement moins favorable est explicitement ou implicitement fondé sur un ou plusieurs motifs de discrimination interdits. Elle inclut le harcèlement sexuel¹⁸⁴⁶ et d'autres formes de harcèlement. Il est encourageant de constater que la législation, dans un nombre croissant de pays dont le *Canada* (Québec)¹⁸⁴⁷ et le *Royaume-Uni*¹⁸⁴⁸, interdit expressément le harcèlement et définit ce terme, quel que soit le motif de discrimination interdit, comme une forme de discrimination directe. Dans le contexte de la discrimination dans l'emploi et la profession, la question du «harcèlement» est traitée aussi par le biais de recueils de bonnes pratiques et de plans d'action, par exemple en Amérique latine¹⁸⁴⁹.

745. Les discriminations indirectes concernent des situations, des réglementations ou des pratiques apparemment neutres mais qui, en réalité, aboutissent à des inégalités à l'encontre de personnes présentant des caractéristiques déterminées. Elles apparaissent dans une situation où sont appliqués à toute personne les mêmes conditions, traitement ou critères, ce qui aboutit, de manière disproportionnée, à des conséquences défavorables pour certaines personnes, du fait de caractéristiques telles que la race, la couleur, le sexe ou la religion, sans lien étroit avec les exigences inhérentes à l'emploi concerné¹⁸⁵⁰. En ce qui concerne l'«effet» d'une distinction, d'une exclusion ou d'une préférence, il est clair que l'intention de discriminer n'est pas une composante de la définition de la convention, qui couvre toutes les discriminations, quelle que soit l'intention de l'auteur d'un acte discriminatoire. La convention s'applique en outre à des situations d'inégalité dans lesquelles il n'y a pas d'auteur clairement identifiable, comme dans certains cas de discrimination indirecte ou de ségrégation professionnelle fondée sur le sexe. Les problèmes relatifs à la discrimination structurelle doivent donc être examinés dans le cadre de la convention¹⁸⁵¹.

746. Bien que des progrès aient été enregistrés dans de nombreux pays en ce qui concerne la définition de la discrimination directe dans la législation nationale, il semble que la notion de discrimination indirecte ne soit pas bien comprise ni reconnue dans certaines régions et certains pays. Les dispositions législatives ne s'appliquent pas

¹⁸⁴⁶ Voir paragr. 789 à 794 ci-après.

¹⁸⁴⁷ Loi de 2004 sur les normes du travail (art. 81.18).

¹⁸⁴⁸ Loi de 2010 sur l'égalité (art. 26). La majorité des Etats membres de l'Union européenne et des pays candidats à l'UE ont adopté des définitions du harcèlement similaires à celles de l'article 2(3) de la directive 2000/43/CE du conseil (la directive «race») et de la directive 2000/78/CE du conseil de 2000 (la directive-cadre), et de l'article 2(1)(c) de la directive 2006/54/CE du conseil (refonte). Aux termes de ces directives, le harcèlement est considéré comme forme de discrimination lorsqu'un comportement indésirable lié au sexe d'une personne (ou lié à la race ou à l'origine ethnique, à la religion ou aux convictions ou au handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle) a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

¹⁸⁴⁹ Voir *Chili* – CEACR, demande directe, 2009; *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁸⁵⁰ Etude spéciale de 1996, paragr. 26.

¹⁸⁵¹ En vertu de la convention, la politique nationale doit aussi s'attaquer aux pratiques discriminatoires et aux inégalités qui résultent de modèles sociaux, structures institutionnelles, politiques et constructions juridiques complexes; voir *L'égalité au travail. Relever les défis, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport I(B), 96^e session, 2007, paragr. 31. Voir aussi *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2011.

toujours à la discrimination indirecte ou présentent une certaine ambiguïté à cet égard¹⁸⁵². Or cette notion est indispensable pour repérer les situations dans lesquelles certains traitements sont appliqués de la même façon à tous mais aboutissent à une discrimination envers un groupe particulier protégé par la convention (femmes, groupes ethniques et religieux, personnes d'une certaine origine sociale) et pour trouver des solutions¹⁸⁵³. Cette forme de discrimination étant plus subtile et moins visible, il est d'autant plus impératif de disposer d'un cadre précis pour y remédier et de prendre des mesures volontaristes pour l'éliminer¹⁸⁵⁴. Dans certains cas, les tribunaux nationaux se sont inspirés des dispositions de la convention pour déterminer ce qu'il faut entendre par discrimination indirecte¹⁸⁵⁵. Dans d'autres cas, quand il n'existe pas de définition juridique de la discrimination indirecte ou que cette définition est peu claire, la commission a demandé aux gouvernements d'indiquer de quelle manière la protection des travailleurs contre une telle discrimination est assurée, notamment par les tribunaux¹⁸⁵⁶. En l'absence d'informations sur des décisions judiciaires pertinentes à cet égard, la commission a demandé aux gouvernements d'envisager de modifier la législation afin d'interdire expressément la discrimination indirecte et d'y inclure des dispositions visant à éliminer ce type de discrimination.

747. La commission se félicite des récentes initiatives ayant abouti à ce que la législation nationale interdise expressément et définisse la discrimination directe et indirecte. Des progrès considérables ont été accomplis notamment en *Allemagne*, en *Autriche*, en *Belgique*, en *Bulgarie*, à *Chypre*, au *Danemark*, en *Estonie*, en *Finlande*, en *France*, en *Grèce*, en *Hongrie*, en *Italie*, en *Lettonie*, au *Luxembourg*, à *Malte*, en *Pologne*, au *Portugal*, en *Roumanie*, au *Royaume-Uni*, en *Slovaquie*, en *Slovénie*, en *Suède* et en *République tchèque* à la lumière des directives pertinentes sur l'égalité du Conseil de l'Union européenne¹⁸⁵⁷. D'autres pays ont défini la discrimination directe et la discrimination indirecte, notamment l'*ex-République yougoslave de Macédoine*, les *Fidji*, l'*Islande*, le *Kenya*, la *Namibie* et la *Norvège*.

Discrimination multiple

748. La commission a systématiquement souligné la nécessité de tenir compte des effets de la discrimination multiple et d'y remédier. La pratique a montré que, dans le contexte de l'emploi et de la profession, certains motifs de discrimination ne sont pas nécessairement révélés par des caractéristiques externes particulières, et nombreux sont ceux et celles qui peuvent être victimes d'une discrimination fondée sur plus d'un motif. La discrimination fondée sur le sexe est souvent mêlée à d'autres formes de discrimination ou d'inégalité du fait de la race, de l'ascendance nationale, de l'origine

¹⁸⁵² Voir, par exemple, *Chine* – CEACR, demande directe, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸⁵³ L'exclusion de secteurs ou de catégories professionnelles dans lesquels les femmes sont majoritaires du salaire minimum ou de la législation du travail pourrait constituer une discrimination indirecte envers les femmes: voir paragr. 684, 739 et 796. Des conditions de taille ou d'aptitudes physiques peuvent également constituer une discrimination indirecte envers les femmes: voir paragr. 788.

¹⁸⁵⁴ Voir paragr. 856 ci-après.

¹⁸⁵⁵ La Cour fédérale d'*Australie*, statuant dans une affaire opposant le Commonwealth d'*Australie* à la Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances pour discrimination fondée sur l'âge en ce qui concerne une promotion, s'est référée à la convention n° 111 et aux commentaires correspondants des organes de contrôle de l'OIT pour décider que la discrimination indirecte relève de la définition du terme «discrimination» dans l'article 3(1) de la loi de 1986 sur les droits de l'homme et l'égalité des chances (15 déc. 2000 [2000] FCA, 1854, paragr. 29, 30, 35 à 45).

¹⁸⁵⁶ Voir, par exemple, *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸⁵⁷ Voir l'article 2(2)(a) et (b) de la directive 2000/43/CE, l'article 2(2)(a) et (b) de la directive 2000/78/CE et l'article 2(1)(a) et (b) de la directive 2006/54/CE.

sociale, de la religion ou même de l'âge, du statut de migrant, du handicap ou de la santé. S'attaquer à la discrimination multiple, y compris par voie législative, demeure un défi. Les approches juridiques qui nécessitent d'aborder chaque motif séparément et de façon indépendante pourraient bien se révéler inadéquates pour appréhender la situation des personnes qui subissent une discrimination fondée sur plusieurs motifs. Dans de nombreux cas, les lois définissent la discrimination fondée sur une multitude de motifs, mais il est rare qu'il soit possible de déposer une plainte pour discrimination fondée sur plusieurs motifs à la fois. Seul un petit nombre de pays s'est efforcé de tenir compte de la notion de discrimination multiple dans la législation; c'est notamment le cas de la *Croatie* où la loi antidiscrimination fait référence à des «formes de discrimination plus graves», y compris la discrimination multiple, qu'elle définit. Elle prévoit que les tribunaux doivent tenir compte de ces éléments au moment de fixer le montant de l'indemnité qui sera versée à la victime et celui de l'amende qui sera infligée¹⁸⁵⁸. Dans certains pays, la législation prévoit que les pouvoirs publics ont le devoir exprès de s'attaquer à la discrimination multiple¹⁸⁵⁹.

Aspects de l'emploi et de la profession visés par la convention

749. Le principe de l'égalité de chances et de traitement doit s'appliquer à tous les aspects de l'emploi et de la profession. En vertu de l'*article 1, paragraphe 3*, de la convention, les termes «emploi» et «profession» recouvrent l'accès à la formation professionnelle, l'accès à l'emploi et aux différentes professions ainsi que les conditions d'emploi. La commission attire l'attention sur les études qu'elle a réalisées en 1988 et 1996, qui traitent en détail des différents domaines couverts par la convention¹⁸⁶⁰. Dans la présente étude, elle mettra donc l'accent sur certains aspects fondamentaux de la question et sur leur évolution récente.

Education et orientation et formation professionnelles

750. L'accès à l'éducation et à une offre diversifiée de cours de formation professionnelle est un élément extrêmement important pour assurer l'égalité sur le marché du travail. Il constitue un facteur essentiel à prendre en compte pour déterminer quelles sont les réelles possibilités d'accéder à une grande diversité de professions et d'emplois rémunérés, notamment ceux qui présentent des perspectives d'avancement et de promotion. Doivent non seulement être abordés l'apprentissage¹⁸⁶¹ et l'enseignement technique, mais aussi l'éducation générale, la formation «en cours d'emploi» et le processus de formation à proprement parler. ***Fournir des services d'orientation professionnelle et prendre des mesures actives pour promouvoir l'accès à l'éducation et à la formation, exemptes de considérations fondées sur des stéréotypes ou des***

¹⁸⁵⁸ *Croatie* – CEACR, observation, 2011; l'article 6(1) définit la discrimination multiple comme étant une «discrimination à l'encontre de certaines personnes fondée sur plusieurs motifs visés à l'article 1(1) de la présente loi». On trouve des définitions similaires dans la loi de la *Roumanie* sur l'égalité des chances (art. 4) et dans la loi de la *Bulgarie* sur la protection contre la discrimination (art. 11). La loi de l'*Autriche* sur l'égalité de traitement (secteur privé) et la loi fédérale sur l'égalité de traitement (secteurs public et fédéral) tiennent aussi compte de la discrimination multiple au moment de fixer le montant de l'indemnité.

¹⁸⁵⁹ Outre la *Bulgarie*, voir aussi l'*Espagne*, art. 14.6 de la loi n° 3/2007 sur l'égalité effective entre hommes et femmes.

¹⁸⁶⁰ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 76 à 123; étude spéciale de 1996, paragr. 65 à 116.

¹⁸⁶¹ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, demande directe, 2009; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2010.

préjugés, sont des conditions essentielles pour élargir le choix des professions proposé aux hommes et aux femmes ¹⁸⁶².

751. Il faut dûment tenir compte des besoins particuliers de certains groupes de la population. En effet, si certains segments de la population ne peuvent atteindre le même niveau d'éducation que les autres, leurs possibilités d'emploi futures risquent de s'en ressentir. Par conséquent, l'enseignement universel, obligatoire et gratuit au même niveau pour tous devrait être l'une des pierres angulaires d'une politique de promotion de l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession ¹⁸⁶³. Dans un certain nombre de pays, la commission a estimé qu'il faudrait prendre des mesures volontaristes pour faciliter et encourager l'accès des femmes et des filles à des cours de formation professionnelle plus diversifiés, y compris des cours orientés vers des professions exercées traditionnellement par des hommes ¹⁸⁶⁴.

Accès à l'emploi et à différentes professions

752. La convention couvre l'accès tant à l'emploi salarié (y compris dans le secteur public) qu'au travail non salarié ¹⁸⁶⁵. L'expression «personnes pourvues d'un emploi» s'entend de «toutes les personnes qui, ayant un âge spécifié, sont au travail», et le terme «travail» s'entend «non seulement des personnes employées pour le compte d'une autre» mais aussi des personnes travaillant «à leur propre compte» ainsi que des «employeurs» et des «travailleurs familiaux non rémunérés» ¹⁸⁶⁶. Le terme «profession» s'entend du métier, de l'activité professionnelle ou du genre de travail exercé ou effectué par l'individu, quelle que soit la branche de l'activité économique dont il fait partie ou sa situation dans la profession ¹⁸⁶⁷. Les activités traditionnelles, par exemple celles exercées par des peuples autochtones, telles que l'agriculture de subsistance, l'artisanat ou la chasse, sont également des «professions» au sens de la convention.

753. La convention porte expressément sur l'accès à l'emploi ou à différentes professions, ce qui inclut l'égalité d'accès aux services de placement et l'égalité de traitement par ces services (et d'autres mesures de promotion de l'emploi), la non-discrimination et l'égalité de chances dans les procédures de sélection et de recrutement ainsi que l'égalité d'accès à différentes professions. Le placement des candidats et l'examen des candidatures par les bureaux publics de placement et des agences d'emploi privées sans discrimination fondée sur les motifs énoncés dans la convention sont essentiels, et le rôle important joué par l'Etat dans ce contexte est

¹⁸⁶² Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2011; *Bahreïn* – CEACR, demande directe, 2010; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2009; *Népal* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁸⁶³ Voir, par exemple, *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2009; *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010 (gratuité de l'enseignement pour les communautés san et himba).

¹⁸⁶⁴ Voir *Afghanistan* – CEACR, observation, 2011; *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2011; *Bahreïn* – CEACR, demande directe, 2010; *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Cameroun* – CEACR, demande directe, 2010; *République dominicaine* – demande directe, 2009; *Egypte* – CEACR, demande directe, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2009; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2010; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2009; *Malte* – CEACR, demande directe, 2011; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2009; *Népal* – CEACR, demande directe, 2009; *Zambie* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁸⁶⁵ Etude spéciale de 1996, paragr. 81.

¹⁸⁶⁶ *Ibid.*, paragr. 79.

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*; étude d'ensemble de 1988, paragr. 86.

expressément reconnu dans les instruments de 1958¹⁸⁶⁸. La commission a constaté que des mesures ont été prises pour garantir l'égalité d'accès de certains groupes aux services de placement ou pour faire en sorte que ces services tiennent compte de certains problèmes liés à la discrimination¹⁸⁶⁹.

754. Dès lors que le principe de l'égalité est appliqué, toute personne a la garantie que sa candidature à tel ou tel emploi sera examinée d'une façon équitable, sans aucune discrimination fondée sur l'un des motifs visés dans la convention. Les procédures de recrutement ont un poids considérable dans l'application de ce droit, et seuls des critères de recrutement objectifs devraient présider à la sélection d'un candidat¹⁸⁷⁰. Les offres d'emploi à caractère discriminatoire restent un important sujet de préoccupation¹⁸⁷¹, et certains pays, par exemple l'*Ukraine*¹⁸⁷², s'efforcent de remédier à ce problème en adoptant des dispositions juridiques qui interdisent expressément la publication d'offres discriminatoires ou la recherche d'informations sur la vie privée des candidats à un emploi.

755. Pour traiter le problème de la ségrégation professionnelle et améliorer l'égalité d'accès à des postes dans la fonction publique, un certain nombre de mesures ont été mises en place, notamment en faveur des femmes au *Chili*, en *République de Corée*, à *Fidji*, au *Ghana*, au *Pakistan* et aux *Philippines*; à l'intention des peuples autochtones en *Australie* et de certaines castes et tribus en *Inde*; et, enfin, à l'intention de certaines minorités en *Ethiopie* et en *Israël*¹⁸⁷³. Ces mesures comprennent la définition d'objectifs et de quotas à respecter, l'élaboration de plans de promotion de l'égalité de chances en matière d'emploi, l'amélioration et l'adaptation des installations concernées ainsi que l'amélioration de la collecte des données statistiques. En *Norvège*, des dispositions visant à garantir une représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des conseils d'administration des entreprises publiques ont été adoptées; il en résulte qu'aujourd'hui les femmes occupent 40 pour cent de ces postes contre 7 pour cent un an auparavant¹⁸⁷⁴.

756. Il est essentiel d'aborder la question du travail non salarié qui concerne la majorité de la population active dans certains pays, principalement dans le secteur rural, et qui couvre diverses activités et professions. Par conséquent, promouvoir et garantir l'accès aux biens et services qui sont nécessaires pour exercer une activité – accès à la terre, au

¹⁸⁶⁸ Convention n° 111, art. 3 e); recommandation n° 111, paragr. 3 b). En ce qui concerne le rôle des agences d'emploi privées dans la lutte contre les discriminations, la commission attire l'attention sur la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, qui fait obligation aux Etats Membres de veiller à ce que ces agences ne fassent pas subir aux travailleurs de discrimination fondée sur les motifs énoncés dans la convention n° 111, ou toute autre forme de discrimination visée par la législation et la pratique nationales, telle que l'âge ou le handicap (art. 5, paragr. 1).

¹⁸⁶⁹ Voir *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011; *Mexique* – CEACR, demande directe, 2009; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸⁷⁰ Etude spéciale de 1996, paragr. 82.

¹⁸⁷¹ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Géorgie* – CEACR, observation, 2010; *République islamique d'Iran* – CEACR, observation, 2011; *Mexique* – CEACR, observation, 2006; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2011; *Qatar* – CEACR, observation, 2010.

¹⁸⁷² *Ukraine* – CEACR, observation, 2009 (loi garantissant l'égalité des droits et l'égalité de chances pour les hommes et les femmes).

¹⁸⁷³ *Australie* – CEACR, observation, 2011; *Chili* – CEACR, demande directe, 2011; *République de Corée* – CEACR, observation, 2009; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2011; *Fidji* – CEACR, observation, 2011; *Ghana* – CEACR, demande directe, 2010; *Inde* – CEACR, observation, 2010; *Israël* – CEACR, observation, 2009; *Pakistan* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, observation, 2011.

¹⁸⁷⁴ *Norvège* – CEACR, demande directe, 2011.

crédit et aux ressources – devraient figurer au nombre des objectifs d’une politique nationale d’égalité¹⁸⁷⁵. La commission a pris note des progrès accomplis dans plusieurs pays où des mesures consistant parfois à accorder une attention expresse à cette question dans les plans nationaux de promotion de l’égalité ont été prises pour améliorer l’accès de certains groupes ethniques ou sociaux et des femmes au travail indépendant (l’entrepreneuriat des femmes) et au crédit, à la terre et à d’autres biens et services¹⁸⁷⁶.

Conditions de travail et d’emploi

757. Les «conditions d’emploi» mentionnées dans la convention sont énumérées au *paragraphe 2 b) iii) à vi)* de la recommandation n° 111. Elles comprennent la promotion, la sécurité de l’emploi, la rémunération pour un travail de valeur égale, les conditions de travail – y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d’hygiène du travail – ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l’emploi. Pour être exempt de discrimination, un système d’évolution de carrière doit avant tout supprimer la ségrégation professionnelle verticale, qui nuit souvent aux femmes et à certaines minorités, fréquemment maintenues aux plus bas échelons hiérarchiques dans certaines entreprises, certains secteurs et certaines professions. Subordonner l’avancement ou la promotion à un parcours professionnel ininterrompu peut avoir une forte incidence sur la carrière des femmes, en particulier si les périodes d’interruption dues à la maternité ou à des responsabilités familiales ne sont pas prises en compte dans le calcul de l’ancienneté professionnelle¹⁸⁷⁷.

758. En ce qui concerne la sécurité de l’emploi, le licenciement ne doit pas être fondé sur des motifs discriminatoires¹⁸⁷⁸. La commission a relevé qu’un certain nombre de pays doivent renforcer la protection contre le licenciement motivé par une grossesse ou une absence au titre d’un congé de maternité¹⁸⁷⁹.

759. Les instruments de 1958 élargissent le principe de l’égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, établi par la convention n° 100, à d’autres motifs de discrimination interdits. L’égalité de rémunération pour un travail de valeur égale devrait par conséquent être une composante de la politique nationale sur l’égalité de chances et de traitement en matière d’emploi et de profession. La législation de certains pays comprend des dispositions qui prévoient expressément une rémunération égale pour un travail de valeur égale sur la base de considérations autres que le sexe¹⁸⁸⁰ ou pour tous les travailleurs sans distinction¹⁸⁸¹.

760. En vertu de la convention n° 111, tout traitement discriminatoire concernant le versement des prestations sociales ou les conditions d’obtention des droits à la sécurité sociale, l’application des régimes légaux ou professionnels, facultatifs ou obligatoires,

¹⁸⁷⁵ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2011; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸⁷⁶ Voir, par exemple, *Dominique* – CEACR, demande directe, 2010; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2011; *Inde* – CEACR, observation, 2008; *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2011; *Maroc* – CEACR, observation, 2009; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2008.

¹⁸⁷⁷ Voir, par exemple, *Jordanie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁸⁷⁸ Ce principe est également inscrit dans la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, *art. 5 d)*.

¹⁸⁷⁹ Voir paragr. 784 ci-après.

¹⁸⁸⁰ Voir, par exemple, *Malawi*, loi de 1999 sur l’emploi (loi n° 6 de 2000); et *Tchad*, Code du travail de 1996.

¹⁸⁸¹ Voir, par exemple, *Algérie*, loi n° 90-11 de 1990 sur les relations professionnelles; et *République de Moldova*, Code du travail de 2003.

les cotisations et le calcul des prestations devait être éliminé¹⁸⁸². La commission a pu constater ces dernières années que des mesures ont été adoptées pour étendre les régimes de sécurité sociale aux travailleurs à temps partiel, aux travailleurs domestiques et aux travailleurs de l'économie informelle, le but étant d'assurer une meilleure couverture pour les femmes. Par exemple, l'*Inde* a adopté la loi sur la sécurité sociale pour les travailleurs du secteur non organisé en vue de faciliter l'élaboration de politiques et de programmes en faveur des femmes jusque-là privées de couverture sociale¹⁸⁸³. Les différences entre hommes et femmes en ce qui concerne l'âge légal de départ à la retraite peuvent être discriminatoires, en particulier lorsque le montant de la retraite est lié à la durée de cotisation; dans ce cas, en effet, les femmes recevront une retraite inférieure à celle des hommes. Fixer un âge de départ plus précoce pour les femmes a pour elles une incidence négative; cela peut nuire à leur carrière professionnelle et les empêcher d'accéder à des postes de rang supérieur¹⁸⁸⁴. Au nombre des autres mesures qui s'avèrent incompatibles avec le principe de l'égalité de chances et de traitement figurent les programmes de départ volontaire à la retraite ciblant uniquement des femmes ainsi que le traitement préférentiel au regard de l'emploi octroyé aux fils de personnes ayant opté pour un départ à la retraite anticipée¹⁸⁸⁵.

Les motifs de discrimination: Un domaine en évolution

761. La convention n° 111, adoptée en 1958, prévoit sept motifs de discrimination, à savoir la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale et l'origine sociale. Ces motifs sont tout aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient à l'époque. Il avait également été prévu, au moment de l'adoption de la convention, que de nouvelles formes de discrimination apparaîtraient ou seraient reconnues, ce qui a effectivement été le cas. La convention porte sur les distinctions, les exclusions ou les préférences dans l'emploi et la profession qui sont fondées sur les motifs expressément mentionnés à l'article 1, paragraphe 1 a), et sur tout autre motif supplémentaire spécifié conformément à l'article 1, paragraphe 1 b), et qui devraient être au centre d'une politique nationale d'égalité. D'autres motifs de discrimination, en vertu de l'article 1, paragraphe 1 b), ont été spécifiés par plusieurs Etats Membres.

Motifs de discrimination énumérés par l'article 1, paragraphe 1 a)

Race, couleur et ascendance nationale

762. Dans le cadre de la convention, les motifs de la race et de la couleur sont généralement examinés ensemble car la couleur n'est que l'une des caractéristiques ethniques différenciant les êtres humains, bien qu'elle soit la plus apparente¹⁸⁸⁶. La différence de couleur mais aussi l'ascendance nationale sont souvent liées au motif de la race dans les dispositions constitutionnelles ou législatives adoptées pour interdire la

¹⁸⁸² Etude spéciale de 1996, paragr. 113. La plupart des législations et des pratiques discriminatoires dans ce domaine ont trait aux inégalités entre hommes et femmes et sont étudiées ci-après.

¹⁸⁸³ *Inde* – CEACR, observation, 2010. Voir aussi *Algérie* – CEACR, observation, 2002 (travailleurs à temps partiel et travailleurs à domicile); *Argentine* – CEACR, observation, 2008 (travailleurs domestiques); *Honduras* – CEACR, demande directe, 2010 (travailleuses domestiques). Voir aussi l'étude d'ensemble de 2011 sur la sécurité sociale, paragr. 219 à 221.

¹⁸⁸⁴ Voir *Chili* – CEACR, demande directe, 2011; *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2002; *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2005.

¹⁸⁸⁵ Voir, par exemple, *Inde* – CEACR, observation, 2007.

¹⁸⁸⁶ Le régime de l'apartheid, qui existait en Afrique du Sud et a été éradiqué, est un des exemples les plus flagrants de discrimination raciale de l'histoire récente. Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 7 et 239, et étude spéciale de 1996, paragr. 162.

discrimination. Au sens de la convention, le terme «race» inclut toute discrimination contre les communautés linguistiques ou les groupes minoritaires dont l'identité est fondée sur des caractéristiques religieuses ou culturelles, ou sur l'origine ethnique ou nationale¹⁸⁸⁷. Dans certains pays, les lois nationales luttant spécifiquement contre la discrimination raciale définissent la «race» en incluant la race, la couleur, l'ascendance, la nationalité, ainsi que l'origine ethnique ou nationale¹⁸⁸⁸. Néanmoins, les motifs de la couleur et de la race ne devraient pas être considérés comme identiques car il peut exister des différences de couleur entre des personnes de la même «race»¹⁸⁸⁹. Des progrès ont été constatés en *Bulgarie* et au *Burkina Faso* du fait que le motif de la couleur a été expressément ajouté dans la législation du travail¹⁸⁹⁰. La commission a estimé que toute discrimination contre un groupe ethnique, y compris les peuples autochtones et tribaux, était une discrimination raciale au sens de la convention¹⁸⁹¹.

763. Il est d'une importance cruciale d'assurer l'égalité de chances et de traitement des minorités ethniques dans l'emploi et la profession. L'origine ethnique et l'ethnicité, en plus des motifs de la race et de la couleur, sont de plus en plus souvent mentionnées dans la liste des motifs de discrimination figurant dans les Constitutions nationales, comme en *Afghanistan*, au *Burundi* et en *Equateur*, dans la législation du travail, comme en *Chine*, aux *Fidji* et en *Italie*, dans les législations sur la non-discrimination ou l'égalité, comme en *Indonésie*, en *Norvège*, à *Trinité-et-Tobago*, ou encore dans les lois pénales, comme au *Guatemala*.

764. Lors de l'examen de l'application des principes de la convention dans divers pays, la commission a, dans plusieurs cas, examiné les motifs de la race, de la couleur et de l'ascendance nationale ensemble¹⁸⁹² car les distinctions entre ces motifs sont devenues de plus en plus floues, souvent en raison de discriminations multiples. La notion d'ascendance nationale couvre les distinctions fondées sur le lieu de naissance, l'ascendance ou l'origine étrangère d'une personne¹⁸⁹³. La discrimination fondée sur l'ascendance nationale peut être exercée contre des personnes ressortissantes d'un pays, mais ayant acquis leur nationalité par naturalisation, ou qui sont les descendantes d'immigrés étrangers ou qui appartiennent à des groupes d'ascendance nationale distincte vivant dans le même Etat¹⁸⁹⁴. Les distinctions faites entre les citoyens d'un

¹⁸⁸⁷ Voir, par exemple, *Géorgie* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2012; *Lettonie* – CEACR, observation, 2011 (concernant une législation discriminant de manière indirecte à l'encontre du groupe minoritaire russophone dans le pays); *Maroc* – observations, 2009 et 2012 (concernant les Berbères (Amazigh)).

¹⁸⁸⁸ Voir, par exemple, *Royaume-Uni*, loi de 2010 sur l'égalité, art. 9. Voir aussi l'article 1(1) de l'ICERD, «l'expression "discrimination raciale" inclut toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique...». La même définition est utilisée dans: *Brésil*, loi n° 12.288 du 20 juillet 2010 sur l'égalité raciale (art. 1)

¹⁸⁸⁹ *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2010; *Mexique* – CEACR, observation, 2006.

¹⁸⁹⁰ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2003; *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2006.

¹⁸⁹¹ Voir, par exemple, *Australie* – CEACR, observation, 2008, et observation et demande directe, 2011; *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Burundi* – CEACR, observation, 2009; *Colombie* – CEACR, observation, 2010; *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Philippines* – CEACR, demande directe, 2011; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2010; *Suède* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁸⁹² Voir, par exemple, *Bulgarie* – CEACR, demande directe, 2010; *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2011; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *France* – CEACR, observation, 2011; *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Israël* – CEACR, observation, 2011; *Lettonie* – CEACR, observation, 2011; *Maroc* – CEACR, observation, 2009.

¹⁸⁹³ *Compte rendu des travaux*, CIT, 42^e session, 1958, annexe VI, p. 754, paragr. 11.

¹⁸⁹⁴ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 36, et étude spéciale de 1996, paragr. 33-34; voir *Erythrée* – CEACR, demande directe, 2011; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, demande directe, 2000. Voir

même pays sur la base d'une naissance à l'étranger ou d'une origine étrangère constituent l'un des exemples les plus frappants de discrimination fondée sur l'ascendance nationale. Une telle discrimination a également lieu lorsque la législation qui impose la langue d'un Etat pour pouvoir travailler dans le secteur public ou dans le secteur privé est interprétée et mise en œuvre de façon trop large et, de cette manière, affecte de façon disproportionnée les possibilités d'emploi des groupes linguistiques minoritaires¹⁸⁹⁵. Dans certains pays, la politique nationale donne expressément la préférence à l'emploi de nationaux. Une telle politique serait contraire aux principes de la convention si elle aboutissait en pratique à exercer une discrimination fondée sur l'ascendance nationale, par exemple au non-emploi ou au licenciement de nationaux d'origine étrangère ou nés à l'étranger, qui seraient traités ou perçus comme des non-nationaux¹⁸⁹⁶.

765. La commission estime que, lorsqu'il existe sur le marché du travail des inégalités fondées sur des critères ethniques, il est particulièrement important que toute politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement, telle qu'envisagée aux articles 2 et 3 de la convention, comprenne des mesures de promotion de l'égalité de chances et de traitement des membres de tous les groupes ethniques dans les domaines suivants: accès à l'orientation et la formation professionnelles; services de placement; emplois et professions particulières; et conditions d'emploi. Pour atteindre l'objectif de la convention, il est nécessaire de remédier aux lacunes dans les niveaux de formation et de compétences, tout comme d'examiner et d'éliminer les autres difficultés et obstacles auxquels certains groupes doivent faire face pour trouver un emploi dans certains secteurs d'activité et professions et pour le conserver¹⁸⁹⁷.

Personnes d'ascendance africaine

766. L'exclusion et la pauvreté des personnes d'ascendance africaine en raison du racisme et de la discrimination raciale ont été rappelées lors de la réunion d'examen de Durban en 2009¹⁸⁹⁸. Malgré les progrès réalisés, les problèmes rencontrés par les personnes d'ascendance africaine demeurent importants sous l'angle de la convention, et la commission a constaté des taux de chômage persistants ou en hausse, une faible représentation de ces personnes dans les postes de direction et une surreprésentation de celles-ci dans l'économie informelle et les emplois faiblement qualifiés. La commission se félicite des initiatives prises par certains Etats, telles que l'adoption de législations, de plans nationaux et d'autres mesures spécifiques visant la discrimination contre les personnes d'ascendance africaine. Au *Brésil*, par exemple, la loi sur l'égalité raciale met en œuvre une égalité effective pour les personnes d'ascendance africaine et prévoit des mesures positives, des politiques de formation professionnelle et de l'emploi dans les

également *Koweït* – CEACR, observation, 2010, et demandes directes, 2008 et 2009, concernant les difficultés auxquelles les personnes apatrides sont confrontées s'agissant de l'ascendance nationale.

¹⁸⁹⁵ Voir *Lettonie* – CEACR, observations, 2010 et 2011.

¹⁸⁹⁶ Voir, par exemple, *Congo* et *Gabon* – CEACR, demandes directes, 2011, dans lesquelles la commission demande aux gouvernements de fournir des informations indiquant que la politique de «gabonisation» ou la politique de «congolisation» ou d'«africanisation» des emplois ne conduira pas à une discrimination fondée sur l'ascendance nationale (par exemple non-embauche de nationaux d'origine étrangère considérés comme des non-ressortissants) ou de prendre des mesures à cette fin.

¹⁸⁹⁷ Voir, par exemple, *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2006.

¹⁸⁹⁸ Document final de la Conférence d'examen de Durban, Genève, 20-24 avril 2009. L'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé 2011 «Année internationale des personnes d'ascendance africaine» en les reconnaissant comme un groupe particulier dont les droits humains doivent être promus et protégés.

secteurs public et privé ainsi que la conception de politiques pour l'intégration de ces personnes. En *Equateur*, le plan national de développement (2007-2010) a un volet dont l'objectif est de lutter contre les disparités historiques qui entravent le développement des personnes afro-équatoriennes¹⁸⁹⁹. La commission estime que, pour lutter contre les inégalités raciales structurelles auxquelles les personnes d'ascendance africaine sont confrontées, il est nécessaire de combiner des mesures législatives, des actions positives, des campagnes de sensibilisation et des mesures ciblées visant à les intégrer pleinement dans la vie sociale et économique.

Peuples autochtones et tribaux

767. Les faits historiques ont eu un impact profond sur les professions et l'emploi des peuples autochtones, aboutissant à des situations très diverses qui doivent être prises en compte lors de l'application des principes de la convention¹⁹⁰⁰. La commission examine la situation des peuples autochtones et tribaux sous l'angle de la convention dans un nombre de pays sans cesse grandissant¹⁹⁰¹. Qu'ils soient éleveurs, chasseurs-cueilleurs, habitants des forêts, travailleurs dans l'économie informelle ou formelle, y compris dans les services publics¹⁹⁰², les peuples autochtones continuent de subir de graves discriminations en raison de préjugés et de stéréotypes négatifs persistants qui affectent leur situation dans l'emploi et la profession. Leurs activités traditionnelles sont souvent jugées dépassées ou improductives. Les peuples autochtones continuent à être surreprésentés parmi les pauvres, les analphabètes et les personnes sans emploi¹⁹⁰³.

768. L'absence de reconnaissance de leurs droits à la terre, aux territoires et aux ressources est l'un des grands problèmes auxquels sont confrontés les peuples autochtones, ce qui compromet leur droit d'exercer des activités traditionnelles¹⁹⁰⁴. Des mesures devraient être prises pour garantir l'égalité de chances et de traitement des peuples autochtones dans l'emploi et la profession, y compris leur droit d'exercer sans discrimination leurs activités traditionnelles et de conserver leurs moyens de subsistance. La reconnaissance des droits de propriété et de possession des terres qu'ils occupent

¹⁸⁹⁹ *Brésil*, loi n° 12.288 de 2010; et *Equateur* – CEACR, observation, 2012. Voir également *Colombie* – CEACR, observation, 2012: plan de développement 2012-2014 pour les communautés noires, afro-colombiennes, raizales et palenqueras intitulé «Pour une Colombie multiethnique et pluriculturelle, démocratique et prospère»; *Uruguay* – CEACR, demande directe, 2012, concernant les mesures prises dans le cadre du programme visant à renforcer les mécanismes institutionnels en faveur des femmes afro-uruguayennes.

¹⁹⁰⁰ Historiquement, en raison du racisme sociétal et institutionnel, notamment à l'époque coloniale, mais également après l'indépendance, de nombreux peuples autochtones ont été exploités ou intégrés dans les marchés du travail de la manière la plus désavantageuse, par exemple en tant que travailleurs en servitude. La situation de travail forcé des peuples autochtones a été une préoccupation prioritaire dans les discussions ayant abouti à l'adoption de la convention n° 29. Même aujourd'hui, dans certaines régions, les peuples autochtones sont les plus touchés par la servitude pour dettes: étude d'ensemble de 2007, paragr. 7 et 137 (y compris note de bas de page 149). Voir également la partie III sur le travail forcé, paragr. 294.

¹⁹⁰¹ *Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bangladesh, Etat plurinational de Bolivie, Botswana, Brésil, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Ethiopie, Fidji, Finlande, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonésie, Kenya, Maroc, Mexique, Mongolie, Namibie, Népal, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, République démocratique du Congo, Suède et Ukraine*.

¹⁹⁰² Voir, par exemple, *Ukraine* – CEACR, observation, 2011 (concernant l'accès des Tatars de Crimée à la fonction publique); *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010 (concernant la ségrégation professionnelle verticale et l'écart de rémunération fondé sur l'ethnie des Maoris dans la fonction publique).

¹⁹⁰³ Forum permanent des Nations Unies sur les questions autochtones, *State of the World's Indigenous peoples* (New York, 2009).

¹⁹⁰⁴ Voir, par exemple, *Australie* – CEACR, demande directe, 2011; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011.

traditionnellement ¹⁹⁰⁵, ainsi que de l'accès à leurs terres communales et aux ressources naturelles afin d'exercer leurs activités traditionnelles, est essentielle ¹⁹⁰⁶. L'accès au crédit, à la commercialisation, aux services de vulgarisation agricole et au perfectionnement de leurs qualifications professionnelles devrait également leur être accordé sur un pied d'égalité avec les autres parties de la population ¹⁹⁰⁷.

769. Nombreuses sont les femmes autochtones qui doivent faire face à une discrimination supplémentaire en raison du fait qu'elles sont des femmes sur le marché du travail et à l'intérieur de leurs communautés; elles ont notamment un accès limité aux terres et aux biens matériels propres ¹⁹⁰⁸. A cet égard, la commission se félicite des stratégies visant à améliorer la participation des femmes autochtones à toutes les procédures destinées à régulariser et délivrer des titres pour les terres communautaires ancestrales ¹⁹⁰⁹.

770. Les peuples autochtones doivent jouir de l'égalité de chances et de traitement et pouvoir accéder aux programmes de formation professionnelle offerts à toutes les parties de la population, compte tenu de leurs besoins particuliers ¹⁹¹⁰. La commission se félicite des mesures prises, par exemple dans l'*Etat plurinational de Bolivie*, pour donner la priorité à l'éducation pour les populations rurales et autochtones, y compris la création de trois universités autochtones communautaires interculturelles, une pour le peuple aymar, une autre pour le peuple quechua, et enfin la dernière pour le peuple guarani ¹⁹¹¹. Des programmes éducatifs et de sensibilisation visant à lutter contre les stéréotypes et les préjugés contre les peuples autochtones et des campagnes de vulgarisation de la législation afin de les informer de leurs droits au niveau national sont également des éléments essentiels pour promouvoir la compréhension et la coexistence entre les différents groupes de la population.

771. Des progrès ont été récemment réalisés dans des pays de toutes les régions en ce qui concerne l'adoption de législations pour protéger les communautés autochtones et promouvoir l'égalité des chances ¹⁹¹². Tout récemment, le *Congo* a adopté la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones qui interdit toute forme de discrimination contre les peuples autochtones sur la base de leur origine sociale ou de

¹⁹⁰⁵ Dans l'*Etat plurinational de Bolivie*, le «Plan Guaran» cherche à rétablir les droits fondamentaux du peuple guarani, y compris la restitution d'une partie de leurs terres d'origine, *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010; voir aussi *Finlande* – CEACR, demande directe, 2009; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁹⁰⁶ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *Finlande* – CEACR, demande directe, 2009; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011.

¹⁹⁰⁷ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 35.

¹⁹⁰⁸ Il convient aussi de mentionner un accès plus limité à l'éducation et à la formation à tous les niveaux ainsi que des niveaux de chômage plus élevés. Lorsqu'elles cherchent un emploi en dehors de leur communauté, les femmes autochtones deviennent plus vulnérables aux abus et au harcèlement sexuels et à la traite des personnes. Voir *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2009; *Panama* – CEACR, demande directe, 2010; *Paraguay* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁹⁰⁹ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁹¹⁰ Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, art. 22.

¹⁹¹¹ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁹¹² Par exemple, *Philippines* – CEACR, demande directe, 2000 (loi n° 8371 de 1997 sur les droits des peuples autochtones); *Nicaragua* – CEACR, observation, 2006 (décret n° 3584 sur le statut autonome des régions de la côte atlantique du *Nicaragua*, publié en vertu de la loi sur le régime des biens communs des peuples autochtones et des communautés ethniques des régions autonomes de la côte atlantique).

leur identité autochtone¹⁹¹³. La législation doit aussi être appliquée de manière effective et, dans certains pays, de graves problèmes persistent en ce qui concerne particulièrement les formes autochtones d'utilisation des terres et de propriété foncière¹⁹¹⁴.

772. La commission encourage vivement les pays à évaluer la situation de tous leurs groupes ethniques dans l'emploi et la profession, notamment la situation des peuples autochtones, et la discrimination dont ils sont victimes, et à communiquer ces informations dans leurs rapports soumis en vertu de l'article 22 de la Constitution. La commission rappelle que la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, fournit d'importants éléments pour lutter contre la discrimination visant les peuples autochtones et garantir l'égalité de chances et de traitement pour ces peuples. La commission estime que la ratification de cette convention constitue un progrès vers la réalisation de l'objectif de la convention n° 111¹⁹¹⁵.

Les Roms

773. Lutter contre la discrimination dont sont victimes les Roms et promouvoir l'égalité de chances dans l'emploi et la profession des membres de cette communauté sont des préoccupations récurrentes dans presque tous les pays d'Europe. Les Roms subissent des pratiques de recrutement discriminatoires et des niveaux de chômage élevés; ils ont un niveau d'instruction faible et un accès limité à une éducation de qualité et sont concentrés dans les emplois peu qualifiés, quel que soit leur niveau d'instruction¹⁹¹⁶. La discrimination à laquelle les Roms sont confrontés est symptomatique de la discrimination subie par d'autres groupes dans des régions différentes. Cette discrimination est souvent accentuée par des attitudes négatives motivées par des préjugés profondément ancrés au sujet de leurs capacités et de leurs préférences¹⁹¹⁷. La ségrégation des enfants roms en matière d'éducation, qui aboutit à de faibles niveaux d'instruction et limite ainsi l'accès des Roms à l'emploi, est particulièrement problématique¹⁹¹⁸, bien que des progrès aient été constatés à cet égard. Pour lutter contre le problème de la ségrégation des Roms dans l'éducation, certains pays ont inclus le motif de «ségrégation» dans leurs lois antidiscriminatoires¹⁹¹⁹. A cet égard, la commission appelle l'attention sur la nécessité d'adopter des mesures concrètes et

¹⁹¹³ Loi n° 5-2011 du 25 février 2011 sur la promotion et la protection des droits des peuples autochtones. La loi contient aussi des dispositions concernant les droits culturels, le droit à l'éducation et au travail sans discrimination et garantit les droits collectifs et individuels à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et des ressources naturelles qu'ils occupent ou utilisent pour leur subsistance, leurs soins de santé et leur travail.

¹⁹¹⁴ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *El Salvador* – CEACR, observations, 2010 et 2011.

¹⁹¹⁵ Voir *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2012; *Chili* – CEACR, observation, 2009; *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2012.

¹⁹¹⁶ Voir, par exemple, *Croatie* – CEACR, observation, 2011; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2011; *République tchèque* – CEACR, observations, 2003, 2008, 2009 et 2012.

¹⁹¹⁷ *Finlande* – CEACR, demande directe, 2011; *France* – CEACR, demande directe, 2010; *Italie* – CEACR, demande directe, 2011; *République tchèque* – CEACR, observation, 2004.

¹⁹¹⁸ Voir, par exemple, *Serbie* – CEACR, demande directe, 2012; et *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2012. Voir aussi *D.H. c. République tchèque* (App. No. 57325/00, 2007-XII Eur.Ct. H.R.): la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les enfants faisaient l'objet de ségrégation sur la base de la race dans un système éducatif national.

¹⁹¹⁹ *Bulgarie*, loi sur la protection contre la discrimination; *Hongrie*, loi CXXV de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances.

efficaces pour garantir et promouvoir l'égalité des chances en qui concerne l'accès à l'éducation, y compris l'éducation préscolaire des enfants roms, sans discrimination ¹⁹²⁰.

774. Les initiatives régionales financées par l'Union européenne et la Décennie pour l'inclusion des Roms (2005-2015) lancées par le Conseil de l'Europe ont donné un nouvel élan à la reconnaissance de la nécessité d'adopter des mesures ciblées pour intégrer les Roms dans la société et lutter contre la discrimination à leur encontre, en particulier dans les domaines de l'emploi et de l'éducation ¹⁹²¹. La commission a pu constater des progrès dans l'adoption de plans d'action et de stratégies nationaux en faveur des communautés roms dans la plupart des pays d'Europe, par exemple dans les pays suivants: *Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Monténégro* et *Roumanie* ¹⁹²². Les mesures adoptées ont notamment porté sur les domaines suivants: amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle, y compris des enfants roms; activités de sensibilisation; mesures d'action positive; programmes ciblés d'aide à l'emploi; et mesures législatives spécifiques. Ainsi, en *Slovénie*, la loi sur la communauté rom définit les droits des Roms et prévoit que l'Etat créera les conditions propices à l'intégration des membres de la communauté rom dans le système éducatif et le marché du travail ¹⁹²³. Dans certains pays, des mesures telles qu'une formation linguistique ciblée ont été considérées comme contribuant à lever les obstacles qui entravent l'accès des Roms à l'éducation, à l'emploi et à la profession ¹⁹²⁴. Si l'adoption de telles mesures est importante, la commission estime qu'il convient également d'améliorer l'accès des Roms à l'éducation à tous les niveaux, y compris l'enseignement donné dans leur propre langue ¹⁹²⁵. Lorsque les Roms choisissent d'exercer des activités indépendantes, ils devraient bénéficier des mêmes chances d'exercer la profession de leur choix. Les progrès accomplis grâce aux politiques et programmes d'inclusion des Roms et de lutte contre la discrimination à leur encontre ne doivent pas être affectés par le ralentissement de l'économie et les mesures d'austérité qui en découlent ¹⁹²⁶.

775. Il est également nécessaire d'établir des mesures volontaristes visant à analyser et régler la situation des divers groupes sur le marché du travail, en collaboration avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, et à améliorer les connaissances des minorités ethniques et nationales sur la législation sur la non-discrimination et l'égalité,

¹⁹²⁰ Voir *Croatie* – CEACR, observation, 2010.

¹⁹²¹ Le 19 mai 2011, le Conseil de l'Union européenne a également adopté des conclusions sur «Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'à 2020», invitant les Etats membres à identifier les facteurs qui caractérisent la concentration territoriale des groupes marginalisés et désavantagés, y compris les Roms, à faire progresser l'intégration sociale et économique des Roms en garantissant leurs droits juridiques et à favoriser les changements positifs d'attitude à leur égard, en améliorant la sensibilisation à la culture et à l'identité roms et en combattant les stéréotypes, la xénophobie et le racisme.

¹⁹²² *Albanie* – CEACR, demande directe, 2012; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2010; *Bulgarie* – CEACR, observation, 2007; *Croatie* – CEACR, observation, 2011; *Finlande* – CEACR, demande directe, 2011; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2008; *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2011; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010; *Portugal* – CEACR, demande directe, 2012; *Roumanie* – CEACR, observation, 2006.

¹⁹²³ Voir *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁹²⁴ Voir *Lituanie* – CEACR, demande directe, 2010; *République de Moldova* – CEACR, demandes directes, 2010 et 2011.

¹⁹²⁵ Voir *Roumanie* – CEACR, observation, 2008.

¹⁹²⁶ Voir, par exemple, *République tchèque* – CEACR, observation, 2012.

et sur les mécanismes et procédures d'application¹⁹²⁷. Les politiques visant à lutter contre la discrimination envers les Roms ne sauraient être efficaces si l'on n'adopte pas et si l'on ne met pas en œuvre sans délai des mesures pour combattre les stéréotypes et les préjugés concernant les capacités et les préférences des Roms et pour promouvoir le respect et la tolérance entre toutes les composantes de la population¹⁹²⁸. De telles politiques devraient être mises en œuvre sans retard. Une évaluation systématique des résultats obtenus et des progrès accomplis est essentielle. La commission relève toutefois que, malgré la multiplication des mesures en faveur des Roms, les informations sur l'impact de ces mesures font souvent défaut. Elle se félicite donc du fait que certains pays ont pris des mesures spécifiques, dont notamment la mise en place de structures spécialisées pour assurer un suivi et faire rapport sur l'application des stratégies et plans nationaux ainsi que sur les progrès qui ont pu ainsi être accomplis¹⁹²⁹.

Travailleurs migrants

776. Dans certains pays, les personnes appartenant aux minorités raciales et ethniques sont largement constituées de travailleurs étrangers, d'immigrés ou de descendants d'immigrés. Bien que l'*article 1, paragraphe 1 a)*, de la convention ne mentionne pas expressément la «nationalité», tant les nationaux que les non-nationaux doivent être protégés contre la discrimination fondée sur les motifs énumérés par la convention. Les travailleurs migrants sont particulièrement vulnérables aux préjugés et aux différences de traitement sur le marché du travail fondés sur des motifs tels que la race, la couleur ou l'ascendance nationale qui se mêlent souvent à d'autres motifs tels que le sexe ou la religion. Les liens entre migration et discrimination doivent être abordés dans le cadre de la convention. ***Les gouvernements doivent formuler et appliquer une politique nationale d'égalité s'appliquant à tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants, afin d'éliminer toute discrimination à leur encontre sur la base de tous les motifs énumérés dans la convention***¹⁹³⁰.

777. Dans certains pays, les garanties constitutionnelles relatives à l'égalité ou à la non-discrimination se limitent aux ressortissants¹⁹³¹. En l'absence de toute disposition législative pertinente protégeant les non-ressortissants de la discrimination dans l'emploi et la profession, des mesures concrètes doivent être adoptées pour protéger ces travailleurs dans la pratique contre toute discrimination fondée sur les motifs énumérés dans la convention. Dans la plupart des cas, il est nécessaire de s'assurer que les non-ressortissants sont couverts par des dispositions relatives à la non-discrimination et à l'égalité dans la législation du travail ou dans toute autre législation pertinente. La commission a souligné l'importance de garantir une protection législative efficace, de promouvoir une telle législation et d'en assurer le respect pour veiller à ce que les travailleurs migrants ne fassent pas l'objet de discrimination ou d'abus¹⁹³².

¹⁹²⁷ Voir, par exemple, *Suède* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁹²⁸ Voir *France* – CEACR, demande directe, 2011; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2011; *Roumanie* – CEACR, observation, 2008.

¹⁹²⁹ Voir *Albanie* – CEACR, demande directe, 2010; *Bulgarie* – CEACR, observation et demande directe, 2012; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2012.

¹⁹³⁰ Voir *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2009.

¹⁹³¹ Voir *Ethiopie* – CEACR, observation, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2009; *Swaziland* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁹³² Voir *Bahreïn* – CEACR, observation, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2010.

778. La vulnérabilité particulière des travailleurs migrants en situation irrégulière à la discrimination, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, y compris les salaires et la sécurité et la santé au travail et les accidents du travail, est un problème auquel il convient de s'attaquer¹⁹³³. La commission rappelle que, en vertu de la convention, tous les travailleurs migrants, y compris ceux qui sont en situation irrégulière, doivent être protégés contre la discrimination dans l'emploi fondée sur les motifs énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a)¹⁹³⁴.

779. Il importe aussi de s'assurer que les lois et les politiques sur les migrations et leur mise en œuvre n'aboutissent pas à une discrimination contre les travailleurs migrants fondée sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale¹⁹³⁵. La commission a relevé des difficultés particulières dans l'application de la convention au regard de certains règlements et lois régissant l'emploi de travailleurs étrangers, par exemple certains systèmes de permis de travail et de parrainage restreignant strictement la possibilité pour les travailleurs de changer de lieu de travail, d'employeur ou de parrain. La commission considère qu'un système d'emploi de travailleurs migrants, qui place ces travailleurs dans une situation particulièrement vulnérable et offre aux employeurs la possibilité d'exercer un pouvoir disproportionné à leur encontre, peut donner lieu à une discrimination fondée sur les motifs prévus par la convention¹⁹³⁶. Il est essentiel que, dans le cadre de systèmes d'emploi, les travailleurs migrants puissent jouir de la protection prévue par la convention, en droit comme en pratique. En particulier dans les pays où les travailleurs migrants représentent une forte proportion et parfois la majorité de la main-d'œuvre, il est important d'examiner régulièrement la législation concernant les travailleurs migrants, y compris les systèmes de parrainage. La commission estime que, en donnant aux travailleurs migrants la possibilité de changer d'employeur ou de lieu de travail, il est possible d'éviter des situations dans lesquelles ils sont particulièrement vulnérables à la discrimination et aux abus¹⁹³⁷. Il est essentiel à cet égard d'accorder aux travailleurs migrants une protection juridique contre les discriminations et de mettre en place des mécanismes adéquats et efficaces de règlement des différends¹⁹³⁸. La crainte de représailles de la part de l'employeur, notamment par la cessation ou le non-renouvellement du contrat de travail, est un problème qu'il faut résoudre, notamment en organisant un système d'inspection du travail efficace et en favorisant l'accès des travailleurs migrants aux voies de recours, y compris à des procédures de plainte simples et rapides¹⁹³⁹.

¹⁹³³ Voir *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010: la commission avait noté que la décision du tribunal du travail de Johannesburg de mars 2008 souligne que les travailleurs migrants en situation irrégulière jouissent du droit à des pratiques de travail équitables établi par la Constitution et aux protections prévues par la loi sur les relations professionnelles. S'agissant de l'indemnisation des accidents du travail, la commission renvoie à la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925. Voir également à ce propos *Thaïlande* – CEACR, observation, 2012 (convention n° 19).

¹⁹³⁴ Voir *Argentine* – CEACR, observation, 2011; *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Espagne* – CEACR, observation, 2002; *France* (Guyane française) – CEACR, demande directe, 2011; *Italie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁹³⁵ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011.

¹⁹³⁶ Voir, par exemple, *Bahreïn* – CEACR, observation, 2009; *République de Corée* – CEACR, observation, 2009; *Koweït* – CEACR, observation, 2011; voir également la partie III sur le travail forcé, paragr. 295.

¹⁹³⁷ Voir, par exemple, *République de Corée* – CEACR, observation, 2009.

¹⁹³⁸ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, observations, 2007 et 2009; *Koweït* – CEACR, observation, 2011; *Qatar* – CEACR, observation, 2009.

¹⁹³⁹ Voir, par exemple, *République de Corée* – CEACR, observation, 2009; *Qatar* – CEACR, observation, 2009. Voir également paragr. 872-886 ci-après.

780. Les travailleurs domestiques migrants, notamment les femmes, ont été particulièrement touchés par l'absence de protection légale contre la discrimination fondée sur les motifs prévus par la convention et par des systèmes de parrainage restrictifs¹⁹⁴⁰. Des mesures concrètes ont été prises pour remédier à la situation des travailleurs domestiques migrants, telles que des campagnes de formation et d'information, des dispositions visant à revoir les systèmes de parrainage, l'adoption de règlements régissant leurs conditions de travail, des contrats de travail types¹⁹⁴¹ et un renforcement des mécanismes de plaintes¹⁹⁴².

781. Des difficultés dans l'application de la convention aux travailleurs migrants apparaissent aussi lorsque des restrictions légales interdisent aux travailleurs migrants l'accès à certaines catégories d'emplois ou lorsque la priorité est donnée aux résidents lors du recrutement ou du maintien dans l'emploi. L'application de la législation dans la pratique ne devrait pas conduire à une discrimination indirecte contre les travailleurs migrants et les non-nationaux fondée sur les motifs énumérés par la convention en matière d'engagement et de sécurité de l'emploi¹⁹⁴³.

Discrimination fondée sur le sexe et égalité de genre

782. En vertu de la convention, la discrimination fondée sur le sexe inclut les distinctions reposant sur les caractéristiques biologiques ainsi que les inégalités de traitement découlant des rôles et responsabilités socialement construits qui sont assignés à un sexe particulier (genre). Ces rôles et responsabilités varient en fonction de l'âge, de la race, de la classe, de l'appartenance ethnique et de la religion, et en fonction de l'environnement géographique, économique et politique. Ces dernières années, la notion de genre¹⁹⁴⁴ a été incorporée dans la législation nationale de plusieurs pays, notamment l'*Etat plurinational de Bolivie*, le *Burundi*, les *Comores*, les *Fidji*, la *Finlande*, la *Lettonie*, la *Fédération de Russie*, le *Rwanda*, la *Serbie*, les *Seychelles* et la *Suède*¹⁹⁴⁵, comme constituant un motif illicite de discrimination dans l'emploi, mais fait également partie d'une stratégie législative globale visant à éliminer la discrimination fondée sur le genre dans tous les domaines¹⁹⁴⁶.

¹⁹⁴⁰ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2009; *Bahreïn* – CEACR, observation, 2009; *République de Corée* – CEACR, observation, 2009; *Emirats arabes unis* – CEACR, demande directe, 2009; *Koweït* – CEACR, observations, 2009 et 2011; *Qatar* – CEACR, observation, 2008.

¹⁹⁴¹ Voir, par exemple, *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011; *Liban* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁹⁴² Voir également paragr. 795 à 797 ci-après (travailleurs domestiques).

¹⁹⁴³ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, demande directe, 2010; *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁹⁴⁴ L'utilisation de la notion de «genre» en tant que variable socio-économique pour l'analyse des rôles, responsabilités, problèmes, opportunités et besoins des hommes et des femmes est une composante essentielle de la promotion de l'égalité de chances et de traitement en vertu de la convention.

¹⁹⁴⁵ *Etat plurinational de Bolivie*, décret suprême n° 0213 de 2009; *Burundi*, loi n° 1/28 de 2006 relative au statut général des fonctionnaires; *Comores*, loi n° 04-006/A.U de 2004, portant statut de la fonction publique; *Finlande*, loi de 2004 relative à la lutte contre la discrimination; *Lettonie*, Code du travail de 2002; *Fédération de Russie*, Code du travail de 2001; *Rwanda*, loi n° 59/2008 relative à la prévention et à la répression des violences sexistes; *Serbie*, loi de 2009 relative à l'interdiction de la discrimination; *Seychelles*, loi de 2006 (modification) sur l'emploi; *Suède*, loi de 2003 relative à l'interdiction de la discrimination.

¹⁹⁴⁶ Par exemple, loi de la République d'*Azerbaïdjan* de 2006 relative à la garantie de l'égalité de genre; *Bosnie-Herzégovine*, loi de 2003 sur l'égalité de genre; *Croatie*, loi de 2008 sur l'égalité de genre; *Islande*, loi n° 10/2008 sur l'égalité de statut et des droits des femmes et des hommes; *Monténégro*, loi de 2007 sur l'égalité de genre; *Philippines*, Magna Carta en faveur des femmes (loi n° 9710); *Tadjikistan*, loi n° 89 du 1^{er} mars 2005 sur les garanties apportées par l'Etat à l'égalité entre hommes et femmes et l'égalité de chances pour leur réalisation; *Viet Nam*, loi n° 73/2006/QH11 sur l'égalité de genre; *Zambie*, loi de 2006 sur l'autonomisation économique des citoyens.

783. *La protection contre la discrimination s'applique aux hommes comme aux femmes, même si, en droit et en pratique, ce sont surtout les femmes qui souffrent de très fortes inégalités. Même si la convention prévoit que les dispositions légales discriminatoires¹⁹⁴⁷ doivent être abrogées, il existe toujours des lois directement ou indirectement discriminatoires à l'égard des femmes. Les femmes sont surreprésentées dans l'économie informelle et les emplois atypiques, y compris dans les emplois à temps partiel, rencontrent plus d'obstacles pour accéder à des postes de responsabilité et continuent à assumer une part disproportionnée des responsabilités familiales. Les stéréotypes concernant les aspirations et capacités des femmes et leur aptitude à occuper certains emplois ou encore les stéréotypes sur leur souhait ou leur disponibilité pour occuper un emploi à plein temps, continuent de créer une ségrégation entre hommes et femmes dans l'éducation et la formation et, par conséquent, sur le marché du travail¹⁹⁴⁸.*

Grossesse et maternité

784. Les distinctions dans l'emploi et la profession fondées sur la grossesse ou la maternité sont discriminatoires¹⁹⁴⁹, car elles ne touchent, par définition, que les femmes. En vue d'améliorer la protection dans ce domaine, la plupart des pays européens ainsi que, par exemple, l'*Afghanistan*, l'*Afrique du Sud*, l'*Australie*, la *Chine*, les *Fidji*, la *Gambie* et *Maurice* ont ajouté la grossesse et la maternité (ou l'accouchement) aux motifs interdits de discrimination énoncés dans la législation nationale¹⁹⁵⁰. D'autres pays, en particulier d'Amérique latine, ont adopté des textes de loi interdisant expressément de subordonner l'embauche à un test de grossesse¹⁹⁵¹. Malgré ces progrès législatifs, les pratiques discriminatoires associées à la grossesse ou à la maternité continuent d'exister: licenciement, refus de réintégration après un congé de maternité¹⁹⁵², recours aux contrats de travail temporaire pour exercer une discrimination à l'égard des femmes enceintes¹⁹⁵³ et test de grossesse obligatoire¹⁹⁵⁴. En vue de combattre efficacement la discrimination fondée sur la grossesse et la maternité, la commission a

¹⁹⁴⁷ Art. 3 b).

¹⁹⁴⁸ Voir *Arabie saoudite* – CEACR, observations, 1997, 2000, 2001, 2004, 2006: la commission se déclare préoccupée, depuis de nombreuses années, par le fait que l'article 160 du Code du travail interdisant que des hommes et des femmes se trouvent ensemble sur le même lieu de travail [...] peut aboutir à une ségrégation professionnelle de fait fondée sur le sexe. Bien que l'article 160 ait été abrogé, le Code du travail contient toujours une disposition selon laquelle «les femmes travaillent dans tous les domaines convenant à leur nature» et interdisant d'employer des femmes dans les emplois ou secteurs dangereux.

¹⁹⁴⁹ Dans la mesure où il ne s'agit pas de mesures de protection au sens de l'article 5 de la convention: voir paragr. 836 à 840.

¹⁹⁵⁰ *Afghanistan*, Code du travail de 2007; *Afrique du Sud*, loi de 2008 sur l'équité dans l'emploi; *Australie*, loi de 2009 sur l'équité au travail; *Chine*, loi de 2007 sur la promotion de l'emploi et loi de 2008 sur le contrat de travail; *Fidji*, promulgation de 2007 sur les relations d'emploi; *Gambie*, loi de 2007 sur le travail; *Maurice*, loi de 2008 sur les droits en matière d'emploi.

¹⁹⁵¹ Voir, par exemple, *Chili*, loi n° 19591 du 9 novembre 1998; *Honduras*, loi de 2000 sur l'égalité des chances pour les femmes.

¹⁹⁵² Voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2010; *Belgique* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2011; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Israël* – CEACR, demande directe, 2011. En ce qui concerne la *Belgique*, la commission s'est déclarée préoccupée par l'augmentation des différends en matière de discrimination liée à la grossesse, l'accouchement et la maternité, souvent dus à un manque d'information sur la législation chez les femmes enceintes, et chez les travailleurs et les employeurs en général.

¹⁹⁵³ Voir *Panama* – CEACR, observation, 2010.

¹⁹⁵⁴ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Guatemala* – CEACR, observation, 2010.

demandé aux gouvernements concernés de prendre des mesures spécifiques en collaboration avec les partenaires sociaux¹⁹⁵⁵. La convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, reconnaît que la protection de la maternité est une condition préalable à l'égalité entre hommes et femmes et à la non-discrimination dans l'emploi et la profession. La commission considère que la ratification de la convention n° 183 constitue un progrès important sur la voie de la réalisation de l'objectif plus large de l'égalité entre hommes et femmes dans l'emploi et la profession, inscrit dans la convention n° 111¹⁹⁵⁶.

Travailleurs ayant des responsabilités familiales

785. Les mesures législatives et autres mesures destinées à aider les travailleurs ayant des responsabilités familiales sont essentielles pour promouvoir l'égalité de genre dans l'emploi et la profession, et les mesures adoptées dans ce domaine constituent «le prolongement naturel du principe d'égalité»¹⁹⁵⁷. En vue de promouvoir l'égalité de genre, plusieurs pays ont inscrit les responsabilités familiales dans leur législation nationale en tant que motif interdit de discrimination¹⁹⁵⁸. D'autres ont adopté des dispositions législatives destinées à aider les travailleurs ayant des responsabilités familiales¹⁹⁵⁹: amélioration des droits au congé de maternité et de paternité et au congé parental¹⁹⁶⁰, aménagement du temps de travail, obligation pour les employeurs d'aider leurs salariés à concilier travail et responsabilités familiales¹⁹⁶¹, et amélioration de la protection des travailleurs à temps partiel¹⁹⁶², dont beaucoup sont des femmes. En *Lettonie*, une modification apportée à la législation du travail prévoit que «tout traitement moins favorable en matière de congé prénatal, de maternité ou de paternité» est considéré comme une discrimination directe¹⁹⁶³. Au *Pakistan*, le plan national d'action de réforme en matière de genre comporte des mesures destinées à accroître le taux d'activité des femmes dans le secteur public, notamment grâce à l'amélioration des locaux en y intégrant des sanitaires et des garderies d'enfants¹⁹⁶⁴. Diverses conventions

¹⁹⁵⁵ Voir *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011; *Guatemala* – CEACR, observation, 2011.

¹⁹⁵⁶ Voir, par exemple, *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011.

¹⁹⁵⁷ *Travailleurs ayant des responsabilités familiales*, étude d'ensemble des rapport sur la convention (n° 156) et la recommandation (n° 165) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 4B), 80^e session, 1993, paragr. 266.

¹⁹⁵⁸ Voir *Australie*, loi de 2009 sur l'équité au travail; *Fidji*, promulgation de 2007 sur les relations d'emploi; *Malte*, loi de 2003 sur l'égalité pour les hommes et les femmes; *Namibie*, loi de 2007 sur le travail; *Roumanie*, Code du travail de 2003; *Rwanda*, loi n° 13/2009 portant réglementation du travail.

¹⁹⁵⁹ Voir *Finlande*, loi de 2001 sur le contrat de travail; *Islande*, loi n° 27/2000 sur l'interdiction du licenciement pour responsabilités familiales; *République tchèque*, loi n° 115/2000 portant modification du Code du travail.

¹⁹⁶⁰ Voir *Afghanistan*, Code du travail de 2007; *Allemagne*, loi de 2008 sur les soins infirmiers et loi de 2008 sur les soins aux enfants; *Arménie*, Code du travail de 2004; *Australie*, loi de 2010 sur le congé parental rémunéré; *Islande*, loi n° 95/2000 sur le congé de maternité/paternité et le congé parental; *Tadjikistan*, loi-cadre n° 89 de 2005 sur les garanties de l'Etat en matière d'égalité des droits entre hommes et femmes et d'égalité des chances dans l'exercice de ces droits.

¹⁹⁶¹ Voir *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2010: art. 161(2) de la loi de 2005 sur les relations de travail.

¹⁹⁶² Voir *République de Corée* – CEACR, observations, 2008 et 2009, concernant la loi sur la protection des travailleurs liés par un contrat de travail à durée déterminée et des travailleurs à temps partiel interdisant la discrimination en raison de leur situation dans l'emploi.

¹⁹⁶³ *Lettonie* – CEACR, demande directe, 2011 (loi de 2001 sur le travail, modifiée en mars 2010).

¹⁹⁶⁴ *Pakistan* – CEACR, observation, 2011.

collectives prévoient également un congé de maternité et de paternité ou abordent certains aspects de la conciliation entre le travail et la vie de famille.

786. Toutefois, lorsque la législation, les conventions collectives ou certaines mesures laissent entendre que la principale responsabilité pour les soins à la famille incombe aux femmes ou excluent les hommes de certains droits et avantages¹⁹⁶⁵, cela renforce et fait perdurer les stéréotypes sur les rôles des femmes et des hommes dans la famille et la société. La commission considère que, pour atteindre l'objectif de la convention, les mesures d'aide aux travailleurs ayant des responsabilités familiales doivent être accessibles aux hommes et aux femmes sur un pied d'égalité¹⁹⁶⁶. La convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, donne des orientations utiles sur les mesures à prendre pour lutter contre la discrimination fondée sur les responsabilités familiales et aider les travailleurs concernés en vue de promouvoir l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et les femmes, et entre les travailleurs ayant des responsabilités familiales et les autres travailleurs.

Législation en matière de relations personnelles et familiales

787. Les lois régissant les relations personnelles et familiales qui n'assurent pas encore l'égalité de droits entre hommes et femmes continuent également de nuire à l'égalité dans le domaine du travail et de l'emploi, en particulier celles qui autorisent le mari à s'opposer à ce que sa femme travaille hors du foyer, ou qui obligent la femme à obtenir l'autorisation de son mari avant d'accepter certains emplois. Les distinctions fondées sur l'état civil, la situation matrimoniale ou, plus précisément, la situation de famille (en ce qui concerne notamment la responsabilité pour les personnes à charge) sont contraires à la convention quand elles ont pour effet d'imposer à un individu de l'un ou l'autre sexe une obligation ou une condition qui ne serait pas imposée à un individu de l'autre sexe¹⁹⁶⁷. La protection contre la discrimination prévue par la convention s'applique de manière égale aux deux sexes, et l'adoption de lois nationales assurant l'égalité des droits et des responsabilités entre hommes et femmes constitue une étape importante dans la recherche de l'égalité dans la société. Par exemple, la loi adoptée au *Maroc* assurant l'égalité des droits et des responsabilités pour les hommes et les femmes au sein de la famille et mettant fin à certaines restrictions figurant dans l'ancienne *Moudawana* (Code du statut personnel) a été considérée par la commission comme un instrument législatif qui crée un nouvel environnement devant permettre de progresser rapidement sur la voie de l'égalité de chances et de traitement pour les hommes et les femmes dans

¹⁹⁶⁵ Voir *Autriche* – CEACR, demande directe, 2006; *Bahreïn* – CEACR, demande directe, 2008; *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011; *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2006; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2010; *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁹⁶⁶ Voir *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2009; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2010; *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011. Voir aussi *Roumanie* – CEACR, demande directe, 2011: la commission a noté que les conventions collectives applicables à l'industrie minière (art. 7(12)) et à la construction automobile (art. 126) prévoient que les femmes qui s'occupent d'enfants de moins de 6 ans ont le droit de travailler à mi-temps si elles n'ont pas accès à une crèche ou à un jardin d'enfants, et que ces périodes sont considérées comme du travail à plein temps aux fins du calcul de l'ancienneté. Plusieurs conventions collectives contiennent des dispositions qui accordent aux femmes le droit à un temps de travail plus court pour s'occuper de leurs enfants et le droit à des jours de congé supplémentaires pour s'occuper d'un enfant malade. Les hommes ne bénéficient de ces droits que lorsque la mère de l'enfant est décédée.

¹⁹⁶⁷ La commission a pris note de l'incompatibilité avec la convention de lois donnant la possibilité aux maris d'empêcher leurs épouses de prendre certains emplois au *Cameroun* – CEACR, observation, 2010; à *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2009; au *Gabon* – CEACR, demande directe, 2010; en *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2009; au *Tchad* – CEACR, observation, 2009.

l'emploi et la profession ¹⁹⁶⁸. D'importants progrès ont été réalisés au *Lesotho* avec l'adoption de la loi de 2006 relative à la capacité juridique des personnes mariées, qui abroge les règles de la *common law* et du droit coutumier et toutes autres règles en matière de mariage en vertu desquelles l'époux acquiert des droits maritaux sur la personne et les biens de sa femme ¹⁹⁶⁹.

Exclusions de certains emplois

788. A certaines occasions, la commission s'est déclarée préoccupée par les lois et pratiques discriminatoires qui limitent le recrutement des femmes, notamment dans le système judiciaire ¹⁹⁷⁰ et dans la police ¹⁹⁷¹, et par les conditions d'emploi des femmes. La commission a également estimé que les dispositions juridiques fixant des critères communs de taille et d'aptitude physique pour l'admission dans les écoles de police étaient susceptibles de constituer une discrimination indirecte contre les femmes ¹⁹⁷². La discrimination fondée sur le sexe dans les offres d'emploi ¹⁹⁷³, les restrictions à l'embauche des femmes fondées sur l'âge ¹⁹⁷⁴ et l'absence d'interdiction législative de la discrimination à l'embauche envers ces dernières restent préoccupantes ¹⁹⁷⁵. ***Les femmes doivent avoir le droit de choisir librement un emploi ou une profession, et la commission relève que les exclusions ou préférences vis-à-vis d'un emploi particulier dans le contexte de l'article 1, paragraphe 2, de la convention doivent être définies objectivement en dehors de tout stéréotype et préjugé négatif sur les rôles des hommes et des femmes*** ¹⁹⁷⁶.

Harcèlement sexuel

789. ***Le harcèlement sexuel amoindrit l'égalité au travail en mettant en cause l'intégrité, la dignité et le bien-être des travailleurs. Il nuit à l'entreprise en affaiblissant les fondements de la relation de travail et en diminuant la productivité*** ¹⁹⁷⁷. ***Au fil des années, la commission a toujours exprimé le point de vue selon lequel le harcèlement sexuel, qui est une forme grave de discrimination fondée sur le sexe et viole les droits humains, doit être traité dans le cadre de la convention. Compte tenu de la gravité et des répercussions sérieuses de cette pratique, la commission rappelle son observation générale dans laquelle elle souligne l'importance qu'il y a à prendre des mesures efficaces pour prévenir et interdire le harcèlement***

¹⁹⁶⁸ Maroc – CEACR, observation, 2005 (Code de la famille de 2004).

¹⁹⁶⁹ Lesotho – CEACR, observation, 2010.

¹⁹⁷⁰ Egypte – CEACR, demande directe, 2011; République islamique d'Iran – CEACR, observation, 2011; Koweït – CEACR, observation, 2011.

¹⁹⁷¹ Voir Nigéria – CEACR, observation, 2011.

¹⁹⁷² Voir Grèce – CEACR, observation, 2009 (décret présidentiel n° 90 du 7 avril 2003).

¹⁹⁷³ Voir Cambodge – CEACR, demande directe, 2011; Mongolie – CEACR, demande directe, 2011. Voir aussi Qatar – CEACR, observation, 2009: la commission a rappelé que les stéréotypes concernant les capacités des femmes et leur «aptitude» à certains emplois contribuent à la discrimination à l'embauche.

¹⁹⁷⁴ Voir République islamique d'Iran – CEACR, observation, 2011; Nigéria – CEACR, observation, 2011.

¹⁹⁷⁵ Voir Philippines – CEACR, observation, 2008.

¹⁹⁷⁶ Voir, par exemple, Comores – CEACR, demande directe, 2008; Côte d'Ivoire – CEACR, observation, 2011; ex-République yougoslave de Macédoine – CEACR, demande directe, 2009; Grèce – CEACR, observation, 2001; République islamique d'Iran – CEACR, observation, 2011; Irlande – CEACR, observation, 2009; Nigéria – CEACR, observation, 2011. Voir également paragr. 838 à 840 ci-après.

¹⁹⁷⁷ CEACR, observation générale, 2003, convention n° 111, p. 497.

*sexuel au travail*¹⁹⁷⁸. Ces mesures doivent viser aussi bien le harcèlement qui s'apparente au chantage sexuel (*quid pro quo*) que le harcèlement qui résulte d'un environnement de travail hostile. L'observation générale de la commission fournit des orientations complémentaires à cet égard¹⁹⁷⁹.

790. Des progrès ont été réalisés dans certains pays grâce à l'adoption de dispositions législatives sur le harcèlement sexuel dans l'emploi et la profession. Par exemple, la République dominicaine, le Honduras, le Mexique, la Namibie et le Timor-Leste¹⁹⁸⁰ ont inséré des dispositions sur le harcèlement sexuel dans leur Code du travail alors que d'autres, tels que l'Afrique du Sud, le Costa Rica, Israël, le Pérou, les Philippines, le Rwanda et l'Uruguay, ont adopté des législations spécifiques sur le harcèlement sexuel¹⁹⁸¹. Néanmoins, certains gouvernements soutiennent que le harcèlement sexuel est inconnu dans la culture, les traditions ou la pratique de leur pays, arguant du fait qu'aucune plainte n'a été déposée¹⁹⁸². La commission rappelle que l'absence de plaintes pour harcèlement sexuel n'indique pas nécessairement que cette forme de discrimination n'existe pas; elle peut plutôt indiquer l'absence de cadre légal approprié, le fait que les responsables gouvernementaux, les travailleurs et les employeurs et leurs organisations ne sont pas sensibilisés à cette forme de discrimination, ne la comprennent pas ou ne la reconnaissent pas, ainsi que l'absence d'accès aux mécanismes de plainte et des voies de recours, leur inadaptation ou par la crainte de représailles.

791. Des lacunes législatives spécifiques demeurent sur le plan de la prévention effective du harcèlement sexuel et de la protection contre cette pratique. Alors que certaines lois font du harcèlement *quid pro quo* ou du harcèlement résultant d'un environnement hostile des éléments constitutifs du harcèlement sexuel, comme en Autriche¹⁹⁸³ et au Timor-Leste, d'autres ne comportent souvent aucune définition précise¹⁹⁸⁴ ou ne tiennent pas compte de l'un de ces deux éléments du harcèlement sexuel¹⁹⁸⁵. La commission considère à cet égard que, sans une définition et une

¹⁹⁷⁸ CEACR, observation générale, 2003, convention n° 111, pp. 497-498.

¹⁹⁷⁹ *Ibid.*, p. 497: Les définitions du harcèlement sexuel contiennent les éléments suivants: 1) («*quid pro quo*»): tout comportement non désiré à connotation sexuelle s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, ou tout autre comportement fondé sur le sexe, ayant pour effet de porter atteinte à la dignité de femmes et d'hommes, qui n'est pas bienvenu, déraisonnable et offense la personne; et le rejet d'une telle conduite par une personne, ou sa soumission à cette conduite est utilisée de manière explicite ou implicite comme base d'une décision qui affecte son travail; 2) (environnement de travail hostile): une conduite qui a pour effet de créer un environnement de travail intimidant, hostile ou humiliant pour une personne.

¹⁹⁸⁰ Rapport du Timor-Leste au titre de l'article 19 se référant au Code du travail de 2002.

¹⁹⁸¹ Afrique du Sud, loi de 1998 sur l'équité dans l'emploi et Code de bonnes pratiques sur le traitement des cas de harcèlement sexuel; Costa Rica, loi n° 8805 modifiant la loi n° 7476 concernant le harcèlement sexuel dans l'emploi et l'enseignement (28 avril 2010); Israël, loi de 1998 sur la prévention du harcèlement sexuel; Pérou, loi n° 27942 de 2003 sur la prévention et la sanction du harcèlement sexuel; Philippines, loi de 1995 contre le harcèlement sexuel (loi de la République n° 7877); Rwanda, loi n° 59/2008 sur la prévention et la sanction des violences fondées sur le sexe; Uruguay, loi n° 18561 sur le harcèlement sexuel au travail et dans l'enseignement (18 août 2009).

¹⁹⁸² Voir, par exemple, Arabie saoudite – CEACR, observation, 2010; Mauritanie – CEACR, demande directe, 2009; Soudan – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁹⁸³ Loi fédérale sur l'égalité de traitement. Voir également Bulgarie: loi de 2003 sur la protection contre la discrimination.

¹⁹⁸⁴ Voir Chine – CEACR, demande directe, 2010; Iraq – CEACR, demande directe, 2011; Jordanie – CEACR, demande directe, 2011; Viet Nam – CEACR, observation, 2010.

¹⁹⁸⁵ Par exemple, la Serbie ne prend pas en compte la notion de harcèlement *quid pro quo* dans sa législation, alors que le Bénin, le Burkina Faso, le Niger, le Paraguay et l'Ukraine ne prennent pas en compte l'environnement hostile.

interdiction précises du harcèlement sexuel «*quid pro quo*» ou dû à un environnement hostile, il est permis de se demander si la législation couvre bien toutes les formes de harcèlement sexuel¹⁹⁸⁶.

792. La commission considère que, en général, les poursuites pénales ne suffisent pas pour éliminer le harcèlement sexuel en raison du caractère sensible de cette question, de la charge de la preuve qui est difficile à apporter, notamment s'il n'y a pas de témoin (ce qui est souvent le cas) et du fait que le droit pénal met généralement l'accent sur l'agression sexuelle ou les «actes immoraux», et non sur l'ensemble des comportements constituant le harcèlement sexuel dans l'emploi et la profession¹⁹⁸⁷. La commission considère également que la législation qui n'offre aux victimes de harcèlement sexuel comme seule possibilité d'obtenir réparation que la cessation de la relation de travail ne leur accorde pas une protection suffisante puisque, dans les faits, elle sanctionne les victimes et pourrait les dissuader de chercher à obtenir réparation¹⁹⁸⁸.

793. La protection contre le harcèlement sexuel devrait couvrir l'ensemble des salariés, hommes et femmes, en ce qui concerne non seulement l'emploi et la profession, mais aussi l'éducation et la formation professionnelle, l'accès à l'emploi et les conditions d'emploi¹⁹⁸⁹. La loi sur les droits de l'homme et la loi sur les relations d'emploi de la *Nouvelle-Zélande* font peser sur les employeurs une large responsabilité, en couvrant les actes des clients et des collègues de travail, et protègent l'ensemble des salariés contre le harcèlement sexuel, y compris les travailleurs à domicile et les candidats à un poste¹⁹⁹⁰. D'autres lois, par exemple en *Ouganda*, aux *Pays-Bas* et en *Roumanie*, obligent les employeurs à prendre des mesures pour prévenir le harcèlement sexuel sur le lieu de travail¹⁹⁹¹. La question du harcèlement sexuel est également prise en compte au niveau régional, en particulier dans l'Union européenne et dans les Caraïbes¹⁹⁹². En l'absence de législation, les tribunaux ont pu jouer un rôle important en adoptant des directives sur le harcèlement sexuel qui ont force de loi jusqu'à l'adoption d'une législation appropriée¹⁹⁹³. Les directives établies par la Haute Cour du *Bangladesh*, par exemple, donnent une définition détaillée du harcèlement sexuel («*quid pro quo*» et environnement hostile) ainsi que des orientations destinées à aider les employeurs et les

¹⁹⁸⁶ Voir *France* – CEACR, demande directe, 2011; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁹⁸⁷ Voir *Koweït* – CEACR, observation, 2010; *Qatar* – CEACR, demande directe, 2012.

¹⁹⁸⁸ Voir *Gambie* – CEACR, demande directe, 2012; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2012; *Mexique* – CEACR, observation, 2009.

¹⁹⁸⁹ *Chili*, la loi n° 20005 du 8 mars 2005 définit et sanctionne le harcèlement sexuel; *El Salvador*, le décret n° 520 ne protège que les femmes; *Ouganda*, l'article 7 de la loi sur l'emploi ne couvre pas le harcèlement par les collègues de travail (demande directe, 2011). Dans sa demande directe de 2007, la commission a estimé que la portée de cette loi était plus restreinte en ce qui concerne les personnes qui devraient être protégées et celles qui peuvent être considérées comme responsables, et les domaines qui relèvent du champ d'application de la loi et les procédures de protection des victimes.

¹⁹⁹⁰ *Luxembourg* – CEACR, demande directe, 2002; voir également *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2006: loi de 2000 sur les relations d'emploi; loi n° 82 de 1993 sur les droits de l'homme.

¹⁹⁹¹ *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2008: la loi sur les conditions de travail oblige les employeurs à mettre en place une politique de protection contre le harcèlement sexuel, les violences et les agressions; *Roumanie*: la loi n° 202/2002 prévoit l'obligation de communiquer la politique en matière de harcèlement sexuel dans l'entreprise et des sanctions disciplinaires en cas d'infraction.

¹⁹⁹² Art. 2(1)(d) et art. 26 de la directive 2006/54/CE («refonte»); CARICOM, législation-type sur le harcèlement sexuel, dispositions 3 et 4.

¹⁹⁹³ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011 (jugement de la Haute Cour en date du 14 mai 2009 dans l'affaire *Association nationale des avocates du Bangladesh c. gouvernement du Bangladesh et consorts*); *Inde* – CEACR, observation, 1998 (jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Vishaka et Ors c. l'Etat du Rajasthan* en date du 13 août 1997).

établissements d'enseignement à prévenir le harcèlement sexuel et des directives sur le mécanisme de plainte et la procédure pénale.

794. L'éventail des mesures pratiques adoptées par les gouvernements pour lutter contre le harcèlement sexuel est très large: service d'assistance téléphonique, aide juridique ou service d'appui aux victimes de harcèlement sexuel ¹⁹⁹⁴, structures chargées d'engager des procédures administratives pour harcèlement sexuel ¹⁹⁹⁵, ou formation des partenaires sociaux et des inspecteurs du travail ¹⁹⁹⁶. D'autres pays, tels que l'*Indonésie*, l'*Italie*, le *Lesotho* et *Sri Lanka*, ont élaboré des codes de conduite ou des directives applicables aussi bien au secteur privé qu'au secteur public ¹⁹⁹⁷, ou ont adopté, comme les *Fidji*, une politique nationale sur le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, mise au point en concertation avec les partenaires sociaux tripartites, qui établit les responsabilités de l'employeur et une procédure de plainte.

Travailleurs domestiques

795. Les estimations actuelles concernant les travailleurs domestiques indiquent que, sur les 52,6 millions de travailleurs domestiques dans le monde, l'écrasante majorité sont des femmes (83 pour cent), soit 7,5 pour cent de l'emploi salarié féminin ¹⁹⁹⁸. Comme indiqué plus haut, les travailleurs domestiques sont souvent exclus de la protection législative contre la discrimination. Toutefois, tous les travailleurs, y compris les travailleurs domestiques, devraient jouir de l'égalité de chances et de traitement dans tous les aspects de l'emploi en vertu de la convention. Les travailleurs domestiques, qu'ils soient nationaux ou étrangers, sont confrontés à une discrimination en ce qui concerne certaines conditions de travail, la sécurité sociale et l'accès à la formation en vue d'une promotion ou de meilleures possibilités d'emploi. Ils sont relativement isolés des autres travailleurs et, par conséquent, ils ont un pouvoir de négociation collective très limité et sont particulièrement vulnérables aux abus et au harcèlement sexuel. Des mesures juridiques et pratiques sont nécessaires pour assurer leur protection effective contre la discrimination ¹⁹⁹⁹. La commission appelle l'attention sur la vulnérabilité accrue des travailleurs domestiques migrants aux multiples formes de discrimination liées à la nature de la relation d'emploi, à l'absence de protection législative, aux stéréotypes concernant les rôles des hommes et des femmes et à la sous-évaluation de ce type d'emploi ²⁰⁰⁰.

796. Certains pays ont progressé du point de vue de la protection législative des travailleurs domestiques. En *Haïti*, la loi sur le travail domestique prévoit que les

¹⁹⁹⁴ Par exemple, *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2008; *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁹⁹⁵ Par exemple, *Croatie*, Bureau pour l'égalité de genre; *Danemark*, Conseil de l'égalité des chances; *El Salvador*, Unité spéciale pour les questions d'égalité de genre et la prévention de la discrimination dans l'emploi; *Namibie*, la commission du travail a la possibilité de nommer un conciliateur chargé d'essayer de résoudre les différends.

¹⁹⁹⁶ Voir *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2011; *Suède* – CEACR, demande directe, 2009.

¹⁹⁹⁷ *Indonésie*, Directives sur le harcèlement sexuel sur le lieu de travail (2011); *Italie*, Codes de conduite sur le harcèlement sexuel (2003); *Lesotho*, Code de bonnes pratiques concernant le harcèlement sexuel sur le lieu de travail (2003); *Sri Lanka*, Code de conduite et procédures de lutte contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail (2007).

¹⁹⁹⁸ *Estimations mondiales et régionales concernant les travailleurs domestiques, op. cit.*

¹⁹⁹⁹ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, observation, 2009.

²⁰⁰⁰ Voir aussi paragr. 707.

travailleurs domestiques sont couverts par certaines dispositions du Code du travail, en ce qui concerne notamment l'égalité des droits et des obligations pour les hommes et les femmes, l'égalité de rémunération et la protection de la maternité²⁰⁰¹. Au *Canada*, la loi sur les normes du travail (Québec) a été étendue aux travailleurs domestiques suite aux conclusions selon lesquelles l'exclusion de ce groupe de travailleurs dans lequel les femmes sont majoritaires du champ d'application de la loi constituait une discrimination indirecte²⁰⁰². En *Argentine*, des mesures ont été prises pour régulariser la situation des travailleurs domestiques, dont beaucoup sont des étrangers sans papiers, afin d'améliorer leur protection légale (plan *Patria Grande*). En outre, un régime spécial de sécurité sociale obligatoire a été créé pour les travailleurs domestiques, auquel les employeurs cotisent²⁰⁰³. La commission considère qu'un traitement plus équitable des travailleurs domestiques dans le domaine de la sécurité sociale est une mesure importante. Il est essentiel par ailleurs que ces travailleurs, étrangers ou nationaux, jouissent de l'égalité de chances et de traitement et soient protégés contre la discrimination fondée sur tous les motifs visés par la convention, dans tous les aspects de l'emploi et de la profession, sécurité sociale comprise²⁰⁰⁴.

797. La commission appelle particulièrement l'attention sur la convention (n° 189) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, qui contient des dispositions détaillées sur les mesures à prendre pour assurer un travail décent aux travailleurs domestiques et qui exige spécifiquement des Etats qui l'ont ratifiée qu'ils s'efforcent, à l'égard des travailleurs domestiques, de respecter, promouvoir et réaliser l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession et de leur assurer des conditions d'emploi équitables et des conditions de travail décentes²⁰⁰⁵. La commission considère que la ratification de la convention n° 189 constitue un progrès vers la réalisation de l'objectif de l'égalité inscrit dans la convention n° 111.

Religion

798. La convention vise à assurer une protection contre la discrimination fondée sur la religion, dans l'emploi et la profession; ce type de discrimination découle souvent de l'absence de liberté de religion ou de l'intolérance à l'égard de personnes d'une confession donnée ou d'une confession différente ou de personnes sans religion. Cette protection s'étend à l'expression et à la manifestation de la religion²⁰⁰⁶. La coexistence de communautés de religions différentes peut donner lieu à des problèmes comparables à ceux observés dans des communautés pluriethniques ou plurinationales. Des mesures appropriées doivent être adoptées pour supprimer toutes les formes d'intolérance²⁰⁰⁷. La discrimination religieuse est particulièrement présente dans certains pays où seule la religion de certaines minorités est reconnue par la loi, ce qui crée de graves problèmes

²⁰⁰¹ *Haïti* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁰⁰² *Canada* – CEACR, demande directe, 2005. Voir également Etats-Unis (Etat de New York): le 31 août 2010, la charte des droits des travailleurs domestiques a été promulguée, modifiant la loi de l'Etat de New York sur les droits de l'homme, la loi de l'Etat de New York sur le travail et la loi de l'Etat de New York sur la rémunération des travailleurs, en vue de protéger les travailleurs domestiques contre le harcèlement fondé sur la race, la couleur, le sexe, la religion ou l'ascendance nationale. Il s'agit de la première loi de ce genre aux Etats-Unis.

²⁰⁰³ *Argentine* – CEACR, observation, 2010.

²⁰⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁰⁵ Convention n° 189, art. 3, 6 et 11.

²⁰⁰⁶ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 47.

²⁰⁰⁷ Voir, par exemple, *République islamique d'Iran* – CEACR, observation, 2011.

d'exclusion et d'intolérance à l'égard des religions qui n'ont pas ce statut²⁰⁰⁸. Dans d'autres cas, des dispositions pénales concernant le blasphème prévoient des peines d'emprisonnement pour les membres de certains groupes qui notamment prêchent ou font du prosélytisme, verbalement, par écrit ou par le biais de représentations visibles. De telles dispositions touchent particulièrement certaines minorités religieuses et sont contraires à la convention²⁰⁰⁹.

799. Les exigences ou l'exercice d'un métier ou d'une profession peuvent entraver le libre exercice d'un culte – fêtes religieuses, tenues vestimentaires, conditions de travail particulières, serment qu'il faut prêter pour accéder à telle ou telle fonction, incompatible avec une croyance ou une pratique religieuse. Dans ces cas, il convient de mettre en balance le droit du travailleur de pratiquer sa foi ou sa croyance et la nécessité de satisfaire aux conditions exigées pour un emploi déterminé, selon l'*article 1, paragraphe 2*, de la convention²⁰¹⁰. Toutefois, la protection offerte par la convention en matière d'égalité de chances et de traitement sans discrimination fondée sur la religion serait vidée de sa substance si elle n'incluait pas également tous les aspects ou, à tout le moins, les aspects les plus importants de la pratique religieuse²⁰¹¹. En outre, les dispositions juridiques permettant des discriminations fondées sur la croyance religieuse à l'encontre d'enseignants ont été considérées comme faisant obstacle à l'égalité de chances et de traitement, et des mesures devraient être prises pour faire abroger ces exceptions²⁰¹².

800. Une tenue vestimentaire imposée aux femmes ou l'interdiction de porter des signes religieux, y compris des couvre-chefs, a donné lieu à des difficultés d'application de la convention liées à la discrimination fondée sur le sexe et la religion²⁰¹³. En ce qui concerne la législation interdisant le port de signes ou de tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse dans les écoles et établissements d'enseignement publics, sous peine de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'exclusion de ces établissements, la commission a jugé important que les mesures prises pour veiller à l'application de cette législation n'aient pas pour effet de diminuer les chances des filles de trouver un emploi à l'avenir²⁰¹⁴. De même, les lois ou les règlements interdisant aux hommes et aux femmes de porter toute forme de couvre-chef dans l'enceinte d'une université peuvent avoir un effet discriminatoire sur les femmes au regard de leur accès aux études supérieures et aux possibilités d'emploi qui en découlent²⁰¹⁵. Dans d'autres cas, la commission a considéré que les réglementations imposant un code vestimentaire aux femmes dans le secteur public, ou les règles

²⁰⁰⁸ Voir, par exemple, *Egypte* – CEACR, demande directe, 2011; *République islamique d'Iran* – CEACR, observation, 2011.

²⁰⁰⁹ Voir *Pakistan* – CEACR, observation, 2010.

²⁰¹⁰ Etude spéciale de 1996, paragr. 42.

²⁰¹¹ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 52.

²⁰¹² Voir, par exemple, *Royaume-Uni*, Irlande du Nord – CEACR, demande directe, 2011, et observation, 2012: ordonnance de 1998 sur l'emploi et le traitement équitables.

²⁰¹³ Voir *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011; *France* – CEACR, observation, 2011; *Royaume-Uni* – CEACR, demande directe, 2010; *Turquie* – CEACR, observation, 2009.

²⁰¹⁴ Voir *France* – CEACR, observation, 2011: loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 et sa circulaire d'application n° 2004-084 du 18 mai 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, sous peine de mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'expulsion: la commission a estimé que son application appelle un examen régulier et qu'il faut veiller à ce que les élèves ayant été expulsés aient néanmoins des possibilités adéquates d'accéder à l'éducation et à la formation.

²⁰¹⁵ Voir, par exemple, *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

imposant le port du voile islamique aux étudiantes poursuivant des études universitaires ou supérieures, pourraient avoir un impact négatif sur l'emploi des femmes dans ce secteur ou sur leur accès à l'éducation²⁰¹⁶. Des avancées positives ont été observées en ce qui concerne «les signes ou les tenues à caractère religieux», par exemple en *Australie* (Australie-Méridionale), où la législation interdit expressément la discrimination fondée sur ce motif²⁰¹⁷.

801. *La discrimination fondée sur la religion réelle ou supposée, à laquelle s'ajoutent des exclusions et des distinctions fondées sur d'autres motifs comme la race, l'ascendance nationale, le sexe et l'origine sociale, ainsi que la nationalité, semble gagner de l'ampleur, notamment à la faveur des mouvements croissants de personnes à la recherche de meilleures conditions de vie dans le monde et compte tenu de la volonté de combattre et de prévenir le terrorisme. Des mesures visant, d'une part, à promouvoir la tolérance et la coexistence des minorités religieuses, ethniques et nationales et, d'autre part, à sensibiliser l'opinion publique sur la législation interdisant la discrimination en vigueur sont par conséquent essentielles pour réaliser les objectifs de la convention.*

Origine sociale

802. La discrimination et l'absence d'égalité des chances en raison de l'origine sociale renvoient à des situations dans lesquelles l'appartenance d'un individu à une classe sociale, une catégorie socioprofessionnelle ou une caste détermine son avenir professionnel soit parce qu'il se voit refuser l'accès à certains emplois ou activités, soit parce qu'il ne peut occuper que certains emplois. Cette discrimination peut inclure l'enregistrement des ménages, si des privilèges sont associés à cette formalité²⁰¹⁸. Même dans des sociétés caractérisées par une forte mobilité sociale ou par une stratification moins marquée, un certain nombre d'obstacles continuent de priver diverses catégories sociales d'une véritable égalité des chances²⁰¹⁹. L'évolution de la structure et de la dynamique du marché du travail redéfinit les schémas de la stratification et de la mobilité sociales²⁰²⁰.

803. Dans un certain nombre de pays, le motif de l'origine sociale n'est pas couvert par la législation²⁰²¹, bien qu'il y ait eu récemment certains progrès, par exemple en *Belgique*, où des modifications ont été adoptées à l'effet d'inclure ce motif dans la législation sur l'égalité²⁰²². Parfois, la législation nationale fait référence au statut social, en le définissant dans une acception suffisamment large pour recouvrir la notion

²⁰¹⁶ Voir *République islamique d'Iran* – CEACR, observation, 2006.

²⁰¹⁷ *Australie* – CEACR, observation, 2011 (amendements à la loi de 1984 sur l'égalité de chances de l'Australie-Méridionale).

²⁰¹⁸ Voir *Chine* – CEACR, demande directe, 2009.

²⁰¹⁹ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 54 à 56, et étude spéciale de 1996, paragr. 43 et 44. Voir aussi *Inde* – CEACR, observation, 2009.

²⁰²⁰ BIT: *L'heure de l'égalité au travail, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, CIT, 91^e session, Genève, 2003, rapport I(B) p. 2. Les attitudes sociétales à l'égard de certains groupes sociaux, ethniques ou nationaux qui sont ou ont été stigmatisés ou marginalisés sont susceptibles de perpétuer, sous de nouvelles formes, la discrimination fondée sur l'origine sociale d'un individu; voir également *Chine* – CEACR, demande directe, 2009.

²⁰²¹ Voir, par exemple, *Autriche* – CEACR, demande directe, 2010; *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011; *Pays-Bas* – CEACR, observation, 2010; *Suède* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁰²² *Belgique* – CEACR, observation, 2009.

d'origine sociale au sens de la convention ²⁰²³. Dans d'autres cas, le motif de la «condition sociale» a été défini comme incluant l'«origine sociale» ²⁰²⁴.

804. Au cours des quinze dernières années, la commission a examiné la discrimination fondée sur l'origine sociale dans un certain nombre de pays ²⁰²⁵ où, malgré la législation en vigueur et l'existence de mesures positives, elle persiste et va notamment de pair avec une discrimination ancienne et profondément ancrée, dont sont victimes certaines castes dans l'emploi et la profession. A cet égard, la commission note que les Dalits, et surtout les femmes Dalit, sont en général affectés à la collecte manuelle des rejets en raison de leur origine sociale, et que toute une série de mesures ont été prises pour lutter contre cette pratique. Toutefois, malgré ces efforts, de nombreuses personnes sont contraintes de poursuivre cette pratique inhumaine et dégradante ²⁰²⁶. Il a été observé que, dans certains pays, des personnes originaires de certaines zones géographiques ou issues de segments de la population socialement défavorisés (autres que des personnes issues de minorités ethniques) font l'objet d'exclusions en matière de recrutement, sans que leurs qualités propres soient prises en considération ²⁰²⁷. Des signes donnant à penser que les inégalités sociales se creusent dans certains pays mettent en lumière le caractère toujours pertinent de la lutte contre la discrimination fondée sur les classes et les catégories socioprofessionnelles ²⁰²⁸.

Opinion politique

805. La protection contre la discrimination fondée sur l'opinion politique suppose une protection à l'égard d'activités consistant à exprimer ou manifester une opposition aux principes et aux opinions politiques établis. Elle englobe également la discrimination fondée sur l'affiliation à un parti politique. La protection des opinions politiques s'applique aux opinions qui sont soit exprimées, soit manifestées, sauf lorsque des méthodes violentes sont employées ²⁰²⁹. La protection accordée par la convention ne se limite pas aux divergences d'opinion par rapport aux principes établis ²⁰³⁰. L'obligation générale de se conformer à une idéologie établie ou de signer une déclaration d'allégeance politique est discriminatoire ²⁰³¹. Les cas où l'opinion politique est une condition préalable dont il est tenu compte pour l'accès à un emploi doivent faire l'objet d'un examen objectif dans le cadre d'un contrôle judiciaire, pour déterminer si les conditions inhérentes à l'emploi considéré le justifient réellement ²⁰³². La législation discriminatoire et l'absence de protection juridique adéquate contre la discrimination fondée sur l'opinion politique continuent de poser problème dans un certain nombre de

²⁰²³ En 1995, la Cour constitutionnelle de la *République de Corée* a défini le «statut social» comme étant le «statut détenu depuis longtemps par une personne et allant de pair avec l'estime sociale».

²⁰²⁴ Voir *Canada* – CEACR, observation, 2011.

²⁰²⁵ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Chine* – CEACR, demande directe, 2010; *Inde* – CEACR, observation, 2010; *Népal* – CEACR, observation, 2009; *Pakistan* – CEACR, observation, 2010; *Sri Lanka* – CEACR, demande directe, 2009.

²⁰²⁶ Voir, par exemple, *Inde* – CEACR, observation, 2010. Voir également Commission de l'application des normes de la Conférence; *Inde*, conclusions, convention n° 111, 2007.

²⁰²⁷ Voir, par exemple, *Autriche* – CEACR, demande directe, 2008.

²⁰²⁸ Voir, par exemple, *Canada* – CEACR, observation, 2011.

²⁰²⁹ Etude spéciale de 1996, paragr. 45.

²⁰³⁰ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 57. Voir aussi, par exemple, *Cuba* – CEACR, demande directe, 2012.

²⁰³¹ Voir *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2010.

²⁰³² Etude spéciale de 1996, paragr. 47; *République tchèque* – CEACR, observation, 2010. Voir aussi paragr. 827 à 831 ci-après.

pays; en revanche, d'autres pays ont récemment inclus l'«opinion politique» au nombre des motifs interdits ou ont abrogé les lois discriminatoires imposant des restrictions en fonction de l'opinion politique²⁰³³. Bien qu'ils se fassent sentir principalement dans la fonction publique²⁰³⁴, les effets de la discrimination fondée sur l'opinion politique ne se limitent pas à ce secteur, en partie parce que les distinctions entre secteur public et secteur privé tendent de plus en plus à s'atténuer. La commission a continué de suivre les restrictions sur l'emploi dans la fonction publique qui pèsent sur les personnes liées aux précédents régimes politiques, par exemple en Europe centrale et orientale²⁰³⁵.

Motifs supplémentaires de discrimination en vertu de l'article 1, paragraphe 1 b)

806. Les sept motifs énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention représentent une norme minimale ayant fait l'objet d'un accord en 1958. La convention prévoit aussi que des motifs supplémentaires de discrimination pourront être spécifiés après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes appropriés²⁰³⁶. Cette participation des organisations d'employeurs et de travailleurs, soit directement soit par le biais d'un organisme spécialisé, est particulièrement importante car elle offre une garantie supplémentaire de l'acceptation et de l'application des politiques nationales adoptées en vertu de la convention²⁰³⁷.

807. Une tendance à inscrire dans la législation nationale l'interdiction d'un large éventail de motifs de discrimination au-delà de ceux énoncés dans la convention se dessine très clairement²⁰³⁸. La commission se félicite de ce que les pays se prévalent de plus en plus de la possibilité que leur offre l'article 1, paragraphe 1 b), et prennent des mesures, y compris d'ordre législatif, pour lutter contre la discrimination fondée sur d'autres motifs tels que l'âge, la santé, le handicap, le VIH et sida, le statut dans l'emploi, la nationalité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. D'après les informations sur la législation et la pratique dont dispose la commission, le nombre et le type de motifs supplémentaires varient considérablement d'un pays à l'autre. Il est donc impossible de dresser une liste complète des motifs pouvant entraîner une discrimination, et il est vraisemblable qu'à l'avenir de nouveaux motifs émergeront et se généraliseront.

808. Bien que la convention ne prévoise pas de mécanisme particulier pour que les Etats élargissent le champ d'application de la convention à des motifs supplémentaires, la commission a considéré que si, d'après les informations reçues d'un gouvernement et

²⁰³³ Voir *Argentine* – CEACR, observation, 2004; *Mozambique* – CEACR, observation, 1998; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, observation, 2003; *Paraguay* – CEACR, observation, 2007; *Slovaquie* – CEACR, observation, 1998.

²⁰³⁴ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 57 à 63, pour la description des diverses formes de manifestation en droit et en pratique de l'opinion politique, principalement constatées dans la fonction publique.

²⁰³⁵ Voir *Albanie* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, observation, 2012; *Lituanie* – CEACR, observation, 2010. Dans son arrêt rendu en juillet 2004, dans l'affaire *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, la Cour européenne des droits de l'homme s'est fondée sur la convention n° 111 et la pratique des organes de contrôle de l'OIT en ce qui concerne les restrictions de l'accès à l'emploi en raison de l'opinion politique, et elle a cité les études d'ensemble et les observations individuelles pertinentes de la commission.

²⁰³⁶ Art. 1, paragr. 1 b).

²⁰³⁷ Dans plusieurs rapports soumis au titre de l'article 19, il est indiqué que les partenaires sociaux ont contribué à la détermination de motifs supplémentaires de discrimination en participant au processus législatif (*Afrique du Sud, Bénin, Chypre, Côte d'Ivoire, Luxembourg et Zimbabwe*).

²⁰³⁸ Dans son étude spéciale de 1996, la commission a examiné les évolutions législatives concernant les motifs de l'âge, du handicap, des responsabilités familiales, de la langue, du statut matrimonial, de la nationalité, de la propriété, de l'orientation sexuelle, de l'état de santé et de l'affiliation syndicale.

d'organisations de travailleurs et d'employeurs, une législation ou des politiques relatives à des discriminations fondées sur des motifs supplémentaires sont adoptées après consultation des partenaires sociaux, il est possible d'en conclure que le gouvernement s'est prévalu de la possibilité offerte par l'*article 1, paragraphe 1 b*)²⁰³⁹. Dans certains pays, l'adoption d'une nouvelle législation du travail a entraîné la suppression de la protection qui existait auparavant contre des discriminations fondées sur des motifs supplémentaires, ce que la commission estime préoccupant. Dans de tels cas, elle a demandé aux gouvernements de consulter les représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes appropriés concernant ces motifs supplémentaires en vue de maintenir le niveau de protection antérieur²⁰⁴⁰.

809. Il convient aussi de noter qu'un certain nombre d'autres instruments de l'OIT interdisent spécifiquement la discrimination ou prohibent des motifs de discrimination autres que ceux énoncés à l'*article 1, paragraphe 1 a*), de la convention n° 111, y compris par exemple l'affiliation syndicale, l'âge et le handicap²⁰⁴¹.

Statut VIH réel ou supposé

810. La commission se félicite de la rapidité avec laquelle le statut VIH a été intégré dans les législations et les politiques correspondantes en tant que motif interdit de discrimination. Certains Etats Membres ont inscrit l'interdiction de discriminer selon le statut VIH réel ou supposé dans leur Constitution²⁰⁴². D'autres assurent une protection contre la discrimination fondée sur le statut VIH, réel ou supposé, en l'englobant dans d'autres motifs interdits de discrimination tels que le «handicap», la «santé» ou un «autre statut»²⁰⁴³. D'autres encore ont intégré spécifiquement le statut VIH réel ou supposé dans la législation nationale du travail comme motif de discrimination interdit²⁰⁴⁴. Dans certains pays, des politiques et des recueils de directives pratiques ont été spécifiquement conçus pour s'appliquer dans la relation d'emploi²⁰⁴⁵ alors que, dans d'autres, des clauses antidiscriminatoires sont inscrites dans les conventions collectives²⁰⁴⁶. Quelques Etats Membres ont adopté des législations d'ordre général sur le VIH et sida, dont

²⁰³⁹ Voir *Afrique du Sud* – CEACR, observation, 2005; *Autriche* – CEACR, demande directe, 2008; *France* – CEACR, observation, 2010; *Malte* – CEACR, demande directe, 2012. Voir également la réclamation alléguant l'inexécution par la France de la convention n° 111 présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération générale du travail - Force ouvrière (document GB.300/20/6) qui concernait la discrimination fondée sur l'âge dans le contexte de l'*art. 1, paragr. 1 b*).

²⁰⁴⁰ *République tchèque* – CEACR, observation, 2010 (responsabilités familiales, statut conjugal ou familial, appartenance à un parti politique, une organisation syndicale ou une organisation d'employeurs ou une activité au sein d'un tel parti ou d'une telle organisation); *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011 (citoyenneté); *Namibie* – CEACR, observation, 2010 (orientation sexuelle).

²⁰⁴¹ Voir étude spéciale de 1996, paragr. 243. Voir également paragr. 650 ci-dessus.

²⁰⁴² Voir *Burundi* – CEACR, demande directe, 2008; *Equateur* – observation, 2010. La Cour constitutionnelle sud-africaine a interprété la Constitution nationale et considéré le statut VIH comme un motif illicite de discrimination: cas n° CCT 17/00, arrêt du 28 septembre 2000.

²⁰⁴³ Voir, par exemple, *Canada* – CEACR, observation, 1993; *Royaume-Uni* – CEACR, observation, 2007.

²⁰⁴⁴ Voir *Burundi* – CEACR, observation, 2007; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010; *Kenya* – CEACR, observation, 2010; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010; *Namibie* – CEACR, observation, 2010; *Ouganda* – CEACR, demande directe, 2010; *Seychelles* – CEACR, demande directe, 2009; *Zimbabwe* – CEACR, demande directe, 2003.

²⁰⁴⁵ Voir *Nicaragua* – CEACR, demande directe, 2010; *Jamaïque* – CEACR, demandes directes 2007 et 2008.

²⁰⁴⁶ *Argentine* – CEACR, observation, 2009. L'Union générale des travailleurs – *Portugal* (UGT) indique qu'elle a milité en faveur de l'introduction dans les conventions collectives de clauses antidiscriminatoires couvrant le statut VIH. L'UGT entreprend aussi des activités de sensibilisation concernant la recommandation n° 200 (rapport au titre de l'article 19 de la Constitution).

certaines contiennent des articles prévoyant une protection spécifique contre la stigmatisation et la discrimination liées au VIH dans le contexte de la relation de travail²⁰⁴⁷.

811. La législation et les politiques limitent parfois la protection contre la discrimination et la stigmatisation dans l'emploi aux personnes vivant avec le VIH, c'est-à-dire aux personnes qui sont en fait séropositives. Les législations et les politiques nationales devraient prévoir une protection contre la discrimination et la stigmatisation fondées sur le «statut VIH réel ou supposé», comme le préconise la recommandation (n° 200) sur le VIH et le sida, 2010, afin de l'étendre aux personnes faisant l'objet d'une discrimination fondée sur des stéréotypes²⁰⁴⁸. La protection devrait couvrir les personnes touchées par le VIH comme les membres des familles de malades et les enfants orphelins ou fragilisés en raison du VIH ou du sida ainsi que les travailleurs migrants.

812. *La recommandation n° 200 offre de nombreuses orientations sur la manière de lutter contre la discrimination fondée sur le VIH et le sida*²⁰⁴⁹. *La résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail lors de l'adoption de cette recommandation invite à promouvoir l'élargissement de la protection, au titre de l'article 1, paragraphe 1 b), de la convention n° 111 «de telle sorte que la protection accordée en vertu de cette convention soit étendue au statut VIH réel ou supposé»*²⁰⁵⁰. *La commission encourage les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à étendre l'application de la convention, comme proposé dans la résolution.*

Age

813. Dans plusieurs pays, la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge est devenue un élément important des politiques publiques²⁰⁵¹. En vertu de la convention, l'âge est considéré comme un état physique des personnes ayant des besoins particuliers et à l'égard desquelles des mesures spéciales de protection ou d'assistance peuvent être nécessaires²⁰⁵². La discrimination fondée sur l'âge concerne principalement les limites d'âge imposées pour accéder à certaines professions, l'âge de départ obligatoire à la retraite et les distinctions injustifiées entre les hommes et les femmes concernant leurs droits à des prestations de sécurité sociale²⁰⁵³. De nombreux pays ont récemment modifié leur législation pour placer les hommes et les femmes sur un pied d'égalité en ce

²⁰⁴⁷ Voir *Botswana* – CEACR, demande directe, 2004; *Canada* – CEACR, observation, 1993, et demande directe, 1994; *Chine* – CEACR, demande directe, 2010; *Djibouti* – CEACR, demande directe, 2009; *Madagascar* – CEACR, observation, 2008; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2010; *Philippines* – CEACR, demande directe, 2001; *Roumanie* – CEACR, observations, 2006 et 2008; *Tchad* – CEACR, observation, 2010.

²⁰⁴⁸ Voir *paragr. 3 c)* et *9-11*. La discrimination fondée sur des préjugés découle, par exemple, du fait que les personnes concernées sont originaires de régions du monde ou appartiennent à des catégories de population perçues comme étant à haut risque ou plus exposées à l'infection au VIH, notamment les homosexuels masculins, les toxicomanes utilisant des seringues et les travailleurs du sexe.

²⁰⁴⁹ *Paragr. 3 c)*. Voir également le cas n° TST-RR-104.900-64.2002.5.04.0022 de la Cour supérieure du travail du *Brésil* (sept. 2011) et le cas n° JS178/09 du tribunal du travail de l'*Afrique du Sud* qui font référence spécifiquement à la convention n° 111 et à la recommandation n° 200 pour déterminer qu'il y a bien eu discrimination.

²⁰⁵⁰ Résolution concernant la promotion et l'application de la recommandation concernant le VIH et le sida et le monde du travail, adoptée par la Conférence en juin 2010, *paragr. 8*; voir également le *paragraphe 9* de la recommandation n° 200.

²⁰⁵¹ Voir étude spéciale de 1996, *paragr. 61-62* et *247-254*.

²⁰⁵² *Art. 5, paragr. 2*. Voir également la recommandation (n° 162) sur les travailleurs âgés, 1980, *paragr. 3* et *5*. Voir *paragr. 836* et *837* ci-après.

²⁰⁵³ Etude spéciale de 1996, *paragr. 247-254*.

qui concerne l'âge de départ à la retraite²⁰⁵⁴. Des dispositions légales vagues, autorisant par exemple une discrimination «ayant une juste cause» ou les clauses de conventions collectives autorisant un traitement différent sur le plan salarial des personnes de moins de 18 ans, peuvent donner lieu à des restrictions injustifiées fondées sur l'âge, et la commission est très attentive à l'application dans la pratique de ces dispositions²⁰⁵⁵. Il peut également y avoir discrimination fondée sur l'âge lorsque, par exemple, des systèmes d'ancienneté prolongent les effets de pratiques discriminatoires antérieures à l'égard des femmes et des minorités ethniques et entraînent ainsi une discrimination multiple. Les jeunes travailleurs peuvent aussi être particulièrement touchés par la discrimination fondée sur l'âge, surtout en période de récession économique²⁰⁵⁶.

814. Au cours des quinze dernières années, la commission a noté des progrès réguliers et rapides dans l'adoption de dispositions légales interdisant la discrimination fondée sur l'âge. Un certain nombre de pays ont inscrit cette interdiction dans leur Constitution. Tel est le cas de la *République dominicaine* qui l'a inscrite dans sa nouvelle Constitution²⁰⁵⁷. Dans la plupart des cas, le motif de l'âge a été inclus dans la législation générale du travail²⁰⁵⁸ ou dans des lois portant spécifiquement sur l'égalité ou la lutte contre la discrimination, en particulier en Europe²⁰⁵⁹. D'autres pays ont adopté des législations spécifiques interdisant la discrimination fondée sur l'âge. Ainsi, en *République de Corée*, la loi sur l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi et l'avancement dans l'emploi pour les personnes âgées interdit toute discrimination fondée sur l'âge, y compris indirecte, à tous les stades de l'emploi²⁰⁶⁰. Dans certains pays, la législation prévoit spécifiquement que les «sentences» et les accords d'entreprise doivent inclure des dispositions interdisant la discrimination fondée sur l'âge²⁰⁶¹. La commission se félicite aussi particulièrement de l'inscription dans les conventions collectives de clauses visant à éliminer la discrimination fondée sur ce motif. Ainsi, la convention collective générale du travail de l'administration publique centrale d'*Argentine* prévoit que les parties conviennent d'éliminer toute mesure ou pratique entraînant un traitement discriminatoire ou une inégalité entre travailleurs fondé, notamment, sur l'âge.

²⁰⁵⁴ Voir étude d'ensemble de 2011 sur la sécurité sociale, paragr. 222-223.

²⁰⁵⁵ Voir *Danemark* – CEACR, demande directe, 2010; *Norvège* – CEACR, demande directe, 2011. Voir également *Autriche* – CEACR, demande directe, 2010: la commission a noté avec intérêt qu'en avril 2007 la Haute Cour provinciale de Vienne a établi l'existence d'une discrimination fondée sur l'âge en vertu de la convention collective des industries de la viande, dans la mesure où celle-ci prévoit des salaires différents pour les employés de commerce de plus de 18 ans pendant les deux premières années de travail et pour les stagiaires de moins de 18 ans exerçant le même emploi.

²⁰⁵⁶ Voir le rapport *L'égalité au travail: Un objectif qui reste à atteindre*, 2011, *op. cit.*, p. 55.

²⁰⁵⁷ *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011 (art. 39 de la Constitution du 26 janvier 2010).

²⁰⁵⁸ Par exemple *Algérie* – CEACR, observation, 2011; *Australie* – CEACR, observation, 2011; *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, observation, 2011; *Fidji* – CEACR, observation, 2008; *Géorgie* – CEACR, observation, 2009; *Kazakhstan* – CEACR, observation, 2011; *Luxembourg* – CEACR, observation, 2008; *Norvège* – CEACR, observation, 2011; *Portugal* – CEACR, observation, 2006; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2008; *Tchad* – CEACR, observation, 2011. Voir également la loi de 2008 sur l'emploi des Maldives.

²⁰⁵⁹ Voir *Allemagne* – CEACR, observation, 2007; *Croatie* – CEACR, observation, 2011; *Chypre* – CEACR, observation, 2007; *Israël* – CEACR, observation, 2009; *Serbie* – CEACR, observation, 2010; *Slovaquie* – CEACR, observation, 2006; *Slovénie* – CEACR, observation, 2006; *Suède* – CEACR, observation, 2010; *Roumanie* – CEACR, observation, 2008.

²⁰⁶⁰ *République de Corée* – CEACR, observation, 2009.

²⁰⁶¹ *Australie* – CEACR, observation, 2011.

815. Pour lutter effectivement contre les inégalités de fait dont peuvent souffrir les travailleurs âgés ou jeunes, certains pays ont prévu des mesures spéciales, notamment des mesures positives, dans leur Constitution ou la législation du travail, conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la convention²⁰⁶². La commission a pu observer que, dans de nombreux pays, dans toutes les régions, des mesures, des politiques et des programmes pratiques sont mis en œuvre pour remédier à la situation des travailleurs âgés ou jeunes, par le biais d'études, de campagnes de promotion et de sensibilisation²⁰⁶³, de leur inclusion dans des plans d'égalité²⁰⁶⁴ et de l'octroi de labels «égalité»²⁰⁶⁵. Dans certains pays, l'accent est plus particulièrement mis sur l'inclusion des jeunes dans les programmes de promotion de l'emploi et dans des programmes de formation spécialisée et de formation professionnelle²⁰⁶⁶.

Handicap

816. Le principe de l'égalité de chances et de traitement entre les personnes handicapées et les autres travailleurs est aussi posé par la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983²⁰⁶⁷, et la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006). La discrimination fondée sur le handicap revêt diverses formes; elle est souvent d'ordre structurel en raison de l'exclusion et de la stigmatisation dont souffrent très tôt dans leur existence les personnes concernées. L'absence d'aménagement raisonnable est fréquemment considérée comme une forme inacceptable de discrimination²⁰⁶⁸.

817. La commission a pu noter des progrès récents concernant la lutte contre la discrimination fondée sur le handicap et la promotion de l'égalité des personnes handicapées dans un certain nombre de pays où ont été adoptées des mesures d'ordre législatif et pratique. Au cours des dix dernières années, des dispositions interdisant cette forme de discrimination dans l'emploi ont été inscrites dans les Constitutions de plusieurs pays²⁰⁶⁹, des législations générales du travail²⁰⁷⁰, des législations spécifiques sur l'égalité ou la lutte contre la discrimination²⁰⁷¹, des législations spécifiques sur le handicap²⁰⁷², des législations concernant la fonction publique²⁰⁷³ et dans des codes

²⁰⁶² Par exemple, *Guinée équatoriale* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁰⁶³ Voir *Irlande* – CEACR, demande directe, 2011; *Mexique* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁰⁶⁴ Voir *Honduras* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁰⁶⁵ Voir *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁰⁶⁶ Voir *France* – CEACR, observation, 2011; *Haïti* – CEACR, demande directe, 2010; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2010; *Jordanie* – CEACR, demande directe, 2008; *Maroc* – CEACR, demande directe, 2009; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010; *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁰⁶⁷ Ratifiée par 82 Etats Membres (au 9 décembre 2011).

²⁰⁶⁸ Voir *Réaliser l'égalité des chances des personnes handicapées en matière d'emploi par la législation: Directives* (Genève, 2007), p. 30. Voir également l'article 27(1)(i) de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées à laquelle 109 Etats sont parties.

²⁰⁶⁹ Par exemple *République dominicaine, Equateur, Erythrée, Finlande, Rwanda et Suisse*.

²⁰⁷⁰ Par exemple en *Albanie*, en *Australie*, aux *Bahamas*, en *Chine*, à *Fidji*, au *Kazakhstan*, au *Kenya*, en *Lettonie*, au *Malawi*, à *Malte*, au *Maroc*, en *République de Moldova*, au *Niger*, en *Norvège*, en *Pologne* et au *Portugal*.

²⁰⁷¹ Par exemple en *Allemagne*, en *Belgique*, en *Bulgarie*, en *Croatie*, en *Grèce*, au *Guyana*, en *Hongrie*, en *Italie*, en *Irlande*, au *Luxembourg*, à *Malte*, en *Roumanie*, en *Serbie*, en *Slovaquie*, en *Suède* et à *Trinité-et-Tobago*.

²⁰⁷² Par exemple au *Canada*, en *République de Corée*, en *Ethiopie*, en *Norvège*, en *Ouganda*, au *Panama*, au *Royaume-Uni* et en *Slovénie*.

²⁰⁷³ Par exemple en *Afghanistan*, en *France*, au *Luxembourg* et aux *Philippines*.

pénaux²⁰⁷⁴. Le motif du handicap a également été inscrit dans des conventions collectives et des codes de conduite²⁰⁷⁵. Dans plusieurs pays, la législation prévoit, en termes généraux, que les mesures spéciales prises à l'intention des personnes handicapées ne doivent pas être considérées comme discriminatoires, conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la convention²⁰⁷⁶.

818. D'autres législations prévoient l'adoption de mesures d'action positive, notamment des quotas²⁰⁷⁷. La commission se félicite tout particulièrement des législations spécifiques accordant une protection étendue contre la discrimination et favorisant l'égalité des chances des personnes handicapées. Par exemple, en *Norvège*, la loi sur le handicap et l'accessibilité s'applique à tous les emplois et à toutes les professions, et elle définit et interdit la discrimination directe et indirecte, le harcèlement et la victimisation. Elle contient par ailleurs des dispositions sur l'aménagement raisonnable et sur la charge de la preuve. Les autorités publiques ainsi que les employeurs publics et privés sont tenus de faire des efforts concrets, ciblés et systématiques pour prévenir la discrimination et garantir l'égalité des chances et doivent établir des rapports à ce sujet; les organisations d'employeurs et de travailleurs ont des obligations analogues²⁰⁷⁸. Par ailleurs, la promotion de l'égalité des chances des personnes handicapées a été traitée par des politiques nationales de l'emploi, des mesures incitatives spéciales, la création de structures gouvernementales spécifiques, des activités de sensibilisation et de formation, destinées notamment aux inspecteurs du travail, et des programmes très complets de renforcement des compétences²⁰⁷⁹.

819. En dépit des progrès réalisés, on constate encore des lacunes au plan législatif. Par exemple, dans certains pays, la protection légale contre la discrimination fondée sur le handicap ne couvre pas tous les aspects de l'emploi, notamment le licenciement²⁰⁸⁰, ou

²⁰⁷⁴ Voir *Turquie* – CEACR, observation, 2011: l'article 122 du Code pénal punit d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an ou d'une amende toute discrimination fondée sur un certain nombre de motifs, dont le handicap.

²⁰⁷⁵ Voir *Argentine* – CEACR, observation, 2009 (Accord général collectif de 2006 pour l'Administration publique centrale); *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011 (convention collective n° 95 conclue le 10 octobre 2008); *Maurice* – CEACR, demande directe, 2006 (Code de conduite pour un lieu de travail exempt de tout conflit (2003)). En *Slovénie*, la législation prévoit que les employeurs doivent prendre en considération le Recueil de directives pratiques du BIT sur la gestion du handicap sur le lieu de travail, afin de garantir aux personnes handicapées des chances égales dans l'emploi.

²⁰⁷⁶ Voir *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2010: en vertu de l'article 54(2) de la loi n° 23/2007 sur le travail, les mesures en faveur de certains groupes défavorisés en raison de leur handicap ne sont pas considérées comme discriminatoires et, en vertu de l'article 28(1), les employeurs doivent encourager l'adoption de mesures appropriées permettant aux personnes ayant un handicap d'avoir les mêmes droits que les autres travailleurs quant à l'accès à l'emploi, à la formation professionnelle et l'avancement. En application de l'article 28(3), des mesures particulières peuvent être prévues par la loi ou par des instruments de réglementation collective du travail. Voir également paragr. 836 et 837 ci-après.

²⁰⁷⁷ Voir *Ethiopie* – CEACR, observation, 2012; et *Slovaquie* – CEACR, observation, 2010. S'agissant des quotas, voir *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, demande directe, 2008; *Népal* – CEACR, observation, 2009; *Slovénie* – CEACR, observation, 2008; *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁰⁷⁸ *Norvège* – CEACR, demande directe, 2001 (loi de 2008).

²⁰⁷⁹ Pour des exemples de politique nationale de l'emploi: *Gambie* – CEACR, demande directe, 2011; *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, demande directe, 2010 (mesures incitatives spéciales ou politiques d'achat); *Canada (Québec)* – CEACR, demande directe, 2011; *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011 (structures gouvernementales spéciales); *Panama* – CEACR, demande directe, 2008; *Pologne* – CEACR, demande directe, 2007 (activités de sensibilisation et formation); *Mexique* – CEACR, demande directe, 2011; *Panama* – CEACR, demande directe, 2008. Dans son rapport au titre de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la Thaïlande fait référence à l'établissement du Fonds d'autonomisation des personnes handicapées.

²⁰⁸⁰ Voir *Namibie* – CEACR, observation, 2010.

prévoit des restrictions s'il peut être prouvé que les exigences du poste justifiant l'embauche de la personne handicapée à un salaire inférieur sont raisonnables²⁰⁸¹. A cet égard, la commission rappelle le principe de la convention selon lequel une protection effective contre la discrimination doit être prévue pour tous les aspects de l'emploi et de la profession. Elle rappelle également que les exceptions concernant les exigences inhérentes à un emploi particulier doivent être interprétées de manière restrictive et au cas par cas²⁰⁸².

Nationalité

820. Il est essentiel pour les travailleurs migrants qu'une protection soit assurée contre la discrimination fondée sur la nationalité réelle ou supposée et que l'égalité de chances et de traitement sur le marché du travail soit garantie et promue. Dans la conjoncture actuelle marquée par une intensification des mouvements de travailleurs et de travailleuses à la recherche de meilleures possibilités d'emploi dans des pays autres que le leur, la commission appelle l'attention sur le *paragraphe 8* de la recommandation n° 111: en ce qui concerne les travailleurs immigrants de nationalité étrangère, ainsi que les membres de leur famille, il y aurait lieu de tenir compte des dispositions de la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, qui visent l'égalité de traitement, et de celles de la recommandation n° 86 qui l'accompagne, qui visent la suppression des restrictions à l'emploi²⁰⁸³. La convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, comporte les mêmes définitions et la même terminologie que la convention n° 111 et prévoit la formulation et l'application d'une politique nationale visant à promouvoir et à garantir l'égalité de chances et de traitement des personnes qui, en tant que travailleurs migrants ou en tant que membres de leur famille, se trouvent légalement sur le territoire²⁰⁸⁴.

821. La nationalité réelle ou supposée de certains travailleurs est très souvent la raison pour laquelle ils sont soumis à un traitement différent. La commission se félicite de ce que, dans un nombre croissant de pays, l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité ou la citoyenneté soit inscrite dans la Constitution et la législation nationale²⁰⁸⁵. De nombreux travailleurs migrants font l'objet de discrimination multiple car la nationalité vient souvent s'ajouter à d'autres motifs de discrimination et il est souvent difficile de déterminer si le traitement discriminatoire qu'ils subissent est exclusivement dû à leur nationalité, leur race, leur origine ethnique, leur religion ou à

²⁰⁸¹ Voir, par exemple, *Bahamas*, art. 6 et 7 de la loi sur l'emploi.

²⁰⁸² Voir paragr. 827 à 831 ci-après.

²⁰⁸³ Voir *Discrimination en matière d'emploi et de profession*, rapport VII(2), CIT, 40^e session, Genève, 1957, p. 118, pour une explication des raisons pour lesquelles la situation des immigrants étrangers devait être mentionnée dans la recommandation.

²⁰⁸⁴ Conformément aux instruments relatifs aux travailleurs migrants, les migrants se trouvant légalement sur le territoire d'un Etat qui les a ratifiés doivent non seulement jouir d'une égalité de traitement (*art. 6* de la convention n° 97) mais ils doivent également bénéficier d'une politique nationale conçue pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement (Partie II de la convention n° 143), ce qui nécessite l'adoption de mesures positives (*art. 10 et 12*). Le *paragraphe 16 (1)* de la recommandation n° 86 prévoit la possibilité pour les migrants autorisés à résider sur un territoire et pour les membres de leur famille d'être admis à y occuper un emploi dans les mêmes conditions que les nationaux.

²⁰⁸⁵ Par exemple *République de Corée*, loi sur les normes du travail (loi n° 5309); *Djibouti*, Code du travail de 2006; *Erythrée*, Proclamation n° 118 de 2001 sur le travail; *Finlande*, loi sur la non-discrimination (n° 21/2004); *Kenya*, loi de 2007 sur l'emploi; Japon, loi sur les normes du travail; *Lituanie*, Code du travail de 2002; *République de Moldova*, Code du travail de 2003; *Mongolie*, loi de 2001 sur la promotion de l'emploi; *Seychelles*, loi de 2006 sur l'emploi (modifiée); *République arabe syrienne*, Code du travail de 2010; *Serbie*, loi n° 22/09 sur l'interdiction de la discrimination; *Tadjikistan*, Code du travail de 1997; *Tchad*, Code du travail (loi n° 38/PR/96).

d'autres motifs²⁰⁸⁶. Dans certains cas, la commission a examiné cette question dans le contexte de la discrimination fondée sur les motifs énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a)²⁰⁸⁷.

822. La commission se félicite des mesures prises par plusieurs pays en vue d'améliorer l'égalité de chances et de traitement des travailleurs étrangers et leur intégration sur le marché du travail. Elle a pris note de certaines mesures positives telles que le Plan national de régularisation des travailleurs en *Argentine*, des chartes de la diversité et des programmes d'intégration dans certains pays européens ainsi que des mesures destinées aux agences pour l'emploi²⁰⁸⁸. Par exemple, l'*Espagne* a adopté des dispositions législatives pour réglementer l'enregistrement des travailleurs étrangers non ressortissants de l'Union européenne dans les services publics de l'emploi et dans les agences d'emploi²⁰⁸⁹.

823. La commission considère que les conventions n°s 97 et 143 ainsi que la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) sont complémentaires et se renforcent mutuellement. La commission appelle également l'attention sur le «Cadre multilatéral non contraignant de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre: principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits» adopté par une réunion de l'OIT tripartite d'experts en 2005. Ce cadre peut aider les pays à formuler des politiques nationales visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants et à les protéger contre toute discrimination.

Orientation sexuelle et identité de genre

824. La commission estime encourageant le fait qu'un nombre croissant d'Etats Membres inscrivent le motif de l'orientation sexuelle parmi les garanties constitutionnelles et dans les dispositions législatives sur l'égalité, reconnaissant ainsi la nécessité d'assurer l'égalité de chances et de traitement et la non-discrimination des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT). Le motif de l'orientation sexuelle réelle ou supposée n'est pas spécifiquement mentionné dans la convention²⁰⁹⁰, la législation de certains Etats prévoit toutefois que le motif du sexe englobe l'orientation sexuelle²⁰⁹¹. Au cours des dernières années, d'autres progrès ont été notés dans un certain nombre de pays ayant pris des mesures d'ordre législatif et pratique visant à éliminer la discrimination fondée sur ce motif et à promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et

²⁰⁸⁶ Voir, dans ce contexte, la *recommandation générale n° 30 concernant la discrimination contre les non-ressortissants*, 10 janvier 2004, du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) selon laquelle, aux termes de la convention, l'application d'un traitement différent fondé sur le statut quant à la citoyenneté ou à l'immigration constitue une discrimination si les critères de différenciation, jugés à la lumière des objectifs et des buts de la convention, ne visent pas un but légitime et ne sont pas proportionnés à l'atteinte de ce but.

²⁰⁸⁷ Voir paragr. 776 à 781 ci-dessus. Voir aussi sur la nationalité, la discrimination et les travailleurs migrants: *L'égalité au travail: Un objectif qui reste à atteindre, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport I(B), CIT, 100^e session, 2011, pp. 37-43.

²⁰⁸⁸ *Argentine* – CEACR, observation, 2011; *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011; *France* – CEACR, observation, 2011.

²⁰⁸⁹ *Espagne* – CEACR, observation, 2008.

²⁰⁹⁰ L'orientation sexuelle figure dans la recommandation (n° 188) sur les agences d'emploi privées, 1997, paragr. 9, et la recommandation n° 200, paragr. 14 e).

²⁰⁹¹ Voir, par exemple, *Croatie*: loi de 2008 sur l'égalité de genre.

transgenres²⁰⁹². La reconnaissance juridique progressive du mariage ou de couples de personnes du même sexe, dans certains pays, traduit une prise de conscience croissante de la nécessité d'octroyer des droits et allocations en matière d'emploi découlant du mariage ou du partenariat reconnus par la loi²⁰⁹³.

825. En Europe, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle²⁰⁹⁴, et les Etats membres de l'UE ont aligné leur législation nationale sur la directive-cadre sur l'égalité de traitement. Dans certains pays, comme l'*Equateur*, l'orientation sexuelle a été inscrite dans la Constitution. En *Australie*, en *Chine*, à *Maurice* et au *Mozambique*, ce motif figure désormais dans la législation nationale du travail. L'orientation sexuelle a également été inscrite dans la législation sur les droits de l'homme ou dans les législations spécifiques sur la non-discrimination et l'égalité de traitement de pays tels que l'*Afrique du Sud*, le *Canada*, *Malte* et le *Mexique*. La loi sur l'égalité du *Royaume-Uni* fait mention à la fois de l'orientation sexuelle et du changement de sexe, et la législation sur la protection contre la discrimination de l'*Albanie* et de la *Serbie* interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre²⁰⁹⁵. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle a également été abordée dans le cadre de conventions collectives, d'études et de mécanismes de plaintes²⁰⁹⁶.

Mesures qui ne sont pas considérées comme des discriminations

826. Certaines distinctions, exclusions et préférences ne sont pas considérées comme des discriminations au sens de la convention, à savoir: i) les mesures fondées sur les conditions exigées pour un emploi déterminé (*article 1, paragraphe 2*); ii) les mesures justifiées par la garantie de la sécurité de l'Etat (*article 4*); et iii) les mesures spéciales de protection ou d'assistance (*article 5*).

Distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les conditions exigées

827. Conformément à l'*article 1, paragraphe 2*, de la convention, «[l]es distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations». Dans son étude d'ensemble de 1988 et dans son étude spéciale de 1996, la commission a expliqué en détail le sens de cette exception et la façon dont elle doit être appliquée²⁰⁹⁷.

²⁰⁹² Voir, par exemple, *Afrique du Sud* – CEACR, observation, 2005, dans laquelle la commission a noté avec intérêt la confirmation par l'*Afrique du Sud* que l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la culture et la langue qui figurent dans sa législation sur l'égalité, doivent être considérés comme des motifs visés par la convention.

²⁰⁹³ Voir, par exemple, *Argentine*, loi n° 26618 du 21 juillet 2010. Voir aussi *Römer c. Ville de Hambourg*, 10 mai 2011, dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne a décidé que, même si l'Etat limite le mariage civil aux couples de sexe opposé, il doit néanmoins octroyer aux couples de même sexe, même s'ils ne sont pas mariés, les mêmes prestations liées à l'emploi qu'aux couples mariés.

²⁰⁹⁴ 2000/C364/01, art. 21(1).

²⁰⁹⁵ *Royaume-Uni*, loi de 2010 sur l'égalité, art. 7 et 12; *Albanie*, loi sur la protection contre la discrimination (loi n° 10221 de 2010), art. 1; et *Serbie*, loi n° 22/09 de 2009 interdisant la discrimination, art. 2(1).

²⁰⁹⁶ *Argentine* – CEACR, observation, 2010 (accord général du travail pour l'administration publique centrale); *Belgique* – CEACR, demande directe, 2010 (convention collective n° 95); *Italie* – CEACR, demande directe, 2011: le Département de l'égalité des chances et l'Institut national des statistiques ont organisé pour la période allant de 2009 à 2011 la première étude à objectifs multiples sur la discrimination fondée sur le genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre et l'origine ethnique.

²⁰⁹⁷ Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 124 à 133, et étude spéciale de 1996, paragr. 118 à 122.

L'application de cette disposition continuant de poser problème, il est important de rappeler que cette exception doit être interprétée de façon restrictive, afin d'éviter toute restriction injustifiée de la protection que la convention vise à assurer²⁰⁹⁸.

828. L'expression «un emploi déterminé» renvoie à un emploi, une fonction ou des tâches spécifiques et définissables, et toute restriction doit être requise par les caractéristiques de cet emploi déterminé et avoir un caractère proportionnel aux conditions qu'il exige²⁰⁹⁹. L'application systématique de critères fondés sur un ou plusieurs des motifs de discrimination visés dans la convention n'est pas admissible. En aucun cas un même critère ne doit être exigé pour l'ensemble d'un secteur d'activité ou d'une profession, en particulier dans la fonction publique²¹⁰⁰. Chaque cas doit être examiné soigneusement. Le fait d'exclure de manière générale certains emplois ou certaines professions, y compris dans les zones franches d'exportation ou la fonction publique, du champ d'application des mesures destinées à promouvoir l'égalité de chances et de traitement est contraire à la convention²¹⁰¹.

829. La plupart des cas relatifs à l'application de l'*article 1, paragraphe 2*, examinés par la commission ont concerné des distinctions fondées sur le sexe, la religion, l'opinion politique ou l'ascendance nationale, qui limitent l'accès à l'emploi et aux différentes professions²¹⁰². La complexité de certains de ces exemples illustre combien il est important de communiquer des informations complètes sur l'application de cette disposition dans la pratique, afin de pouvoir évaluer correctement quels cas peuvent être considérés comme n'étant pas discriminatoires au sens de la convention, et la commission a régulièrement demandé ces informations.

830. Rares sont les cas où les motifs énumérés dans la convention constituent effectivement des conditions exigées pour l'emploi. Par exemple, des distinctions fondées sur le sexe peuvent être requises pour certains emplois, comme ceux des arts de la scène et ceux qui impliquent une intimité physique. Là encore, il faut que ces distinctions soient établies sur une base objective et tiennent compte des capacités de chacun²¹⁰³. Dans le cadre de la législation sur l'égalité, des exceptions trop étendues qui ont pour effet d'exclure les travailleurs domestiques de la protection contre la discrimination en matière d'accès à l'emploi peuvent aboutir à des pratiques discriminatoires de la part des employeurs à l'égard de ces travailleurs, ce qui serait contraire à la convention. La commission considère que le droit au respect de la vie privée et de la vie de famille ne saurait être interprété comme un moyen de protéger des comportements qui portent atteinte au droit fondamental à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, y compris ceux qui consistent à réserver à des candidats à l'emploi un traitement différencié fondé sur l'un quelconque des motifs visés par l'*article 1* de la convention, lorsque les conditions exigées pour l'emploi en question ne le justifient pas²¹⁰⁴.

²⁰⁹⁸ Voir, par exemple, *Côte d'Ivoire* – CEACR, observation, 2011.

²⁰⁹⁹ Voir, par exemple, *Lettonie* – CEACR, observation, 2011.

²¹⁰⁰ Voir *Indonésie* – CEACR, observation, 2011: art. 18(i) du règlement du gouvernement n° 98/2000 du 10 novembre 2000 sur le recrutement des fonctionnaires, en vertu duquel les fonctionnaires seront licenciés s'ils deviennent membres et/ou dirigeants de partis politiques.

²¹⁰¹ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 127, et étude spéciale de 1996, paragr. 119.

²¹⁰² Voir ci-dessus paragraphes concernant l'ascendance nationale, l'égalité entre hommes et femmes, la religion et l'opinion politique, paragr. 764, 788, 798 à 801 et 805.

²¹⁰³ Voir *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁰⁴ Voir *Irlande* – CEACR, observation, 2009.

831. Des restrictions applicables à un nombre limité d'emplois liés à des institutions religieuses ou politiques particulières ou à des organisations à but non lucratif et des organisations ayant exclusivement pour vocation de promouvoir le bien-être d'un groupe ethnique peuvent être admises. Certains critères, tels que l'opinion politique, l'ascendance nationale et la religion, peuvent être pris en compte dans le cadre des conditions exigées pour certains postes impliquant des responsabilités particulières²¹⁰⁵. Il n'en reste pas moins nécessaire d'évaluer les conditions exigées pour cet emploi précis à la lumière de l'incidence réelle qu'ont les tâches exécutées sur la réalisation de l'objectif poursuivi par l'institution ou l'organisation. Dans certaines circonstances, l'opinion politique peut constituer une condition exigée de bonne foi pour certains postes de rangs supérieurs qui ont un lien direct avec la mise en œuvre de la politique gouvernementale²¹⁰⁶. Tel n'est pas le cas cependant lorsque des conditions d'ordre politique sont exigées pour l'obtention d'un emploi dans le secteur public en général ou dans certaines professions. Il est donc essentiel que ces restrictions ne dépassent pas certaines limites – qui seront évaluées au cas par cas – au risque d'enfreindre les dispositions de la convention qui préconisent la mise en œuvre d'une politique tendant à éliminer la discrimination fondée sur l'opinion politique notamment en ce qui concerne l'emploi dans le secteur public²¹⁰⁷. Afin de rester dans le champ d'application de l'exception prévue à l'article 1, paragraphe 2, les critères utilisés doivent correspondre de façon concrète et objective aux conditions exigées pour un emploi déterminé.

Sécurité de l'Etat et égalité

832. Aux termes de la convention, «ne sont pas considérées comme des discriminations toutes mesures affectant une personne qui fait individuellement l'objet d'une suspicion légitime de se livrer à une activité préjudiciable à la sécurité de l'Etat ou dont il est établi qu'elle se livre en fait à cette activité, pour autant que ladite personne ait le droit de recourir à une instance compétente établie suivant la pratique nationale»²¹⁰⁸. Des mesures de protection de la sécurité de l'Etat existent dans la quasi-totalité des pays et s'accompagnent souvent d'une interdiction d'exercer un mandat public ou électif ou certaines professions. Toutefois, afin de ne pas restreindre indûment la protection que la convention vise à garantir, cette exception doit être interprétée de manière stricte²¹⁰⁹.

833. Compte tenu du nombre croissant des mesures visant à protéger la sécurité de l'Etat aux niveaux national et international, la commission estime nécessaire de rappeler certains principes quant à l'application de l'article 4 de la convention²¹¹⁰. Premièrement, ces mesures doivent viser une personne en raison des activités pour lesquelles elle est mise en cause sur la base d'une suspicion légitime ou de preuves. Elles deviennent discriminatoires dès lors qu'elles sont prises uniquement en raison de l'appartenance à un groupe ou à une communauté déterminés²¹¹¹. Deuxièmement, ces mesures s'appliquent à des activités qui peuvent être qualifiées de préjudiciables à la sécurité de l'Etat. Le simple fait d'exprimer une opinion, des croyances religieuses ou philosophiques ou des positions politiques ne suffit pas à justifier l'application de cette

²¹⁰⁵ Voir *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁰⁶ Etude spéciale de 1996, paragr. 122.

²¹⁰⁷ Etude d'ensemble de 1963, paragr. 42; étude d'ensemble de 1988, paragr. 127.

²¹⁰⁸ Art. 4; recommandation n° 111, paragr. 7.

²¹⁰⁹ Parmi les exemples dont la commission a récemment pris note, voir: *Chine (Région administrative spéciale de Macao), Congo, Indonésie, Kenya, Lituanie et Viet Nam*.

²¹¹⁰ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 135 à 138.

²¹¹¹ *Ibid.*, paragr. 135.

exception²¹¹². Les personnes se livrant à des activités dont le but est d'exprimer ou de manifester, par des moyens non violents, une opposition aux principes politiques établis ne sont pas exclues de la protection assurée par la convention en vertu de l'*article 4*²¹¹³.

834. Troisièmement, toutes les mesures relevant de la sécurité de l'Etat devraient être suffisamment bien définies et délimitées, de sorte qu'elles ne puissent pas devenir un moyen de discrimination sur la base d'un des motifs visés dans la convention²¹¹⁴. Les dispositions formulées dans des termes généraux comme «absence de loyauté», «intérêt public», «comportement antidémocratique» ou «nuisible à la société»²¹¹⁵ doivent être examinées avec soin à la lumière de l'incidence que les activités en question peuvent avoir sur l'accomplissement des tâches ou sur l'exercice effectif de l'emploi ou de la profession de la personne concernée²¹¹⁶. A défaut, de telles mesures entraîneront vraisemblablement des distinctions et des exclusions fondées sur l'opinion politique ou la religion contraires à la convention²¹¹⁷.

835. Outre ces conditions de fond, l'application légitime de cette exception doit respecter le droit de la personne visée par les mesures «de recourir à une instance compétente établie suivant la pratique nationale». Il est important que l'instance de recours soit indépendante de l'autorité administrative ou gouvernementale et offre une garantie d'objectivité et d'indépendance. Elle doit avoir compétence pour examiner les raisons qui sont à l'origine des mesures prises contre l'auteur du recours et pour donner à celui-ci l'entière possibilité de se défendre.

Mesures spéciales de protection et d'assistance

836. L'*article 5* de la convention prévoit l'adoption de mesures spéciales de protection et d'assistance qui ne sont pas considérées comme des discriminations. De telles mesures sont importantes pour assurer l'égalité des chances dans la pratique, dans la mesure où elles répondent à des besoins spécifiques ou traitent des effets de discriminations passées en vue de revenir à l'équilibre. Les mesures en question sont de deux types: premièrement, les mesures spéciales de protection ou d'assistance prévues dans les conventions et recommandations internationales du travail (*article 5, paragraphe 1*) qui concernent, par exemple, les travailleurs ayant des responsabilités familiales, les peuples autochtones, les travailleurs âgés, les personnes handicapées ou les personnes vivant avec le VIH ou le sida et, d'autre part, celles qui visent à protéger la maternité²¹¹⁸. Ces

²¹¹² Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 57; étude spéciale de 1996, paragr. 45 et 125. Voir aussi paragr. 805 ci-dessus au sujet de l'opinion politique.

²¹¹³ Voir, par exemple, *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2009; *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2011.

²¹¹⁴ Voir, par exemple, *Lituanie* – CEACR, observation, 2010.

²¹¹⁵ Voir, par exemple, *Viet Nam* – CEACR, demande directe, 2004, et observation, 2012.

²¹¹⁶ Voir *Congo* – CEACR, demande directe, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2012.

²¹¹⁷ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 136. Voir aussi *Lituanie* – CEACR, observation, 2010, la commission a noté que, dans son arrêt rendu le 27 juillet 2004 dans l'affaire *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'interdiction faite aux requérants par la loi CSE de se porter candidats à des postes dans le secteur privé portait atteinte à leurs droits garantis par l'article 14 (interdiction de la discrimination), lu conjointement avec l'article 8 (vie privée), de la Convention européenne des droits de l'homme. Se fondant sur des études et des observations de la commission d'experts relatives à des cas similaires, la cour a jugé que les dispositions de l'article 2 de la loi CSE étaient disproportionnées. Elle a considéré que ces dispositions n'offraient pas la protection nécessaire contre la discrimination ni la garantie d'un contrôle judiciaire adéquat et approprié d'une telle restriction (paragr. 59).

²¹¹⁸ Pour un examen de certaines de ces mesures, se référer aux sections correspondantes: Egalité entre les hommes et les femmes (paragr. 782 à 797), Peuples autochtones (paragr. 767 à 772), Handicap (paragr. 816 à 819), Age (paragr. 813 à 815), Statut VIH réel ou supposé (paragr. 810 à 812).

mesures sont expressément reconnues comme n'étant pas discriminatoires au sens de la convention. Cette disposition vise à garantir que la convention n° 111, une fois ratifiée et appliquée, n'entrera pas en conflit avec d'autres normes de l'OIT couvrant les mêmes catégories de travailleurs.

837. Deuxièmement, conformément à l'article 5, paragraphe 2, tout Membre peut, après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, définir toutes autres mesures spéciales destinées à tenir compte des besoins particuliers des personnes à l'égard desquelles une protection ou une assistance spéciale est, d'une façon générale, reconnue nécessaire pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, des charges de famille ou le niveau social ou culturel. L'expression «mesures spéciales de protection ou d'assistance» désigne un éventail aussi large que possible de mesures concernant diverses catégories de travailleurs ayant besoin de protection et d'assistance. Les mesures en question comprennent souvent des mesures positives, par exemple l'instauration d'un système de quotas d'emploi en faveur de certaines castes et tribus recensées en Inde²¹¹⁹ et au Pérou, où la liste des candidats au Congrès doit compter au minimum 15 pour cent de représentants des communautés autochtones²¹²⁰.

Mesures de protection et égalité

838. En ce qui concerne les normes de l'OIT relatives à la maternité, la commission tient à souligner que la question de la maternité doit être traitée de manière différenciée si l'on tient à instaurer une véritable égalité. Il importe que la protection de la maternité permette aux femmes d'assumer leur rôle maternel sans pour autant se voir marginalisées sur le marché du travail. On constate cependant dans plusieurs pays que les mesures de protection en faveur des femmes sortent du cadre strict de la protection de la maternité et revêtent par conséquent un caractère discriminatoire. La commission souligne qu'une évolution majeure s'est produite à cet égard puisque l'on est passé progressivement d'une approche purement protectrice en matière d'emploi des femmes à une stratégie qui tend à assurer une réelle égalité entre hommes et femmes et à éliminer toutes les lois et les pratiques discriminatoires.

839. Les mesures de protection adoptées en faveur des femmes peuvent être globalement classées en deux catégories: d'une part, celles qui visent à protéger la maternité au sens strict et qui relèvent à ce titre de l'article 5 et, d'autre part, celles qui ont pour finalité d'assurer de manière générale la protection des femmes en tant que telles et reposent quant à elles sur des représentations stéréotypées de leurs capacités et de leur rôle social. Ce type de mesures est contraire à la convention et constitue autant d'obstacles au recrutement et à l'emploi des femmes²¹²¹. Dans de nombreux pays, la législation générale de protection des femmes a été réexaminée et remise en question, ce qui a parfois donné lieu à l'abrogation de dispositions discriminatoires²¹²². Dans d'autres pays, les révisions des codes du travail ou l'adoption de nouveaux codes ont fourni l'occasion de supprimer les dispositions interdisant d'une manière générale le travail de nuit des femmes, limitant le temps de travail sur la base de préjugés sexistes et

²¹¹⁹ Voir *Inde* – CEACR, observation, 2010.

²¹²⁰ *Pérou* – CEACR, demande directe, 2010; voir également l'article 4, paragraphe 1, de la convention n° 169, qui prévoit que des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés. Voir également paragr. 862-864 ci-après.

²¹²¹ Par exemple *Angola* – CEACR, demande directe, 2011; *Azerbaïdjan* – CEACR, demande directe, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2008; *Cameroun* – CEACR, demande directe, 2010; *République centrafricaine* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹²² Par exemple *République de Corée* – CEACR, observation, 2007.

excluant de fait les femmes de certaines professions ou de certains secteurs en raison de leur sexe, sans qu'il soit tenu compte de leur aptitude réelle à occuper l'emploi concerné²¹²³.

840. Il n'en demeure pas moins que, dans plusieurs pays, les mesures de protection continuent d'avoir pour effet d'exclure les femmes de certaines professions car elles reposent sur un ensemble de préjugés et de stéréotypes concernant leur rôle, leurs aptitudes et ce qui «convient à leur nature»²¹²⁴. ***Sur ce point, la commission a estimé que, en matière d'emploi des femmes, les mesures de protection qui reposent sur des stéréotypes à propos de leurs aptitudes professionnelles et de leur rôle dans la société sont contraires au principe de l'égalité de chances et de traitement entre les hommes et femmes en matière d'emploi et de profession. Il importe par ailleurs que les dispositions relatives à la protection des personnes travaillant dans des conditions dangereuses ou difficiles visent à protéger la santé et la sécurité des hommes comme des femmes tout en tenant compte des différences qui font que chacun d'eux est exposé, en matière de santé, à des risques spécifiques***²¹²⁵. L'objectif étant d'abroger les mesures de protection discriminatoires applicables à l'emploi des femmes, il y aurait sans doute lieu d'examiner quelles autres mesures – meilleure protection de la santé des hommes et des femmes, sécurité et transports adéquats, ou services sociaux – seraient nécessaires pour permettre aux femmes d'avoir les mêmes chances que les hommes d'accéder à ce type d'emplois²¹²⁶.

Politique nationale sur l'égalité

841. La première obligation incombant aux Etats qui ont ratifié la convention est de formuler et d'appliquer une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession afin d'éliminer toute discrimination en cette matière (*article 2*). La réalisation de cet objectif passe par l'adoption de mesures appropriées, à la lumière des principes énoncés à l'*article 3* de la convention et au *paragraphe 2* de la recommandation.

Application immédiate, progressive et effective

842. La convention, tout en ménageant une grande souplesse en matière de mise en œuvre, impose l'adoption immédiate d'un certain nombre de mesures concrètes. Les Etats l'ayant ratifiée sont tenus d'adopter une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession (*article 2*); d'abroger toute disposition législative et de modifier toute disposition ou pratique administratives qui sont incompatibles avec la politique d'égalité (*article 3 c*); et d'établir des rapports sur les résultats des mesures prises (*article 3 f*). Les autres mesures destinées à donner effet au principe de la convention peuvent être mises en œuvre de manière plus progressive. C'est le cas notamment de la promulgation des lois et de la promotion des programmes éducatifs propres à assurer l'acceptation et

²¹²³ Voir la discussion sur les mesures de protection relatives au travail de nuit des femmes, voir aussi: *Travail de nuit des femmes dans l'industrie*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 4) sur le travail de nuit (femmes), 1919, la convention (n° 41) (révisée) du travail de nuit (femmes), 1934, la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, et le protocole de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1B), 89^e session, Genève, 2001, pp. 2-4.

²¹²⁴ Par exemple *Azerbaïdjan*, décision n° 170 du 20 octobre 1999; *Bangladesh*, loi sur le travail (XLII de 2006), art. 39, 40, 42 et 87.

²¹²⁵ Voir *Mali* – CEACR, demande directe, 2011; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2010.

²¹²⁶ Voir *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011.

l'application de la politique nationale (*article 3 b*) ainsi que de l'établissement d'une collaboration avec d'autres organismes pertinents pour favoriser l'acceptation et l'application de la politique (*article 3 a*).

843. L'Etat a un rôle particulièrement important à jouer dans la mise en place de la politique nationale antidiscrimination ²¹²⁷. Outre qu'il est en mesure d'assurer directement l'application de la politique dans les emplois du secteur public, il peut également servir de modèle aux autres employeurs et favoriser l'application de la politique dans d'autres secteurs ²¹²⁸. La convention fait obligation à l'Etat d'assurer l'application de la politique dans les emplois soumis au contrôle direct d'une autorité nationale ainsi que dans les activités des services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle et de placement soumis au contrôle d'une autorité nationale ²¹²⁹. La recommandation précise quant à elle que la politique nationale doit tenir compte du fait que les mesures destinées à promouvoir l'égalité de chances et de traitement constituent une question d'intérêt public. Les pouvoirs publics doivent donc appliquer dans toutes leurs activités la politique nationale d'égalité visée à l'*article 2* de la convention sans aucune discrimination ²¹³⁰.

844. *La convention exige en outre que la politique nationale d'égalité ait des effets tangibles. Elle doit par conséquent être formulée de manière très claire, ce qui suppose la mise en œuvre de programmes, l'abrogation ou la modification de toutes les lois et pratiques administratives discriminatoires, l'élimination des comportements stéréotypés et des préjugés, la promotion d'un climat de tolérance et la mise en place d'un système de suivi* ²¹³¹. *Il importe que les mesures prises pour lutter contre la discrimination en droit et dans la pratique soient concrètes et ciblées, qu'elles contribuent de manière effective à l'élimination de la discrimination directe et indirecte ainsi qu'à la promotion de l'égalité de chances et de traitement pour toutes les catégories de travailleurs, dans tous les aspects de l'emploi et de la profession, et qu'elles portent sur tous les motifs de discrimination énumérés par la convention* ²¹³². *Il peut se révéler nécessaire de traiter différemment certains groupes afin d'éliminer la discrimination et d'assurer une réelle égalité à l'ensemble des groupes couverts par la convention* ²¹³³.

845. Pour être en mesure de réaliser les objectifs de la convention, il est essentiel de reconnaître qu'aucune société n'est exempte de discrimination et qu'il faut œuvrer sans relâche pour lutter contre celle-ci. La discrimination dans l'emploi et la profession est un phénomène universel et qui ne cesse pour autant d'évoluer. La discrimination revêt aujourd'hui des formes plus subtiles, moins visibles et, de ce fait, plus difficiles à identifier et à traiter ²¹³⁴. Dans le cadre de la convention, la promotion de l'égalité de chances et de traitement n'est jamais acquise une fois pour toutes mais se conquiert par

²¹²⁷ Voir étude d'ensemble de 1963, paragr. 94.

²¹²⁸ Voir recommandation n° 111, paragr. 3 b).

²¹²⁹ Art. 3 d) et 3 e); recommandation, paragr. 3 a) i) et ii).

²¹³⁰ Paragr. 2 a) et c).

²¹³¹ Voir, par exemple, *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2007.

²¹³² Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 162.

²¹³³ Voir paragr. 836 à 840 ci-dessus et paragr. 862 à 864 ci-après.

²¹³⁴ Voir *L'heure de l'égalité au travail*, op. cit.; *L'égalité au travail: Un objectif qui reste à atteindre*, op. cit.

étapes successives en adaptant chaque fois la politique nationale d'égalité aux nouvelles formes de discrimination, pour lesquelles il convient de trouver des solutions ²¹³⁵.

846. Des gouvernements continuent toutefois d'affirmer que certaines formes de discrimination visées par la convention n'existent pas dans leur pays ²¹³⁶ ou qu'ils n'ont jamais eu à connaître de plaintes pour discrimination et qu'il n'y a dès lors pas lieu de prendre des mesures pour appliquer la convention ²¹³⁷. D'autres gouvernements indiquent également que la convention ne suscite aucune difficulté particulière ou qu'elle est pleinement appliquée sans préciser la teneur de leur politique ni les moyens par lesquels elle est mise en œuvre ²¹³⁸. La commission estime qu'une telle position est contraire à l'esprit de la convention et constitue un obstacle majeur à son application ²¹³⁹.

847. Lorsqu'il s'agit d'évaluer si un pays a formulé et applique effectivement une politique nationale d'égalité conforme à la convention, la commission se base sur les critères de l'efficacité, en tenant compte des contextes nationaux. La convention veut que les effets de la politique nationale d'égalité soient régulièrement évalués, l'objectif étant de réexaminer et d'ajuster en permanence les mesures et stratégies adoptées. Ce travail permanent de suivi, d'évaluation et d'ajustement concerne non seulement les mesures de promotion de l'égalité, mais aussi leur impact sur la situation des groupes protégés et l'incidence de la discrimination ²¹⁴⁰. Il est donc essentiel que des mesures d'ordre économique ou politique n'aillent pas à l'encontre des principes d'égalité et de non-discrimination et ne compromettent pas les progrès accomplis en matière d'égalité dans le cadre d'initiatives antérieures.

Une politique à multiples facettes

848. La mise en œuvre d'une politique nationale d'égalité suppose l'adoption d'un éventail de mesures spécifiques qui combine généralement mesures législatives et administratives, conventions collectives, politiques publiques, mesures positives, mécanismes de règlement des différends, mécanismes de contrôle, organismes spécialisés, programmes pratiques et activités de sensibilisation ²¹⁴¹. Depuis son étude spéciale en 1996, la commission a eu l'occasion d'examiner un très vaste corpus de lois et de politiques sur l'égalité et la non-discrimination. Bien que des progrès significatifs aient été constatés, les mesures prises pour appliquer la convention se limitent souvent à un (ou à quelques-uns) des motifs de discrimination – généralement le sexe et, de plus en plus fréquemment, la race, la couleur et l'ascendance nationale.

849. Des progrès importants ont été accomplis dans de nombreux pays en ce qui concerne l'adoption, en matière d'égalité de genre, de politiques et de plans d'action généraux qui englobent l'emploi et la profession ²¹⁴². La progression est en revanche

²¹³⁵ CEACR, rapport général, 2009, paragr. 106; voir également *Koweït* – CEACR, observation, 2009.

²¹³⁶ Voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011.

²¹³⁷ Voir, par exemple, *Lybie* – CEACR, observation, 2008; *Viet Nam* – CEACR, observation, 2010.

²¹³⁸ Voir, par exemple, *Soudan* – CEACR, observation, 2011; *Tunisie* – CEACR, observation, 2011.

²¹³⁹ Voir CEACR, rapport général, 2009, paragr. 106.

²¹⁴⁰ La commission a souligné à plusieurs reprises l'importance d'un suivi continu, dans plusieurs cas de discrimination fondés sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale: *Autriche* – CEACR, demande directe, 2010; *Chypre* – CEACR, demande directe, 2011; *France* – CEACR, observations, 2008 et 2011; *Portugal* – CEACR, demande directe, 2009; *Serbie* – CEACR, demande directe, 2010; et *République tchèque* – CEACR, observation, 2008.

²¹⁴¹ CEACR, rapport général, 2009, paragr. 107.

²¹⁴² Voir, par exemple, *Cap-Vert* – CEACR, demande directe, 2009; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Gambie* – CEACR, demande directe, 2011; *Honduras* – CEACR, demande directe, 2010; *Pakistan*

plus lente en ce qui concerne les autres motifs énoncés à l'article 1, paragraphe 1 a). Si la plupart des pays se sont dotés d'une législation qui interdit la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale ainsi que la religion, ils sont en revanche beaucoup moins nombreux à avoir adopté des mesures volontaristes et générales pour promouvoir une réelle égalité sans distinction fondée sur ces motifs. D'une manière générale, il n'a été accordé que peu d'importance à l'évaluation des résultats des mesures prises pour mettre en œuvre ces politiques. La commission rappelle que, même si l'importance relative des problèmes liés à chacun des motifs peut varier selon le pays, il est essentiel, au moment du bilan et des décisions quant aux mesures à prendre, de s'assurer que la mise en œuvre de la politique nationale comprend effectivement tous les motifs de discrimination. La commission a maintes fois estimé nécessaire de rappeler aux pays qu'il s'agit là d'une obligation en vertu de la convention.

Evolutions constitutionnelles et législatives

850. Certains gouvernements ont fait observer qu'ils respectent pleinement la convention, dans la mesure où la Constitution garantit l'égalité et qu'il n'y a pas de dispositions discriminatoires dans leur législation. La commission se doit de rappeler que l'existence de dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité et l'absence de dispositions discriminatoires dans la législation ou encore l'absence de plainte ne permettent pas, à eux seuls, de satisfaire aux obligations de la convention, pas plus qu'ils ne sont l'indice d'une absence de discrimination dans les faits. Si la convention fait obligation aux pays d'abroger immédiatement les lois discriminatoires, il ne s'agit là que d'une première étape dans la mise en œuvre d'une politique nationale d'égalité.

851. Les dispositions constitutionnelles qui énoncent expressément que les accords et les traités internationaux prévalent sur le droit national sont certes importantes, mais ne dispensent en aucun cas les Etats d'adopter une législation nationale pour appliquer les principes de la convention. Les dispositions de la convention, même lorsqu'elles prévalent sur le droit national, ne suffisent pas à elles seules à assurer aux travailleurs une protection légale efficace contre la discrimination²¹⁴³. De même, aussi importantes qu'elles soient, les dispositions des constitutions qui garantissent en termes généraux l'égalité devant la loi, la liberté d'opinion, l'accès au secteur public ou le droit à l'emploi ne suffisent pas à donner effet à la convention²¹⁴⁴. La commission se félicite des mesures prises ces dernières années par plusieurs pays pour renforcer les garanties constitutionnelles, par exemple en assignant expressément à l'Etat le devoir de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes²¹⁴⁵, en élargissant la liste des motifs interdits de discrimination²¹⁴⁶ ou en incorporant des motifs qui étaient jusque-là omis²¹⁴⁷. Quoi qu'il en soit, les dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité de chances et de traitement, bien qu'importantes, se sont généralement révélées insuffisantes pour traiter certains cas de discrimination dans l'emploi et la profession²¹⁴⁸. Un cadre législatif plus détaillé est également nécessaire.

– CEACR, observation, 2011. Voir également Japon: 3^e plan pour l'égalité de genre, approuvé en décembre 2010 (rapport au titre de l'article 19 de la Constitution).

²¹⁴³ Voir étude d'ensemble de 1996, paragr. 212.

²¹⁴⁴ CEACR, rapport général, 2009, paragr. 109; voir, par exemple, *Népal* – CEACR, observation, 2008.

²¹⁴⁵ *Bolivie* – CEACR, observation, 2010; *Luxembourg* – CEACR, observation, 2008.

²¹⁴⁶ *Costa Rica* – CEACR, observation, 2011; *Rwanda* – CEACR, observation, 2006.

²¹⁴⁷ *Botswana* – CEACR, observation, 2010.

²¹⁴⁸ CEACR, rapport général, 2009, paragr. 109.

852. La législation reste l'un des moyens les plus largement utilisés par les Etats pour assurer et promouvoir l'acceptation et l'application de la politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession. Pour la plupart des pays, l'adoption d'une législation semble être une étape indispensable pour donner effet au principe de la convention. Des progrès considérables ont été accomplis à cet égard. Au cours des dernières années, ces progrès se sont traduits par l'adoption de dispositions plus complètes sur l'égalité et la non-discrimination dans la législation générale du travail, notamment en *Australie* et en *République-Unie de Tanzanie*²¹⁴⁹, ou par l'adoption d'une législation spécifique sur la non-discrimination ou sur l'égalité couvrant un ou plusieurs motifs; c'est le cas notamment en Europe, mais aussi, par exemple, en *Indonésie* et au *Viet Nam*²¹⁵⁰. La commission s'est félicitée des initiatives législatives prises par les pays qui reconnaissent la nécessité de tenir compte des manifestations plus subtiles et systémiques de la discrimination, comme la ségrégation professionnelle, et de promouvoir une égalité réelle. Si l'approche juridique fondée exclusivement sur l'imposition d'une obligation de ne pas opérer de discrimination s'est avérée efficace pour éliminer les formes les plus flagrantes de discrimination directe, la commission se félicite du fait que les pays sont de plus en plus nombreux à adopter des lois qui font obligation à la fois de prévenir et combattre la discrimination et de promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession²¹⁵¹. Une telle législation peut se révéler plus efficace dans la lutte contre la discrimination structurelle et répondre aux préoccupations des personnes les plus exposées à la discrimination, à savoir celles qui, par manque d'information ou crainte des représailles, hésitent généralement à se prévaloir de la loi. La commission se félicite en particulier du fait que certaines législations mentionnent les caractéristiques «réelles, perçues ou supposées» à propos des motifs de discrimination qu'elles visent²¹⁵².

853. Lorsque des dispositions légales sont adoptées pour donner effet au principe de la convention, celles-ci devraient comprendre au minimum tous les motifs de discrimination énumérés à l'*article 1, paragraphe 1 a)*, de la convention²¹⁵³. Au cours de ces dernières années, la commission a pu constater les progrès réalisés par plusieurs pays, par exemple l'*Australie*, la *Belgique*, la *Croatie*, l'*ex-République yougoslave de Macédoine*, les *Fidji*, le *Kenya* et la *Serbie*²¹⁵⁴. ***La commission attire l'attention sur la nécessité de réexaminer en permanence la protection accordée par la législation nationale afin de s'assurer qu'elle reste pertinente et efficace, compte tenu de l'évolution incessante du contexte et de l'apparition de nouveaux motifs de discrimination.***

854. Même dans les pays où l'adoption d'une législation a joué un rôle important pour la formulation et l'application d'une politique nationale d'égalité, il arrive fréquemment que les principes de la convention ne soient que partiellement reflétés dans la législation

²¹⁴⁹ *Australie* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2009.

²¹⁵⁰ *Indonésie* – CEACR, observation, 2011; *Viet Nam* – CEACR, observation, 2008.

²¹⁵¹ Voir paragr. 860 ci-après.

²¹⁵² Voir *Fidji* – CEACR, observation, 2008 (loi de 2007 sur les relations professionnelles, art. 6 (2) et 75).

²¹⁵³ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 171; étude spéciale de 1996, paragr. 206.

²¹⁵⁴ *Australie* – CEACR, observation, 2011 (loi de 2009 sur l'égalité au travail); *Belgique* – CEACR, observation, 2009 (loi antidiscrimination de 2007); *Croatie* – CEACR, observation, 2011 (loi antidiscrimination de 2008); *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2009 (loi de 2005 sur les relations professionnelles); *Fidji* – CEACR, observation, 2008 (loi de 2007 sur les relations professionnelles); *Kenya* – CEACR, observation, 2010 (loi de 2007 sur l'emploi); *Serbie* – CEACR, observation, 2010 (loi de 2009 sur l'interdiction de la discrimination).

en question, qui se trouve de ce fait impropre à assurer une protection complète. La commission a pu constater à diverses occasions que certains des motifs énoncés à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention n'étaient pas pris en considération²¹⁵⁵ ou que la question de la discrimination dans l'emploi et la profession n'était pas abordée dans tous ses aspects, notamment en matière de recrutement²¹⁵⁶. Etant donné la persistance de certains types de discrimination fondée sur les motifs énoncés dans la convention, l'application pleine et entière de la convention requiert dans la plupart des cas l'adoption d'une législation complète définissant et interdisant la discrimination directe et indirecte, portant au minimum sur tous les motifs énumérés dans la convention et couvrant tous les aspects de l'emploi et de la profession²¹⁵⁷.

855. La commission a relevé dans la législation un certain nombre de constantes qui contribuent à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité, et elle se félicite en particulier des législations comportant les éléments suivants: la prise en compte de tous les travailleurs; une définition précise de la discrimination directe et indirecte ainsi que du harcèlement sexuel; l'interdiction de la discrimination à tous les stades de l'emploi; l'attribution explicite de responsabilités de contrôle aux autorités nationales compétentes; l'établissement de procédures de règlement des différends aisément accessibles; l'instauration de sanctions dissuasives et de voies de recours appropriées; une redistribution ou un renversement de la charge de la preuve; la protection contre des mesures de représailles; la possibilité de prendre des mesures positives; l'adoption et la mise en œuvre de politiques ou de plans pour l'égalité sur le lieu de travail ainsi que la collecte des données pertinentes à différents niveaux.

Promouvoir l'égalité par des mesures volontaristes

856. Les mesures législatives sont importantes pour donner effet aux principes de la convention mais ne suffisent pas pour atteindre l'objectif fixé par cet instrument²¹⁵⁸. Afin de faire face concrètement aux réalités complexes de la discrimination et à ses diverses manifestations, il est nécessaire d'adopter des mesures différenciées. Des mesures volontaristes sont nécessaires pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la discrimination et des inégalités de fait, qui sont la résultante d'une discrimination profondément ancrée dans les valeurs traditionnelles de la société²¹⁵⁹. La commission se félicite des mesures volontaristes très diverses prises par les Etats pour donner effet à la convention dans la pratique.

Plans et stratégies au niveau national

857. De nouvelles avancées ont été réalisées dans l'adoption de politiques et de plans nationaux qui fixent des buts et objectifs précis pour parvenir à l'égalité de chances et de traitement ou pour combattre les discriminations. Certains d'entre eux prévoient des

²¹⁵⁵ Voir *Algérie* – CEACR, observation, 2011; *Autriche* – CEACR, demande directe, 2010; *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Bahamas* – CEACR, demande directe, 2011; *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Cameroun* – CEACR, observation, 2010; *République islamique d'Iran* – CEACR, observation, 2011; *République démocratique populaire lao* – CEACR, demande directe, 2012; *Suède* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁵⁶ Voir *Arménie* – CEACR, demande directe, 2011; *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Rwanda* – CEACR, observation, 2011; *Saint-Kitts-et-Nevis* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁵⁷ Voir, par exemple, *Bahreïn* – CEACR, observation, 2009; CEACR, rapport général, 2009, paragr. 109.

²¹⁵⁸ Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 159; voir également *Azerbaïdjan* – CEACR, observation, 2011; *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, observation, 2003; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, demande directe, 2006; *Sierra Leone* – CEACR, observation, 2011.

²¹⁵⁹ Voir, par exemple, *Sénégal* – CEACR, observation, 2006.

mesures globales concernant la réforme de la législation, des mesures d'action positive, des opérations de sensibilisation et des activités de formation. Ils sont nombreux à mettre l'accent sur l'égalité de genre, comme au *Bélarus*, au *Bénin*, au *Costa Rica*, au Japon et aux *Philippines*. D'autres sont particulièrement axés sur la discrimination raciale, comme le plan national de promotion de l'égalité raciale au *Brésil*, même s'ils tendent de plus en plus souvent à avoir un champ d'application plus large, comme les plans nationaux de lutte contre les discriminations de l'*Argentine* et de la *Lituanie*. Certains pays ont adopté des politiques particulières pour promouvoir l'égalité dans la fonction publique. Par exemple, en *France*, une charte pour la promotion de l'égalité dans les trois branches de la fonction publique vise à établir des conditions de recrutement adaptées aux besoins et exemptes de discrimination, à rendre le déroulement des carrières plus dynamique, à sensibiliser et former les fonctionnaires de l'administration et à diffuser les bonnes pratiques ²¹⁶⁰. D'autres pays ont adopté des politiques comparables en faveur des personnes handicapées ²¹⁶¹, des Roms ²¹⁶², des minorités ethniques ou des personnes issues de l'immigration ²¹⁶³.

858. S'il est essentiel de contrôler la mise en œuvre de ces plans et politiques en termes de résultats et d'efficacité, rares sont pourtant les pays qui ont mis en place des procédures et des mécanismes spéciaux de rapport en la matière. Les très nombreux plans et stratégies – qu'il s'agisse de promouvoir l'égalité de genre, l'intégration des Roms ou de combattre les discriminations – n'ont pas donné lieu à un retour d'information périodique sur les résultats obtenus suite aux mesures prises à ce propos, et la commission a régulièrement rappelé aux gouvernements l'obligation qui est la leur à cet égard en vertu de l'*article 3 f)* de la convention. Elle souligne également le rôle important que les organisations de travailleurs et d'employeurs sont appelées à jouer pour favoriser l'acceptation et l'application des politiques et plans nationaux, ainsi que pour en évaluer l'impact. Les processus de collaboration et de consultation prévus par la convention et la recommandation sont des moyens utiles pour s'assurer que les mesures en question bénéficient d'un large soutien et que les politiques sont effectivement mises en œuvre ²¹⁶⁴.

Marchés publics

859. Le *paragraphe 3 b) ii)* de la recommandation n° 111 mentionne expressément la possibilité de subordonner l'octroi de contrats entraînant des dépenses publiques à l'application des principes de la convention ²¹⁶⁵. Dans de précédentes études d'ensemble, la commission a reconnu l'importance que revêtent les clauses sur l'égalité dans le cadre des marchés publics ²¹⁶⁶. Depuis, elle a reçu peu d'informations sur la législation et les pratiques des pays en la matière, bien que différents cadres régissant les marchés publics aient été mis en place. Certains consistent essentiellement à adopter une politique générale, principalement sous forme d'une clause générale, qui vise à faire respecter

²¹⁶⁰ *France* – CEACR, observation, 2011.

²¹⁶¹ Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, demande directe, 2010,

²¹⁶² Voir paragr. 773 à 775 ci-dessus.

²¹⁶³ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, demande directe, 2011; *France* – CEACR, observation, 2011; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2010; *Népal* – CEACR, demande directe, 2010; *Norvège* – CEACR, demande directe, 2011.

²¹⁶⁴ Convention n° 111, *art. 3 a)* et *5, paragr. 2*; recommandation n° 111, *paragr. 4 (9)*.

²¹⁶⁵ Voir également paragr. 721-722 ci-dessus.

²¹⁶⁶ Etude d'ensemble de 1971, paragr. 67; étude d'ensemble de 1988, paragr. 177.

l'égalité de chances et de traitement²¹⁶⁷; d'autres sont destinés à améliorer la situation d'un groupe précis de personnes traditionnellement défavorisées ou prévoient l'intégration des questions de genre dans les procédures de passation des marchés publics²¹⁶⁸. La loi-cadre sur la politique des achats préférentiels de l'*Afrique du Sud* prévoit la possibilité d'établir une politique préférentielle dans le but précis d'«établir des contrats en faveur de personnes, ou de catégories de personnes, traditionnellement défavorisées par des discriminations injustes fondées sur la race, le genre ou le handicap, moyennant l'affectation de points supplémentaires au soumissionnaire dès lors que celui-ci peut atteindre ce but précis»²¹⁶⁹. Au *Canada*, toute une série de lois et de programmes a été élaborée, aux niveaux tant fédéral que provincial, sur la question des marchés publics et de l'égalité²¹⁷⁰.

Plans pour l'égalité

860. Dans certains pays, la promotion de l'égalité au niveau de l'entreprise constitue un volet important des stratégies en faveur de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession. Dans certains d'entre eux, la législation fait obligation à des employeurs des secteurs public ou privé d'adopter des plans pour l'égalité, l'égalité de chances ou encore l'équité en matière d'emploi²¹⁷¹. En se dotant de ce type de plan, les employeurs peuvent jouer un rôle essentiel dans la collecte de données statistiques sur la représentation des différents groupes dans la main-d'œuvre, dans la définition de solutions propres à combattre les inégalités existantes et dans l'adoption de mesures positives au sein de l'entreprise. Aux termes de la loi sur l'égalité de traitement en *Hongrie*, «les organismes qui émargent au budget de l'Etat et qui emploient plus de 50 personnes, ainsi que les entités juridiques dont l'Etat est l'actionnaire majoritaire, sont tenus d'établir un plan de promotion de l'égalité de chances». En *Afrique du Sud*, la législation qui régit les obligations faites aux employeurs de se doter d'un plan sur l'équité en matière d'emploi leur permet de définir des objectifs clairs et d'adopter des mesures positives. En vue d'aider les employeurs et de faire en sorte que l'obligation d'établir des plans sur l'égalité soit mieux respectée, des codes de bonnes pratiques ont été élaborés dans certains pays (*Afrique du Sud*, *République-Unie de Tanzanie*).

²¹⁶⁷ Voir, par exemple, *Australie* – CEACR, observation, 2011.

²¹⁶⁸ *Belgique* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁶⁹ Voir *Afrique du Sud*: loi-cadre de 2000 sur la politique des achats préférentiels, 2000, et la loi de 2003 sur l'autonomisation économique élargie des Noirs. Voir également *Zambie* – CEACR, demandes directes, 2011 et 2012.

²¹⁷⁰ Par exemple, au *Canada*, le programme de contrats fédéraux, instauré en 1986, vise à favoriser davantage l'équité en milieu de travail des groupes désignés qui font l'objet de discrimination sur le marché du travail canadien, à savoir les femmes, les peuples autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles. Des informations complètes sont fournies sur le site Internet du gouvernement fédéral à l'intention des personnes relevant du programme. Voir aussi *Canada* – CEACR, demande directe, 2012, concernant les vérifications de conformité par rapport à l'équité dans l'emploi qui ont été effectuées dans le cadre du programme de contrats fédéraux et selon lesquelles 150 employeurs n'ont pas été retenus dans le processus de sélection. Aux Etats-Unis, la loi sur les petites entreprises (85-536) garantit que les personnes économiquement et socialement défavorisées appartenant à des groupes ayant été victimes de pratiques discriminatoires (Noirs américains, Hispano-américains, Amérindiens, tribus indiennes, Américains originaires d'Asie et du Pacifique, organisations d'Hawaïens autochtones et autres minorités) participent dans une juste proportion à l'ensemble des marchés et des contrats ou sous-contrats de biens et services passés pour le compte du gouvernement.

²¹⁷¹ Voir *Afrique du Sud* – CEACR, demande directe, 2010; *Finlande* – CEACR, demande directe, 2007; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011; *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2010.

Codes de conduite, outils et guides

861. La commission se félicite des initiatives prises dans un certain nombre de pays en vue de compléter la législation visant à lutter contre les discriminations et à promouvoir l'égalité par d'autres moyens et instruments d'orientation tels que codes de bonnes pratiques, codes de conduite et directives, qui pour la plupart mettent l'accent sur des thèmes précis, par exemple le harcèlement sexuel, le VIH et le sida ou les personnes handicapées. A la *Barbade*, le Recueil de directives pratiques sur le VIH et le sida et d'autres maladies graves en milieu de travail a été élaboré à l'intention des fonctionnaires par le ministère du Travail et les partenaires sociaux²¹⁷². A Singapour, des directives tripartites ont été élaborées sur la non-discrimination dans les offres d'emploi et sur les pratiques loyales dans l'emploi. En *Estonie*, le projet de coopération entre l'*Estonie* et la *France* a abouti à une compilation de bonnes pratiques européennes et à des directives visant à inciter les employeurs à promouvoir l'égalité de genre dans le monde de l'entreprise aux niveaux du recrutement, de la formation et des carrières, de la rémunération, et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Par la suite, des employeurs, des représentants des travailleurs, des spécialistes des questions sur l'égalité de genre et d'autres acteurs concernés ont constitué un réseau pour échanger informations, expériences et bonnes pratiques concernant la promotion de l'égalité de genre dans le monde de l'entreprise.

Mesures positives

862. Les mesures positives visent à garantir l'égalité de chances dans la pratique, compte tenu de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les personnes concernées, le but étant de faire cesser les discriminations, de remédier aux effets de pratiques discriminatoires antérieures et de parvenir à un équilibre. Elles s'inscrivent dans un effort plus large visant à supprimer toutes les inégalités et sont un élément important de la politique nationale d'égalité exigée par l'*article 2*²¹⁷³. Pour être compatibles avec la convention, ces mesures doivent véritablement être prises à des fins d'égalité des chances, être proportionnelles à la nature et à l'ampleur de la protection ou de l'assistance requises ou de la discrimination existante et faire l'objet d'un examen périodique qui permettra de déterminer si elles ont encore leur raison d'être et si elles continuent d'être efficaces. L'action positive fondée sur la consultation préalable et l'accord des parties prenantes concernées, y compris les organisations de travailleurs et d'employeurs, favorise une large adhésion à ces mesures ainsi que leur efficacité et leur conformité au principe de non-discrimination²¹⁷⁴.

863. L'action positive a généralement été employée pour mettre un terme aux inégalités entre hommes et femmes, mais elle s'est révélée efficace aussi pour remédier à des inégalités de fait en matière d'éducation et de formation, d'emploi et de profession, qui touchent certaines minorités ethniques ou nationales, les peuples autochtones, certaines catégories sociales, les personnes handicapées, les personnes âgées et les personnes séropositives. L'action positive menée en faveur de l'égalité entre hommes et femmes découle pour l'essentiel de la législation, par exemple au *Brésil* et en *Bulgarie*²¹⁷⁵; dans

²¹⁷² *Barbade* – CEACR, demande directe, 2011.

²¹⁷³ A un stade initial, la commission a estimé que «de telles mesures peuvent précisément, dans des cas appropriés, et sous réserve qu'on réexamine à des intervalles appropriés si elles restent justifiées, être considérées comme un des éléments essentiels d'une politique tendant à promouvoir l'égalité positive», étude d'ensemble de 1963, paragr. 39.

²¹⁷⁴ Voir, par exemple, *Fidji* – CEACR, demandes directes, 2006-2008 et 2011; *Grèce* – CEACR, demande directe, 2003.

²¹⁷⁵ *Brésil*, décret n° 6872 du 4 juin 2009; *Bulgarie*, loi sur la protection contre la discrimination.

la majorité des cas, elle concerne la fonction publique et consiste à fixer des quotas ou des objectifs à respecter en ce qui concerne la représentation des femmes. Au Timor-Leste par exemple, la législation rend obligatoire la parité hommes-femmes au sein du conseil d'administration du Fonds pour l'emploi et la formation professionnelle et de l'Institut sur le développement de la population active²¹⁷⁶.

864. Au Pérou, une directive du ministère de l'Intérieur prévoit que 25 pour cent des postes de direction au sein du département d'Etat ne relevant pas de la police doivent être occupés par des femmes²¹⁷⁷. En vertu de la Magna Carta des Philippines, la parité hommes-femmes doit être respectée pour les postes gouvernementaux situés au troisième rang hiérarchique²¹⁷⁸. Au Ghana, un objectif de 30 pour cent a été fixé afin de garantir une représentation adéquate des femmes dans l'administration aux niveaux des districts et des sous-districts²¹⁷⁹. D'autres pays ont défini des objectifs et des quotas comparables pour corriger la représentation inégale des hommes et des femmes dans l'administration publique, notamment la Belgique, le Belize, la Bulgarie, le Cambodge, Cuba, El Salvador, l'Inde, le Japon, le Népal et le Pakistan. Des mesures positives fixant des objectifs à atteindre en termes de représentation des minorités ethniques ont été adoptées en Israël, où 10 pour cent de tous les fonctionnaires doivent être originaires des communautés arabe, druze et circassienne²¹⁸⁰. En Australie (Australie méridionale), le plan stratégique actualisé fixe des objectifs pour accroître le taux d'activité des autochtones²¹⁸¹. L'Irlande et la Slovaquie ont établi des quotas pour s'assurer que les employeurs recrutent un certain pourcentage de personnes handicapées en milieu de travail²¹⁸².

Sensibilisation et information du public

865. Durant les discussions préliminaires sur le projet de convention, de nombreux pays ont indiqué que les programmes d'éducation étaient un moyen important de donner effet à la convention²¹⁸³, et il en a été tenu compte dans l'article 3 b)²¹⁸⁴. Les programmes d'éducation sont essentiels pour faire mieux connaître et comprendre le cadre législatif et politique sur lequel reposent les principes de l'égalité et de la non-discrimination en matière d'emploi et de profession. La sensibilisation de l'opinion publique l'est tout autant pour lutter contre les préjugés et les stéréotypes qui existent à l'égard des aptitudes et aspirations professionnelles de certains groupes et qui sont facteurs

²¹⁷⁶ Timor-Leste: décret-loi n° 29/2008 sur le Fonds pour l'emploi et la formation professionnelle et décret-loi n° 08/2008 de l'Institut sur le développement de la population active.

²¹⁷⁷ Pérou – CEACR, observation, 2011.

²¹⁷⁸ Philippines – CEACR, observation, 2011

²¹⁷⁹ Ghana – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁸⁰ Israël – CEACR, demande directe, 2011.

²¹⁸¹ Australie – CEACR, observation, 2011. En ce qui concerne les mesures positives en faveur des «groupes socialement défavorisés», voir Namibie, loi de 1998 sur les mesures positives (emploi); Namibie – CEACR, demande directe, 2005, et observations, 2010 et 2012.

²¹⁸² Irlande – CEACR, demande directe, 2011: des concours spéciaux sont organisés dans la fonction publique pour garantir que 3 pour cent de toutes les personnes recrutées sont des personnes handicapées; Slovaquie – CEACR, demande directe, 2007: en vertu du décret établissant un quota d'embauche en faveur des personnes handicapées (décret n° 111/2005), tout employeur d'au moins 20 travailleurs est tenu d'employer un certain pourcentage de personnes handicapées.

²¹⁸³ Voir *Discrimination en matière d'emploi et de profession*, rapport VII(2), CIT, 40^e session, Genève, 1957, pp. 86-90.

²¹⁸⁴ L'article 3 b) prévoit la promotion des «... programmes d'éducation propres à assurer [l']acceptation et [l']application» de la politique nationale sur l'égalité.

d'exclusion et de discrimination dans la société et sur le marché du travail²¹⁸⁵. Dans certains pays, la commission a souligné l'importance qu'il y a à combattre la xénophobie, la discrimination et les stéréotypes en œuvrant activement pour le respect et la tolérance, sans lesquels la coexistence de différents groupes au sein d'une société serait illusoire²¹⁸⁶. Sans le respect de l'état de droit et sans le maintien d'un climat de tolérance, de nombreuses inégalités de fait demeurent et les progrès obtenus dans le cadre des politiques publiques restent au point mort ou s'annulent. La recommandation reconnaît expressément le rôle particulier que doivent jouer les organismes de défense de l'égalité pour favoriser la compréhension et l'acceptation par le grand public des principes de la non-discrimination²¹⁸⁷.

866. Les mesures de sensibilisation varient d'un pays à l'autre. En *Belgique*, en *Equateur*, au *Lesotho* et en *Suisse*, des directives et des brochures sur le harcèlement sexuel et sur d'autres questions liées à l'égalité de genre ont été publiées²¹⁸⁸. Des ateliers, des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation ont été organisés à *Madagascar* et au *Mexique* sur le harcèlement sexuel, l'égalité de rémunération et la ségrégation professionnelle. Au *Mozambique*, des programmes visant à mobiliser divers secteurs dans la lutte contre le VIH et le sida ont notamment permis de former 25 éducateurs et de sensibiliser 16 000 marchands dans l'économie informelle²¹⁸⁹. En *République de Moldova*, le bureau national de placement diffuse des informations sur la législation et les politiques nationales relatives à l'égalité de chances et de traitement²¹⁹⁰. Certains pays, tels que le *Burundi* et le *Koweït*, ont associé les médias à des opérations de sensibilisation sur la question de la discrimination et à la promotion de l'égalité²¹⁹¹. La *Norvège* a adopté le projet «Les dix premières femmes internationales de Norvège», qui vise à sensibiliser le public aux compétences et qualifications des femmes immigrées afin qu'elles soient mieux reconnues²¹⁹².

867. Des opérations de sensibilisation menées à l'intention des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations, ou en coopération avec ces partenaires, permettent de faire mieux comprendre les principes inscrits dans la convention. En *Bulgarie*, la Commission pour la protection contre les discriminations a travaillé en collaboration avec les organisations nationales de travailleurs et d'employeurs et a signé avec la confédération syndicale et l'organisme de défense des droits des handicapés des accords-cadres de coopération en vue de prévenir les discriminations dans le monde du travail²¹⁹³. En *Finlande*, la campagne nationale de sensibilisation intitulée «OUI

²¹⁸⁵ Voir, par exemple, *Bélarus* – CEACR, demande directe, 2011; *Burkina Faso* – CEACR, demande directe, 2011; *Croatie* – CEACR, observation, 2010; *République dominicaine* – CEACR, observation, 2011; *Erythrée* – CEACR, demande directe, 2011; *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2010; *Kazakhstan* – CEACR, demande directe, 2009; *Kenya* – CEACR, demande directe, 2009; *Nouvelle-Zélande* – CEACR, demande directe, 2010; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, demande directe, 2011; *Sénégal* – CEACR, observation, 2009.

²¹⁸⁶ Voir, par exemple, *France* – CEACR, observation, 2011; *République islamique d'Iran* – CEACR, observation, 2011; *Libye* – CEACR, observation, 2010; *Slovaquie* – CEACR, observation, 2008.

²¹⁸⁷ *Paragr. 4 a)*. Voir aussi chap. 4.

²¹⁸⁸ *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011; *Equateur* – CEACR, demande directe, 2010; *Lesotho*, demande directe, 2011; *Suisse* – CEACR, demande directe, 2012.

²¹⁸⁹ *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2011; *Mexique* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2011; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011.

²¹⁹⁰ Rapport au titre de l'article 19 de la Constitution.

²¹⁹¹ *Burundi* – CEACR, demande directe, 2011; *Koweït* – CEACR, demande directe, 2009.

²¹⁹² *Norvège* – CEACR, demande directe, 2010.

²¹⁹³ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2009.

– L'égalité est une priorité» a essentiellement porté sur de nouvelles formes d'action positive qui doivent être mises au point et expérimentées dans le domaine de l'emploi et de l'entrepreneuriat²¹⁹⁴.

²¹⁹⁴ *Finlande* – CEACR, demande directe, 2011.

Chapitre 4

Suivi et contrôle de l'application concernant les conventions n^{os} 100 et 111

868. Le suivi et le contrôle de l'application des lois et politiques relatives à la non-discrimination et à l'égalité sont des éléments importants pour s'assurer de la mise en œuvre effective des conventions n^{os} 100 et 111. Il est à cet égard capital de disposer de procédures efficaces et d'institutions réactives, dotées de ressources adéquates, qui soient accessibles à tous. De nombreux pays ont pris conscience de la nécessité de renforcer les mécanismes de suivi et de contrôle, notamment les services d'inspection du travail, les organismes spécialisés dans les domaines de l'égalité ou de l'égalité de rémunération et les tribunaux, afin de mieux traiter les questions de non-discrimination et d'égalité dans l'emploi et la profession. Ces dernières années, la commission s'est intéressée tout particulièrement au rôle des services d'inspection du travail et des organismes spécialisés chargés des questions d'égalité, compte tenu de l'évolution de la situation dans ces domaines.

869. La collecte et l'analyse de données constituent un autre élément important du suivi de la mise en œuvre des conventions. Afin de pouvoir lutter de manière appropriée contre la discrimination et les inégalités de rémunération et de déterminer si les mesures prises ont un impact positif, il est impératif de recueillir des données factuelles et d'étudier la situation réelle, et notamment les causes profondes de ces phénomènes. C'est pourquoi la commission invite régulièrement les gouvernements à communiquer ce type d'informations et d'analyses.

870. La commission demande aussi régulièrement aux gouvernements de fournir des informations détaillées sur la nature et le nombre des plaintes déposées auprès des différentes instances judiciaires, quasi judiciaires et administratives. L'absence ou le faible nombre de cas de discrimination ou de plaintes pourraient être dus à une absence de cadre juridique approprié, à une méconnaissance des droits, à un manque de confiance dans les voies de recours offertes, à l'inexistence de telles voies de recours ou à la difficulté d'y accéder dans la pratique ou encore à la crainte de représailles²¹⁹⁵. La crainte de représailles ou de traitements inéquitables est un problème particulièrement préoccupant dans le cas des travailleurs migrants²¹⁹⁶. L'absence de plaintes ou de cas peut également signifier que le système de recensement des infractions n'est pas suffisamment développé.

²¹⁹⁵ CEACR, rapport général, 2009, paragr. 113. Voir aussi convention n^o 100: *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; *Estonie* – CEACR, demande directe, 2011; *Indonésie* – CEACR, demande directe, 2011; *Maroc* – CEACR, observation, 2009; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011.

²¹⁹⁶ Voir, par exemple, convention n^o 111: *République arabe syrienne* – CEACR, demande directe, 2011. Concernant les travailleurs domestiques migrants, voir *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2009; *Bahreïn* – CEACR, observation, 2010.

871. *La commission invite les Etats Membres à mieux faire connaître la législation pertinente, à renforcer les moyens dont disposent les autorités compétentes, notamment les magistrats, inspecteurs du travail et autres agents de la fonction publique, pour identifier et traiter les cas de discrimination et d'inégalités de rémunération, et à s'assurer que les dispositions – de fond ou de procédure – en vigueur donnent, dans la pratique, aux plaignants toutes les chances de faire valoir leurs droits*²¹⁹⁷. *La commission insiste également sur la nécessité de recueillir et de publier des informations sur la nature et l'issue des plaintes et affaires relatives à des cas de discrimination et d'inégalités de rémunération, de manière à faire mieux connaître la législation et les voies de recours existantes et à évaluer l'efficacité des procédures et mécanismes en place*²¹⁹⁸.

Inspection du travail

872. Lorsque les dispositions relatives à la non-discrimination, à l'égalité et à l'égalité de rémunération figurent dans la législation du travail, le contrôle de leur application incombe souvent, en premier lieu, aux services d'inspection du travail²¹⁹⁹. En règle générale, ces services sont notamment chargés de déceler et de traiter les infractions lors de visites d'inspection, de faire rapport sur ces infractions et d'imposer des sanctions. Ils peuvent également se voir attribuer un rôle important en matière de prévention et être notamment chargés de dispenser des informations et des conseils techniques²²⁰⁰. Certains faits donnent à penser qu'un nouveau rôle se dessine pour les inspecteurs du travail, en ce qui concerne le contrôle de l'égalité et de la diversité sur le lieu de travail, et que ceux-ci entretiennent des rapports de plus en plus étroits avec les organismes spécialisés en matière d'égalité²²⁰¹.

873. Certains pays ont pris des mesures pour étendre le rôle des services d'inspection du travail en matière d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, en *Pologne*, l'égalité de traitement pour les non-ressortissants est depuis peu un nouveau volet du contrôle de la législation du travail assuré par les services d'inspection²²⁰². Eu égard à l'importance que revêt une telle mesure aux fins de l'égalité de rémunération et de la revalorisation du salaire des travailleurs faiblement rémunérés²²⁰³, contrôler l'application du salaire minimum peut également avoir un effet notable²²⁰⁴. Comme indiqué précédemment, certains pays ont adopté une législation imposant aux employeurs d'adopter et de mettre en œuvre des plans de prévention de la discrimination et de promotion de l'égalité²²⁰⁵.

²¹⁹⁷ CEACR, rapport général, 2009, paragr. 113. Voir aussi CEACR, observation générale, 2007, paragr. 8, p. 290. Voir aussi convention n° 111: *Arabie saoudite* – CEACR, observation, 2007; *République islamique d'Iran* – CEACR, observation, 2011.

²¹⁹⁸ CEACR, rapport général, 2009, *ibid.*

²¹⁹⁹ Par exemple en *Belgique*, en *Bulgarie*, au *Chili*, au *Danemark*, en *France* et au *Liban*, ainsi que dans la plupart des pays francophones d'Afrique et des pays d'Amérique latine.

²²⁰⁰ Etude d'ensemble de 2006, paragr. 85.

²²⁰¹ *Ibid.*, paragr. 54; voir également paragr. 877-882 ci-après.

²²⁰² Voir convention n° 111: *Pologne* – CEACR, demande directe, 2011. Voir aussi *Sainte-Lucie* – CEACR, demande directe, 2011; *Slovaquie* – CEACR, demande directe, 2010; *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2010.

²²⁰³ Voir paragr. 682 à 685 ci-dessus.

²²⁰⁴ Voir, par exemple, *Guatemala* – CEACR, demande directe, 2007 (convention n° 100).

²²⁰⁵ Voir paragr. 723, 724 et 860 ci-dessus.

En *Afrique du Sud*, le Département du travail est chargé de contrôler l'adoption et la mise en œuvre de tels plans ²²⁰⁶.

874. De nombreux gouvernements peinent encore à constituer et faire fonctionner des services d'inspection du travail aptes à s'acquitter de leurs tâches de contrôle ²²⁰⁷. Le manque de ressources humaines et matérielles entrave l'action des inspecteurs du travail dans la lutte contre la discrimination et les inégalités de rémunération. La plupart du temps, ils interviennent, fournissent des orientations et remédient à la situation en réponse à des plaintes individuelles, faute de pouvoir agir de manière plus systématique et générale dans le cadre d'inspections régulières sur les lieux de travail. Cependant, dans certains pays tels que le *Mexique* ²²⁰⁸, les moyens dont disposent les services d'inspection chargés d'identifier les pratiques discriminatoires et les actes de violence sur le lieu de travail ont été renforcés ²²⁰⁹. Dans d'autres pays, des unités spéciales ont été créées au sein des services d'inspection du travail, comme par exemple en *El Salvador* ²²¹⁰. Afin de pouvoir évaluer l'application effective des conventions n^{os} 100 et 111, la commission demande aux gouvernements de communiquer des informations détaillées concernant les inspections effectuées, le nombre et le type d'infractions signalées ou constatées, les actions engagées et leur issue ²²¹¹.

875. Certains gouvernements appellent l'attention sur les difficultés rencontrées par les inspecteurs du travail lorsqu'il s'agit d'identifier les cas de discrimination, notamment de discrimination en matière de rémunération, ou de déterminer si une rémunération égale est bien versée pour un travail de valeur égale, en particulier lorsque les hommes et les femmes n'effectuent pas le même travail ²²¹². La commission rappelle qu'il est important de former les inspecteurs du travail, afin qu'ils soient mieux à même de prévenir ces situations, de les déceler et d'y remédier ²²¹³, et demande aux gouvernements de mettre en œuvre des programmes de formation appropriés ²²¹⁴. A cet égard, des progrès ont été constatés récemment en matière de formation dans un certain nombre de pays, dont la *Guinée-Bissau*, le *Honduras*, *Maurice* et le *Yémen* ²²¹⁵. En *Espagne*, dans le plan d'action national sur l'inspection du travail et la sécurité sociale, l'accent est mis sur la nécessité de traiter de manière adéquate les plaintes déposées pour manquement au principe de l'égalité de rémunération ²²¹⁶.

²²⁰⁶ Voir aussi *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2010 (convention n^o 111).

²²⁰⁷ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 104 et 224; étude d'ensemble de 1988, paragr. 193; étude d'ensemble de 2006, paragr. 370.

²²⁰⁸ *Mexique* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 111).

²²⁰⁹ Voir aussi *Slovénie* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 100).

²²¹⁰ Convention n^o 111: *El Salvador* – CEACR, demandes directes, 2009 et 2011. Voir aussi *République de Moldova* – CEACR, demande directe, 2011.

²²¹¹ Voir, par exemple, convention n^o 111: *Albanie* – CEACR, demande directe, 2011; convention n^o 100: *Lesotho* – CEACR, demande directe, 2011; *Turkménistan* – CEACR, demande directe, 2011.

²²¹² Voir, par exemple, *Mali* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 100).

²²¹³ Voir, par exemple, *Saint-Vincent-et-les Grenadines* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 100).

²²¹⁴ Voir, par exemple, convention n^o 100: *Malaisie* – CEACR, demande directe, 2011; *Malawi* – CEACR, demande directe, 2011; *Panama* – CEACR, demande directe, 2011.

²²¹⁵ *Guinée-Bissau* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 100); *Honduras* – CEACR, observation, 2009 (convention n^o 81); *Maurice* – CEACR, demande directe, 2009 (convention n^o 100); *Yémen* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 111). Au *Yémen*, un projet vise à former les fonctionnaires – hommes et femmes – de la Direction de l'inspection du travail à la conduite d'inspections davantage axées sur le respect de l'égalité entre hommes et femmes.

²²¹⁶ *Espagne* – CEACR, demande directe, 2005 (convention n^o 100).

876. La commission se félicite du nombre croissant d'initiatives visant à fournir des orientations et des instructions aux inspecteurs du travail. Au *Costa Rica*, une directive ministérielle concernant le traitement des cas de discrimination a été publiée à l'intention du Département national de l'inspection du travail²²¹⁷. En *République tchèque*, une note destinée aux inspecteurs du travail explicite les dispositions législatives en vigueur concernant l'égalité de genre et donne des directives pratiques sur la façon d'effectuer les inspections dans ce domaine, de même que des instructions détaillées d'ordre méthodologique permettant de vérifier si le principe de l'égalité de rémunération est respecté, en utilisant une méthode analytique d'évaluation de la valeur du travail²²¹⁸. Les questions de discrimination et d'égalité ont également fait l'objet de campagnes ou de plans d'inspection ciblés, par exemple en *France* et en *Mongolie*²²¹⁹.

Organismes spécialisés

877. La tendance notée dans les précédentes études d'ensemble ne s'est pas démentie: des organismes spécialisés continuent d'être mis en place afin de lutter plus efficacement contre la discrimination et de promouvoir l'égalité²²²⁰; certains d'entre eux ont même été restructurés dernièrement. Ces organismes sont chargés de missions très diverses, tant par les activités qu'ils entreprennent – des actions de sensibilisation ou de conseil à la réalisation d'enquêtes et à la prise de décisions – que par les questions sur lesquelles ils peuvent être amenés à intervenir. Les nombreuses attributions de ces organismes sont représentatives du large éventail des stratégies nécessaires pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité. Le rôle des organismes spécialisés dans les activités de sensibilisation et le traitement des plaintes est envisagé dans la recommandation n° 111²²²¹.

878. Ces organismes mènent des activités de sensibilisation et de promotion très variées, qui consistent notamment à réaliser des études, organiser des campagnes de sensibilisation, ou encore apporter une assistance et dispenser des formations aux travailleurs, aux employeurs et à leurs organisations. En *Namibie*, par exemple, après avoir mené une étude d'impact, la Commission pour l'équité dans l'emploi a dispensé assistance et formations aux employeurs dans le but de renforcer les actions positives au niveau de l'entreprise²²²². Les organismes spécialisés diffusent une grande quantité d'informations et de nombreux outils, souvent à travers leur site Internet²²²³. Par ailleurs, les analyses et les conseils que fournissent les organismes de promotion de l'égalité au

²²¹⁷ *Costa Rica* – CEACR, demande directe, 2004 (convention n° 111). Voir aussi *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 100), concernant l'adoption de directives sur l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, publiées par le Département de l'inspection du travail.

²²¹⁸ *République tchèque* – CEACR, observation, 2005 (convention n° 111), et observation, 2007 (convention n° 100). Voir aussi *Chypre* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 100), au sujet d'un projet visant à réduire l'écart de rémunération entre hommes et femmes, au moyen notamment de la création d'un mécanisme d'inspection efficace et de l'élaboration de guides et d'outils.

²²¹⁹ Convention n° 111: *France* – CEACR, demande directe, 2011; *Mongolie* – CEACR, demande directe, 2011.

²²²⁰ Etude d'ensemble de 1988, paragr. 197 et suiv.; étude d'ensemble de 1996, paragr. 225 et suiv.

²²²¹ Paragr. 4.

²²²² *Namibie* – CEACR, observation, 2008 (convention n° 111).

²²²³ Voir, par exemple, *Argentine* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 100), concernant la Commission tripartite sur l'égalité de chances et de traitement.

sujet de la législation, des politiques et des plans d'action sont précieux, étant donné leur expertise en matière de non-discrimination et d'égalité²²²⁴.

879. Nombreux sont les organismes spécialisés qui assument des tâches spécifiques en matière de règlement des différends, notamment d'examen des plaintes. La responsabilité de contrôler l'application de la législation contre la discrimination et pour l'égalité incombe bien souvent aux organismes spécialisés, qui peuvent eux-mêmes avoir été établis par la voie législative²²²⁵. En *Norvège*, par exemple, l'Ombudsman pour l'égalité et la non-discrimination et le Tribunal de l'égalité et de la non-discrimination sont habilités à formuler des recommandations et à se prononcer sur les décisions prises par les institutions gouvernementales et publiques et sur les pratiques de ces institutions, notamment sur les lois qui pourraient être contraires à la législation sur l'égalité et la non-discrimination. L'Ombudsman a compétence pour mener une enquête sur les allégations de non-respect de la législation et formuler des recommandations susceptibles d'appel devant le tribunal. Les décisions du tribunal ont force obligatoire d'un point de vue administratif mais peuvent être invalidées par une instance judiciaire²²²⁶.

880. Pour ce qui est du domaine de compétences, un grand nombre d'organismes spécialisés luttent contre la discrimination fondée sur le sexe et promeuvent l'égalité de genre²²²⁷. Plusieurs pays ont également mis en place des organismes spécialisés pour lutter contre la discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale²²²⁸ ou, comme l'*Indonésie*, ont attribué à la Commission nationale des droits de l'homme un rôle clé à cet égard²²²⁹. Récemment, des organismes chargés de l'égalité ont apporté une contribution décisive dans le domaine de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes, en s'attachant notamment à élaborer et à appliquer des méthodes d'évaluation des emplois. A *Malte*, par exemple, la Commission nationale pour la promotion de l'égalité a recommandé au gouvernement d'adopter des mesures «visant à mettre en place un système d'évaluation du travail qui permette une analyse objective des emplois dans le but notamment de réduire les écarts de rémunération entre les

²²²⁴ Voir, par exemple, convention n° 100: *Honduras* – CEACR, demande directe, 2006; *Panama* – CEACR, demande directe, 2010, concernant le rôle de l'Institut national pour les femmes (INAM) et l'Institut de la femme, respectivement.

²²²⁵ Voir, par exemple, convention n° 111: la Commission des relations ethniques au *Guyana* – CEACR, demande directe, 2011, et l'Ombudsman pour l'égalité et la non-discrimination en *Norvège* – CEACR, demande directe, 2009. Voir également *Brésil* – CEACR, demande directe, 2010, concernant la création de la Commission sur l'égalité des chances, sans distinction de sexe, de race et d'origine ethnique, pour les personnes handicapées et sur la lutte contre la discrimination (ordonnance n° 219 du 7 mai 2008). Des organismes similaires ont également été mis en place dans le cadre d'une convention collective, par exemple en *Argentine* – CEACR, demande directe, 2009 (convention n° 100).

²²²⁶ *Norvège* – CEACR, demande directe, 2008 (convention n° 111).

²²²⁷ Par exemple: *Afrique du Sud*, Commission pour l'égalité de genre; *Algérie*, Conseil national de la famille et de la femme; *Autriche*, Ombudsman pour l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et la profession; *Belgique*, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes; *Bosnie-Herzégovine*, Agence de l'égalité de genre; *Chili*, Service national pour les femmes; *Equateur*, Conseil national de l'égalité de genre; *Estonie*, Commissaire à l'égalité de genre et à l'égalité de traitement; *Honduras*, Institut national pour les femmes; *Israël*, Autorité nationale chargée de l'amélioration de la condition féminine; *Jamaïque*, Bureau des affaires féminines; *Mali*, Bureau national des femmes; *Mexique*, Institut national de la femme; *Panama*, Institut de la femme.

²²²⁸ Par exemple, *Argentine*, Institut national contre la discrimination, la xénophobie et le racisme; *Belgique*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme; *Espagne*, Observatoire du racisme et de la xénophobie; *Italie*, Bureau pour l'égalité de traitement et l'élimination de la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique; *Uruguay*, Commission pour l'égalité ethnique et raciale dans l'emploi.

²²²⁹ *Indonésie* – CEACR, observation, 2011 (convention n° 111) (Commission nationale des droits de l'homme (Komnas HAM)).

secteurs d'emploi à prédominance masculine et ceux à prédominance féminine» et d'établir un système national de classification des emplois qui permettrait de comparer des travaux de valeur égale entre les différents secteurs d'activité²²³⁰. En *Suède*, le Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité, récemment mis en place, est chargé de contrôler les résultats des enquêtes sur les salaires, obligatoires en vertu de la loi sur la discrimination, afin de déceler d'éventuels écarts de salaire injustifiés. Ont aussi été créés, quoique plus rarement, des organismes chargés exclusivement des questions d'égalité de rémunération²²³¹.

881. Les organismes spécialisés voient leurs domaines d'intervention s'élargir de plus en plus. Ces dernières années, certains organismes traitant de certains motifs de discrimination précis ont été regroupés afin de couvrir un plus grand nombre de motifs, ce qui permet à une seule entité de traiter de cas dans lesquels la discrimination repose sur plus d'un motif ou sur des motifs difficilement dissociables et de lutter ainsi contre la discrimination systémique et multiple²²³². Par exemple, l'Ombudsman pour l'égalité et la non-discrimination de *Norvège* est issu de la fusion de l'Ombudsman pour l'égalité, du Centre pour l'égalité et du Centre contre la discrimination ethnique. Il en va de même en *Suède*, où le Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité a été créé suite au regroupement, au sein d'un seul organisme, des fonctions attribuées auparavant à quatre organismes chargés de lutter contre la discrimination. Au *Royaume-Uni*, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, qui a repris le mandat de trois anciennes commissions pour l'égalité, est chargée de lutter contre la discrimination fondée sur l'âge, le handicap, le genre (y compris en cas de changement de sexe), la race, la religion ou la croyance, ou encore l'orientation sexuelle²²³³. Lorsque des organismes sont regroupés, il convient toutefois de veiller à ce que la nouvelle entité dispose des moyens et des ressources nécessaires, aussi bien au plan humain que financier, pour s'acquitter de son mandat élargi, répondre efficacement aux problèmes de discrimination dans l'emploi et la profession et promouvoir l'égalité²²³⁴.

882. L'importance que revêt la coordination entre les organismes spécialisés en matière d'égalité et les services d'inspection du travail a été mise en évidence dans les précédentes études d'ensemble²²³⁵, et des progrès ont été accomplis dernièrement à cet égard. En *Espagne*, par exemple, un protocole de coopération a été signé entre le ministère de l'Égalité et l'inspection du travail en vue d'assurer le suivi des situations de discrimination salariale et de réduire les écarts salariaux. Dans le cadre de ce protocole, les services d'inspection du travail effectuent des contrôles dont les résultats sont communiqués au ministère de l'Égalité, qui analyse l'écart salarial existant et identifie les secteurs dans lesquels cet écart est le plus prononcé²²³⁶. En *Belgique*, grâce à une collaboration renforcée entre le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le

²²³⁰ *Malte* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 100).

²²³¹ Voir, par exemple, convention n° 100: *Canada* – CEACR, demande directe, 2009 (Commission de l'équité salariale du Québec); *Norvège* – CEACR, demande directe, 2007 (Commission pour l'égalité de rémunération).

²²³² Voir paragr. 748 ci-dessus.

²²³³ Voir aussi *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 111), dans laquelle la commission prend note du fait que le Conseil de l'égalité de traitement, opérationnel depuis 2009, remplace le Conseil de l'égalité de genre et le Conseil de l'égalité ethnique. Il peut être saisi de plaintes concernant la discrimination fondée sur le genre, la race, la couleur, la religion ou la conviction, l'opinion politique, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, ou l'origine nationale, sociale ou ethnique.

²²³⁴ Voir, par exemple, *France* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 111).

²²³⁵ Etude d'ensemble de 1986, paragr. 258; étude d'ensemble de 1988, paragr. 194.

²²³⁶ *Espagne* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 100).

racisme et les services d'inspection du travail, un plus grand nombre de contrôles ont été effectués dans les agences d'emploi et les agences de travail temporaire, ce qui a permis de déceler des cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique, la race ou la couleur²²³⁷. En France, l'ancienne Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), rattachée au Défenseur des droits en 2011, entretient une collaboration étroite avec les services d'inspection du travail, qui se traduit par le partage d'informations et de documents, l'échange de conseils et la conduite d'enquêtes conjointes sur des cas de discrimination au travail²²³⁸.

Cours et tribunaux

883. Le traitement judiciaire des plaintes individuelles déposées auprès de différentes juridictions ou des tribunaux du travail, y compris la mise à disposition de voies de recours adaptées et l'imposition de sanctions, reste une constante en ce qui concerne le contrôle de l'application des dispositions relatives à la non-discrimination et à l'égalité de rémunération. Les tribunaux ont un rôle important à jouer en créant une jurisprudence qui contribue à développer les principes des conventions n^{os} 100 et 111 et en offrant des possibilités de réparation, notamment en ordonnant le paiement d'une rémunération égale, le versement d'une indemnisation ou la réintégration dans l'emploi. Des décisions et arrêts de cours et de tribunaux ont été mentionnés dans les chapitres 2 et 3²²³⁹.

Accès aux procédures et aux voies de recours

884. Il reste très difficile d'assurer à tous l'accès aux différents mécanismes chargés de lutter contre la discrimination et les inégalités de rémunération; le coût, les délais, la représentation et la recevabilité, la charge de la preuve, la crainte des représailles sont autant d'obstacles fréquemment invoqués²²⁴⁰. L'absence d'un accès physique à ces procédures est également un problème qui a été soulevé, lorsque, par exemple, les organismes chargés du règlement des différends ne sont présents que dans la capitale, tout comme l'absence d'accès dans la pratique, quand les groupes sujets à discrimination ne sont pas représentés au sein de l'organe de règlement et risquent ainsi de ne pas avoir confiance dans le système²²⁴¹. Du fait que bon nombre des problèmes d'accessibilité ont traditionnellement été associés aux procédures judiciaires formelles fondées sur les plaintes individuelles, ils sont en partie à l'origine du développement des organismes spécialisés.

885. La charge de la preuve peut constituer un obstacle important, notamment parce que la plupart des informations requises dans le cadre d'une procédure engagée pour traitement inéquitable ou discriminatoire sont aux mains de l'employeur. La commission

²²³⁷ Belgique – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 111).

²²³⁸ Convention n^o 111: France – CEACR, demande directe, 2011. Voir aussi Australie – CEACR, demande directe, 2011, concernant la mise en place de l'Ombudsman pour le travail équitable qui peut s'assurer le concours des inspecteurs chargés du travail équitable.

²²³⁹ Par exemple, s'agissant du rôle des tribunaux en matière d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, voir paragr. 678 ci-dessus. En ce qui concerne la convention n^o 111, les cours et les tribunaux ont traité d'une large série de questions, y compris la discrimination indirecte (paragr. 746), la discrimination raciale (paragr. 773), les travailleurs migrants (paragr. 778), le harcèlement sexuel (paragr. 793), l'opinion politique (paragr. 805), le statut VIH (paragr. 810 et 812), l'âge (paragr. 813), l'orientation sexuelle (paragr. 824) et la sécurité de l'Etat (paragr. 834).

²²⁴⁰ Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 223-226. Voir aussi étude spéciale de 1996, paragr. 230-234.

²²⁴¹ Voir, par exemple, Arabie saoudite – CEACR, observation, 2007 (convention n^o 111).

se félicite des progrès accomplis par plusieurs pays, qui ont modifié leur législation de telle sorte que la charge de la preuve incombe désormais à l'employeur dans les cas de discrimination et d'inégalités de rémunération, en règle générale dès lors que le plaignant a apporté un commencement de preuve ou des éléments plausibles attestant d'une infraction. La commission considère qu'il s'agit là d'un moyen propre à corriger une situation qui, sinon, pourrait être source d'inégalité²²⁴². Plusieurs pays européens ont adopté des dispositions semblables, conformément aux directives européennes préconisant le transfert de la charge de la preuve dans les cas de discrimination²²⁴³. Au *Kenya*, la loi sur l'emploi prévoit le transfert de la charge de la preuve à l'employeur en cas de violation alléguée des dispositions relatives à la non-discrimination, lesquelles consacrent notamment le droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale²²⁴⁴. Aux Etats-Unis, en vertu de la loi sur les droits civils, la Commission pour l'égalité des chances dans l'emploi reçoit et instruit les plaintes pour discrimination et, lorsque l'enquête montre qu'il a y un motif raisonnable de supposer qu'une plainte est fondée, elle use de méthodes informelles (réunion, conciliation et persuasion) pour faire cesser la pratique d'emploi illégale. En l'absence d'un règlement, la justice peut être saisie soit par la commission, soit par le plaignant²²⁴⁵.

886. La crainte de représailles, chez les plaignants et les témoins, est elle aussi fréquemment mentionnée comme une entrave à l'application effective des principes des conventions. Pour garantir la mise en œuvre et le respect de ces principes, il est indispensable de protéger efficacement contre les représailles les personnes qui déposent plainte ou intentent une action, de même que les témoins, et les gouvernements sont instamment priés de veiller à ce qu'une telle protection soit offerte²²⁴⁶. La commission prend note des progrès récemment accomplis par un certain nombre de pays, qui ont renforcé la protection législative contre les représailles envers les personnes qui portent plainte pour violation des dispositions relatives à la non-discrimination et à l'égalité de rémunération. Ces pays sont notamment *Chypre*, la *France*, le *Luxembourg*, *Malte*, la *Roumanie*, et la *Slovaquie*, mais aussi *Madagascar*, où une protection particulière est garantie aux témoins qui déposent dans les affaires de harcèlement sexuel²²⁴⁷. La commission a souligné régulièrement combien il est important de prévoir des voies de recours et des sanctions adaptées, et notamment des mesures de réintégration²²⁴⁸. Dans

²²⁴² Voir étude spéciale de 1996, paragr. 231.

²²⁴³ Directive 2000/43/CE (art. 8) et directive 2006/54/CE (art. 19): dès lors qu'une personne établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement. Voir aussi, par exemple, *Chypre* – CEACR, observation, 2011 (convention n° 100).

²²⁴⁴ Convention n° 111: *Kenya* – CEACR, observation, 2010. Voir aussi: *Belgique* – CEACR, observation, 2009; *Chili* – CEACR, observation, 2009; *Chypre* – CEACR, demande directe, 2011; *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011; *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2009; *France* – CEACR, observation, 2011; *Lituanie* – CEACR, observation, 2010; *Luxembourg* – CEACR, observation, 2008; *Norvège* – CEACR, observation, 2008; *Pologne* – CEACR, observation, 2006.

²²⁴⁵ Dans son rapport soumis au titre de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des Etats-Unis renvoie à la loi relative aux droits civils, titre VII, art. 706.

²²⁴⁶ Voir, par exemple, convention n° 111: *Brésil* – CEACR, observation, 2004; *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010; *Guatemala* – CEACR, observation, 2010; *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011; *Pays-Bas* – CEACR, demande directe, 2002.

²²⁴⁷ Convention n° 100: *Chypre* – CEACR, observation 2011; *Malte* – CEACR, observation, 2005. Convention n° 111: *Chypre* – CEACR, observation, 2007; *France* – CEACR, observation, 2011; *Luxembourg* – CEACR, observation, 2008; *Madagascar* – CEACR, demande directe, 2006; *Malte* – CEACR, demande directe, 2007; *Roumanie* – CEACR, observation, 2008; *Slovaquie* – CEACR, observation, 2006.

²²⁴⁸ Voir étude spéciale de 1996, paragr. 233; étude d'ensemble de 1988, paragr. 226-230.

le cadre de la protection contre les représailles, lorsqu'une personne a été licenciée pour avoir déposé une plainte, la réintégration constitue normalement la réparation la plus appropriée²²⁴⁹. Il est également important de permettre aux syndicats de présenter des plaintes, car cela diminue les risques de représailles et peut dissuader d'agir de manière discriminatoire²²⁵⁰.

Statistiques

887. Si des informations substantielles sont souvent fournies au sujet des différentes mesures prises pour promouvoir l'égalité et lutter contre la discrimination, la commission, guidée en cela par des critères d'efficacité, se voit fréquemment contrainte de demander, quelquefois avec insistance, aux gouvernements de communiquer des informations sur la portée effective de ces mesures, à la lumière du contexte national et de la pratique dans chaque pays. Les informations fournies par les gouvernements, y compris les données statistiques, sont en effet très disparates quant à leur nature et à leur volume. La disponibilité de données fiables permettant de mesurer la discrimination, et notamment les inégalités de rémunération, dépend en partie des ressources consacrées à la collecte et à l'analyse des données statistiques en général et varie d'un pays à l'autre²²⁵¹. Des initiatives sont actuellement lancées au niveau national afin de mettre en place, développer et gérer un système de collecte et d'enregistrement des données statistiques²²⁵². La commission examine également les résultats des enquêtes sur le marché du travail ou des enquêtes sur la main-d'œuvre conduites à intervalles réguliers dans certains pays²²⁵³.

888. Il est indispensable d'analyser l'emploi occupé par les hommes et les femmes ainsi que leur rémunération, dans toutes les catégories d'emploi, au sein d'un même secteur d'activité et dans des secteurs différents, pour s'attaquer réellement au problème persistant de l'écart de rémunération entre hommes et femmes. On constate pourtant encore des lacunes dans la collecte des données statistiques nécessaires à l'évaluation de la nature et de l'ampleur de cet écart²²⁵⁴. Prenant acte de ce défaut d'informations, la commission a indiqué comment il convenait de procéder pour recueillir des données statistiques afin de procéder à cette évaluation. Les gouvernements ont été priés instamment d'analyser la situation nationale afin de déterminer la nature et l'ampleur des écarts de rémunération, si possible par secteur d'activité, en guise de premier pas vers l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale²²⁵⁵. La commission renvoie à son observation générale, dans laquelle elle donne des orientations concrètes au sujet du type de données statistiques, ventilées par sexe, qu'il y a lieu de communiquer et elle prie instamment les gouvernements d'inclure ces données dans le rapport au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT ou, si les données en question ne sont pas encore

²²⁴⁹ Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 226. Le *Luxembourg* a adopté récemment une loi dans ce sens: CEACR, observation, 2008 (convention n^o 111).

²²⁵⁰ Voir étude d'ensemble de 1988, paragr. 220.

²²⁵¹ Voir, par exemple, *Guinée* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 111).

²²⁵² Voir, par exemple, convention n^o 111: *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Rwanda* – CEACR, demande directe, 2011.

²²⁵³ Voir, par exemple, *Algérie* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n^o 111).

²²⁵⁴ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 46. Le Congrès national du travail de *Thaïlande* indique par exemple qu'aucune donnée sur les écarts de revenus n'est recueillie en *Thaïlande* (rapport au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT).

²²⁵⁵ CEACR, rapport général, 2001, paragr. 46.

disponibles, de communiquer toute information disponible et de continuer à travailler à la compilation d'informations statistiques complètes.

Observation générale sur la convention n° 100

Afin de lui permettre d'évaluer l'application du principe d'égalité de rémunération, en tenant compte des dispositions de la convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985, la commission demande aux gouvernements de communiquer dans leur rapport les statistiques les plus complètes possibles, ventilées par sexe, sur les points suivants:

- i) la distribution des hommes et des femmes dans le secteur public, la fonction publique fédérale ou étatique et dans le secteur privé, par niveaux de salaires et heures de travail (définies comme heures de travail ou rémunérées), classés par: 1) branche d'activité économique; 2) profession ou groupe professionnel ou niveau d'éducation/de qualification; 3) ancienneté; 4) groupe d'âge; 5) nombre d'heures de travail ou rémunérées; et, lorsque pertinent, 6) taille de l'entreprise; et 7) localisation géographique;
- ii) des données statistiques sur la composition des revenus (indiquant leur nature, de base, ordinaire ou minimum, prime pour heures supplémentaires et les différentiels entre équipes de jour et de nuit, les allocations, les bonus et les primes, et rémunération pour les heures non prestées), les heures de travail (définies comme heures de travail ou rémunérées) classifiées selon les mêmes variables que la distribution des employés (i) 1) à i) 7) ci-dessus).

Dans la mesure du possible, les statistiques sur les revenus moyens devraient être compilées en fonction des heures de travail ou rémunérées, avec indication du concept utilisé pour les «heures de travail». Là où les données sur les salaires sont indiquées sur une autre base (par exemple les revenus par semaine ou par mois), les statistiques sur le nombre moyen d'heures de travail devraient avoir la même période de référence (c'est-à-dire la semaine ou le mois) ¹.

¹ CEACR, 1999, pp. 377-378.

889. La ségrégation professionnelle selon le sexe étant un problème particulièrement important au regard de la mise en œuvre des conventions n^{os} 100 et 111 ²²⁵⁶, la commission demande régulièrement aux gouvernements de communiquer des informations et des résultats d'analyse, y compris des données statistiques ventilées par sexe, concernant la participation à l'éducation et à la formation professionnelle ainsi que les taux d'activité dans les différents domaines d'activité et professions des secteurs public et privé et, si possible, dans l'économie informelle ²²⁵⁷. Afin de lutter contre la discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale et d'évaluer l'incidence des mesures adoptées, la commission demande aussi fréquemment des informations ventilées par sexe sur la situation de groupes particuliers sur le marché du travail, notamment les travailleurs migrants, les Roms ou les peuples autochtones ou tribaux. Si, dans l'ensemble, il y a encore trop peu de données relatives à l'emploi qui ne soient pas ventilées uniquement par sexe, la commission a reçu des informations statistiques, par exemple, du *Pérou* concernant la situation des peuples autochtones sur le marché du travail dans les secteurs public et privé, de la *Croatie* sur les Roms ou encore de la *Norvège* selon le sexe et l'origine, révélant dans ce dernier cas des taux d'activité différents entre travailleurs immigrés et travailleuses immigrées ²²⁵⁸.

²²⁵⁶ Voir paragr. 712 à 719 ci-dessus.

²²⁵⁷ Voir, par exemple, *Tchad* – CEACR, observation, 2010 (convention n° 111).

²²⁵⁸ Convention n° 111: *Croatie* – CEACR, observation, 2011; *Norvège* – CEACR, demande directe, 2009; *Pérou* – CEACR, demande directe, 2011.

890. La commission a noté que des progrès ont été réalisés, en particulier pour ce qui est de la préparation, par les ministères ou les institutions gouvernementales, de rapports, d'études ou d'enquêtes spécifiques, parfois élaborés avec la collaboration des instituts de statistique. Ainsi, en *Belgique*, le rapport annuel sur «l'écart salarial entre les femmes et les hommes» comprend désormais des données ventilées par nationalité²²⁵⁹. Les partenaires sociaux peuvent eux aussi jouer un rôle important dans la collecte et l'analyse des données statistiques pertinentes. En *Islande*, les confédérations d'employeurs et de travailleurs ont conclu un protocole aux conventions collectives, prévoyant la réalisation d'une enquête statistique sur les inégalités salariales entre hommes et femmes. Au *Danemark*, les partenaires sociaux aident leurs membres à mieux comprendre les statistiques relatives à l'égalité de rémunération et à les rendre utilisables²²⁶⁰.

891. Alors que certains pays ont adopté des lois, des politiques et des procédures permettant la collecte de données statistiques utiles ventilées par sexe²²⁶¹, dans l'ensemble, peu de données de ce type sont disponibles, et celles concernant les minorités ethniques ou autres groupes sociaux sont encore plus rares²²⁶². Pour déterminer la nature, l'ampleur et les causes de la discrimination et des inégalités de rémunération, il est indispensable de disposer de données et de statistiques pertinentes en vue de définir des priorités et de concevoir des mesures adaptées, de contrôler et d'évaluer l'efficacité de celles-ci et d'apporter les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires. La commission prie par conséquent tous les gouvernements de recueillir et d'analyser des données pertinentes, et notamment des statistiques comparables, pour pouvoir évaluer de manière précise l'évolution de la situation dans le temps.

²²⁵⁹ *Belgique* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 100). Voir aussi convention n° 111: *Argentine* – CEACR, demande directe, 2011; *France* – CEACR, observation, 2011; *Indonésie* – CEACR, demande directe 2011; *Italie* – CEACR, demande directe, 2011; *Togo* – CEACR, demande directe, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, demande directe, 2011; et convention n° 100: *Hongrie* – CEACR, demande directe, 2011; *Pérou* – CEACR, observation, 2011.

²²⁶⁰ *Islande* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 111); *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011 (convention n° 100).

²²⁶¹ CEACR, rapport général, 2009, paragr. 18. Voir, par exemple, convention n° 111: *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, demande directe, 2006; *Danemark* – CEACR, demande directe, 2011.

²²⁶² Certains pays signalent qu'il est difficile de recueillir des informations concernant l'origine ethnique ou raciale en raison de la législation sur la protection des données. Voir convention n° 111: *Autriche* – CEACR, demande directe, 2010; *République tchèque* – CEACR, observation, 2009.

Partie VI. Obstacles à la ratification et assistance technique²²⁶³

Chapitre 1

Liberté syndicale et négociation collective

Difficultés empêchant la ratification

892. La commission note avec satisfaction que, depuis la publication de son étude d'ensemble en 1994, la convention n° 87 a été ratifiée par 41 Etats Membres²²⁶⁴ et la convention n° 98, par 36 Etats Membres²²⁶⁵. Cela porte à 150 le nombre total de ratifications de la convention n° 87 et à 160 celui de la convention n° 98²²⁶⁶. La commission constate que plusieurs pays déclarent qu'ils ne sont pas en mesure de ratifier les conventions, invoquant diverses difficultés, ou n'expriment aucune position sur une éventuelle ratification. Certains pays mentionnent que les dispositions des conventions seront prises en considération lors d'un examen ultérieur, parfois avec l'aide d'un organisme constitué dans ce but, et d'autres déclarent de façon plus générale que leur législation est dans l'ensemble compatible avec les conventions ou régit adéquatement les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs. Néanmoins, la commission observe avec préoccupation que plusieurs des pays avec les pourcentages les plus importants de la population mondiale n'ont toujours pas ratifié ces conventions fondamentales et habilitantes et encourage ces pays à poursuivre rigoureusement leurs efforts à cette fin.

893. Le gouvernement de l'*Afghanistan* indique que l'assistance technique du BIT est nécessaire en appui au processus de ratification des conventions n°s 87 et 98. Le

²²⁶³ Les informations données dans la présente partie se fondent sur les rapports dus au titre de l'article 19 de la Constitution, sur le document du Conseil d'administration portant sur la ratification et la promotion des conventions fondamentales et des conventions relatives à la gouvernance de l'OIT (document GB.310/LILS/5(&Add.)) et sur les informations présentées par le gouvernement dans le cadre des bases de référence par pays présentées aux fins de l'examen annuel au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT (2000-2011).

²²⁶⁴ *Afrique du Sud, Angola, Arménie, Bahamas, Botswana, Cambodge, Cap-Vert, Chili, El Salvador, Erythrée, Estonie, Fidji, Gambie, Géorgie, Grenade, Guinée équatoriale, Indonésie, Kazakhstan, Kiribati, Libye, Lituanie, Malawi, Maurice, République de Moldova, Monténégro, Mozambique, Namibie, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Samoa, Serbie, Sri Lanka, Timor-Leste, Turkménistan, Vanuatu, Zambie et Zimbabwe.*

²²⁶⁵ *Afrique du Sud, Arménie, Botswana, Burundi, Cambodge, Chili, Congo, El Salvador, Erythrée, Estonie, Gambie, Guinée équatoriale, Kazakhstan, Kiribati, Koweït, Lituanie, Madagascar, Mauritanie, République de Moldova, Monténégro, Mozambique, Namibie, Népal, Nouvelle-Zélande, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Samoa, Serbie, Seychelles, Suriname, Suisse, Timor-Leste, Turkménistan, Vanuatu, Zambie et Zimbabwe.*

²²⁶⁶ En date du 22 juin 2011.

gouvernement de la *Somalie* indique que, lorsqu'un processus pacifique permettra d'adopter de nouvelles lois, la ratification des conventions fondamentales de l'OIT deviendra possible.

894. Le gouvernement de la *République islamique d'Iran* indique qu'il collabore avec les partenaires sociaux et le BIT pour modifier le Code du travail et ainsi préparer le terrain en vue de la ratification des conventions n^{os} 87 et 98. Le gouvernement des *Emirats arabes unis* indique qu'il envisage de ratifier les conventions n^{os} 87 et 98 dans le cadre du programme par pays de promotion du travail décent, précisant que l'assistance technique du BIT est nécessaire pour trouver un autre système de représentation des travailleurs.

895. Le gouvernement de la *République de Corée* explique qu'à l'heure actuelle il est difficile de ratifier les conventions n^{os} 87 et 98, étant donné que certaines dispositions de la législation nationale du travail ne sont pas conformes aux normes internationales du travail pertinentes. Par ailleurs, les perspectives de ratification de ces instruments semblent restreintes du fait des controverses incessantes sur le pluralisme syndical au niveau de l'entreprise et sur l'interdiction de verser un salaire à des représentants syndicaux à plein temps.

896. D'après le gouvernement des *Etats-Unis*, la législation et la pratique au niveau fédéral semblent, pour l'essentiel, être en conformité avec les conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT, même si certaines difficultés subsistent et si ces conventions n'ont pas fait l'objet, récemment, d'une analyse tripartite approfondie. Le gouvernement indique également que, dans la mesure où le BIT serait en mesure de recommander des formes appropriées de coopération technique tripartite, les Etats-Unis accueilleraient favorablement de telles propositions.

897. Selon le gouvernement de la *Chine*, la Constitution nationale ainsi que d'autres lois protègent en principe les droits couverts par les conventions n^{os} 87 et 98, mais ces lois n'incluent aucune disposition particulière à cet effet.

898. S'agissant de la convention n^o 87, le gouvernement de la *Guinée-Bissau* indique que, même si l'instrument de ratification de la convention n^o 87 a été signé par le précédent chef de l'Etat en 2009, les changements politiques survenus entre-temps obligent à recommencer le processus de ratification avec l'assistance technique du BIT. Le gouvernement du *Népal* indique que le processus de ratification de la convention n^o 87 a été interrompu par la période de transition politique, mais qu'il envisage la ratification dans un proche avenir.

899. Le gouvernement de l'*Iraq* indique que la législation nationale du travail de 1952 n'est pas conforme aux dispositions de la convention n^o 87. Cependant, un projet de texte a été soumis à l'Assemblée nationale en vue de modifier la législation nationale du travail. Une fois ce processus achevé, la convention pourra être ratifiée. Le gouvernement de la *Jordanie* indique que la commission tripartite qui a été créée il y a deux ans a proposé d'aligner plus étroitement les lois du travail nationales sur les dispositions de la convention n^o 87. Le gouvernement du *Soudan* fait état d'une révision en cours du droit constitutionnel et du droit civil, qu'il convient d'achever avant d'envisager une ratification de la convention n^o 87. Il indique aussi qu'une commission tripartite a été mise en place pour rédiger un nouveau Code du travail.

900. Le gouvernement de la *Malaisie* indique que, pour le moment, la ratification de la convention n^o 87 n'est pas considérée comme une priorité, cet instrument ne correspondant ni à la situation nationale ni à l'histoire du pays. Le gouvernement du *Myanmar* estime que le BIT devrait coopérer avec le Myanmar en vue de la ratification

des conventions fondamentales de l'OIT et indique que la ratification des conventions fondamentales qu'il n'a pas encore ratifiées serait envisagée au moment opportun.

901. Le gouvernement de la *Nouvelle-Zélande* indique que la raison pour laquelle il ne peut ratifier la convention n° 87 est liée au fait que la jurisprudence de l'OIT requiert que les grèves de solidarité et les grèves socio-économiques puissent se tenir sans donner lieu à aucune sanction, ce qui est contraire au cadre législatif des relations du travail en vigueur sous plusieurs gouvernements successifs.

902. Le gouvernement du *Brésil* indique que la Constitution fédérale a établi dans la législation le principe de monopole syndical, ce qui l'empêche de ratifier la convention n° 87. Le gouvernement du *Maroc* indique que la non-conformité de certaines dispositions du droit public avec les principes de la convention n° 87, par exemple les statuts spéciaux de certaines catégories de travailleurs, empêche la ratification de la convention n° 87.

903. S'agissant de la convention n° 98, le gouvernement du *Mexique* indique que la législation nationale contient certes des dispositions interdisant les actes de discrimination antisyndicale, mais non pas de dispositions spécifiques protégeant les organisations de travailleurs et d'employeurs et leurs ingérences réciproques, et que la raison pour laquelle il n'a pas ratifié cette convention est liée à une réserve qu'il souhaite formuler au regard de l'*article 1, paragraphe 2 b)*, de la convention.

904. Le gouvernement du *Canada* indique qu'il attend une décision de la Cour suprême qui devrait clarifier la portée du droit à la liberté d'association protégé par la Charte canadienne des droits et libertés avant d'entreprendre une révision technique de la convention n° 98. La commission note que la Cour suprême a rendu sa décision dans l'affaire *Fraser* le 29 avril 2011 et qu'elle a confirmé que le paragraphe 2 d) de la charte protège aussi le droit de négociation collective. La commission veut croire que cela permettra au gouvernement d'envisager la ratification de la convention n° 98.

Assistance technique

905. *Assistance technique reçue.* Au cours des dernières années, plusieurs Etats Membres ont bénéficié de l'assistance technique du Bureau pour ce qui a trait à l'application des conventions n°s 87 et 98. Plusieurs gouvernements ont bénéficié d'une assistance technique pour mettre leur législation du travail en conformité avec ces deux instruments, en particulier en ce qui concerne les questions liées à la grève²²⁶⁷, la négociation collective²²⁶⁸ ou à la liberté syndicale²²⁶⁹.

²²⁶⁷ Voir, par exemple, *Mali* – rapport III (partie 2), 2010, paragr. 37; *Slovaquie* – réponse 34 au questionnaire envoyé en vertu de l'article 19 de la Constitution, 2011 (réponse 34 au questionnaire).

²²⁶⁸ Voir, par exemple, *Costa Rica* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 53; *République dominicaine* – réponse 34 au questionnaire; *Slovaquie* – réponse 34 au questionnaire; *Bulgarie* – réponse 34 au questionnaire; *Equateur* – réponse 34 au questionnaire; *Sri Lanka* – réponse 34 au questionnaire; *Turquie* – réponse 34 au questionnaire; et *El Salvador* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 87.

²²⁶⁹ *Ethiopie* – rapport III (partie 2), 2010, paragr. 62; *Nicaragua* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 59; *El Salvador* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 87; *Namibie* – rapport III (partie 2), 2007, paragr. 55; *Malawi* – rapport III (partie 2), 2007, paragr. 55; *Argentine* – rapport III (partie 2), 2010, paragr. 65, rapport III (partie 2), 2007, paragr. 55; *Bahreïn*, *Colombie*, *Equateur*, *Panama*, *Pérou*, *Ukraine* – rapport III (partie 2), 2007, paragr. 55; *Bulgarie* – réponse 34 au questionnaire; *Equateur* – réponse 34 au questionnaire; *Sri Lanka* – réponse 34 au questionnaire; *Turquie* – réponse 34 au questionnaire; *Cameroun* – rapport III (partie 2), 2006, paragr. 44; et *Fédération de Russie* – rapport III (partie 2), 2006, paragr. 44.

906. D'autres ont reçu de l'assistance technique du Bureau afin de promouvoir le dialogue social²²⁷⁰. Plusieurs pays ont également reçus des missions de suivi des conclusions adoptées par la Conférence à ses dernières sessions²²⁷¹. Par ailleurs, des activités de formation ont également été organisées par le Bureau, à destination notamment de magistrats²²⁷² ou de fonctionnaires²²⁷³.

907. *Assistance technique demandée.* En outre, plusieurs gouvernements ont manifesté leur souhait de bénéficier ou ont indiqué qu'ils allaient bientôt bénéficier de l'assistance technique du Bureau dans le cadre de leurs réponses au questionnaire soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution²²⁷⁴. Par exemple, certains ont indiqué souhaiter obtenir l'assistance technique du Bureau afin d'évaluer la conformité de leur législation (*Pakistan, Turquie, Chili*) ou de leurs pratiques (*Belize, Bénin, Pakistan, Pérou*) avec les principes de la liberté syndicale tels que développés par les organes de contrôle. D'autres souhaitent obtenir des outils afin de promouvoir la syndicalisation (*El Salvador*) ou réévaluer leur législation en matière de négociation collective (*Chine, Canada*). Enfin, la détermination des critères de représentativité des syndicats fait aussi l'objet de demandes d'assistance technique (*Tunisie*), de même que la question des droits syndicaux des employés de la fonction publique (*Zimbabwe*).

²²⁷⁰ *Philippines* – réponse 34 au questionnaire; et *Géorgie* – réponse 34 au questionnaire.

²²⁷¹ *Argentine* – rapport III (partie 2), 2006, paragr. 35; *Bélarus* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 44, réponse 34 au questionnaire; *Colombie* – rapport III (partie 2), 2010, paragr. 31-32, rapport III (partie 2), 2006, paragr. 35; *Egypte* – rapport III (partie 2), 2010, paragr. 33; *Guatemala* – rapport III (partie 2), 2010, paragr. 34, rapport III (partie 2), 2009, paragr. 47, rapport III (partie 2), 2008, paragr. 41; *Cambodge* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 45; *Djibouti* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 46; et *Bosnie-Herzégovine* – rapport III (partie 2), 2008, paragr. 39. En outre, le Costa Rica et le Guatemala ont récemment accueilli des missions de coopération technique, qui ont respectivement eu lieu du 16 au 20 mai 2011 et du 9 au 13 mai 2011.

²²⁷² *Chili* – rapport III (partie 2), 2010, paragr. 66; *Colombie* – rapport III (partie 2), 2009, paragr. 86; *Rwanda* – rapport III (partie 2), 2008, paragr. 73; et *Congo* – rapport III (partie 2), 2008, paragr. 73.

²²⁷³ *El Salvador* – réponse 34 au questionnaire; *Philippines* – réponse 34 au questionnaire.

²²⁷⁴ Voir les réponses fournies à la question 35 du questionnaire.

Chapitre 2

Élimination du travail forcé

Obstacles à la ratification et perspectives d'avenir

908. Les conventions relatives au travail forcé sont parmi les plus largement ratifiées de toutes les conventions de l'OIT. A ce jour, les conventions n^{os} 29 et 105 ont respectivement été ratifiées par 175 et 171 Etats ²²⁷⁵. Six pays qui n'ont encore ratifié aucune de ces conventions ont envoyé leurs rapports au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, en fournissant également des informations sur les mesures qu'ils ont prises en vue de la ratification et en précisant ce qui y fait obstacle.

Convention n^o 29

909. Le gouvernement de la *République de Corée* a indiqué qu'il lui est difficile de ratifier la convention du fait que l'OIT considère que le travail effectué dans le cadre du service militaire supplémentaire imposé en vertu de la loi sur le service militaire n'est pas à caractère purement militaire et que ce service n'est pas volontaire; par conséquent, il ne relève pas de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la convention. Le gouvernement estime que, eu égard à la situation particulière dans laquelle se trouve la République de Corée, la suppression du système de conscription ne saurait être envisagée. La commission encourage le gouvernement à continuer de bénéficier de l'assistance technique du BIT en vue d'éliminer cet obstacle et de permettre la ratification de cette convention dans un avenir très proche.

910. Le gouvernement des *Etats-Unis* a indiqué que le Groupe consultatif tripartite sur les normes internationales du travail doit effectuer une analyse juridique approfondie des dispositions de la convention pour déterminer si celle-ci doit être recommandée au Sénat des Etats-Unis pour avis et consentement à la ratification. Or, cette analyse n'ayant été que partiellement effectuée pour la convention n^o 29, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude quels peuvent être les obstacles à sa ratification. Le gouvernement a toutefois ajouté que la législation fédérale semble, d'un point de vue général, être en conformité avec les principes de la convention.

911. Ni le gouvernement de la République de Corée ni le gouvernement des Etats-Unis n'ont évoqué des perspectives de ratification dans un avenir proche.

²²⁷⁵ Depuis la publication, en 2007, de la dernière étude d'ensemble du BIT sur l'élimination du travail forcé, le *Canada*, les *Samoa*, le *Timor-Leste* et le *Viet Nam* ont ratifié la convention n^o 29, et les *Samoa* la convention n^o 105.

Convention n° 105

912. Selon les informations disponibles, trois pays ont fait part de leur intention de ratifier la convention:

- Le gouvernement de la *République de Corée* a indiqué que la révision de la loi sur le Code pénal, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, pourrait rendre cette loi plus compatible avec la convention. La révision de la loi serait prise en considération pour la ratification de la convention.
- Faisant valoir l'absence de ressources humaines qualifiées pour mener à bien le processus de ratification, le gouvernement du *Timor-Leste* a demandé au BIT de l'appuyer dans ce processus en lui fournissant une assistance technique en 2011.
- Le gouvernement du *Viet Nam* a indiqué qu'il avait entrepris d'adapter la législation nationale en vue de la ratification de la convention et que, par ailleurs, le ministère du Travail, des Invalides et des Affaires sociales procède à une étude et recueille les commentaires aux fins de la ratification de la convention en 2011-12.

913. Deux gouvernements ont mentionné certaines difficultés empêchant la ratification. Le gouvernement du *Japon* a souligné que le champ des pratiques de travail forcé interdites par la convention n'est pas clair et que d'autres études doivent être menées sur la relation entre la législation nationale pertinente et les dispositions de cet instrument. Le gouvernement de la *Malaisie* a fait observer que son interprétation diffère de celle des organes de contrôle de l'OIT en ce qui concerne l'incidence que la nature des travaux effectués pendant la détention peut avoir sur le degré de conformité avec la convention. Selon le gouvernement, les activités entreprises par les détenus pendant leur détention relèvent davantage de l'amélioration des compétences des détenus que du travail forcé. Tout en indiquant qu'il ne prévoit pas d'éléments nouveaux à cet égard, le gouvernement a déclaré qu'il demeure ouvert à la discussion et à d'éventuelles consultations avec le BIT à ce sujet.

Assistance technique

914. Le comité a maintes fois attiré l'attention des gouvernements sur l'importance de l'assistance technique que fournit le Bureau pour aider les gouvernements et les partenaires sociaux à traiter les questions complexes de travail forcé au niveau national. Cette assistance devrait être axée sur la promotion de programmes de sensibilisation et de renforcement des capacités, l'élaboration de la législation nationale et de mécanismes d'application de la loi, pour faire en sorte que les conventions relatives au travail forcé soient appliquées de manière effective.

915. Dans ses observations adressées aux Etats ayant ratifié, le comité a invité les gouvernements concernés à se prévaloir de l'assistance technique du BIT dans le cadre du processus de mise en conformité de leurs lois et pratiques avec les conventions²²⁷⁶, parfois en accord avec la proposition de la Commission de l'application des normes de la Conférence. Dans un certain nombre de rapports sur les principes et droits fondamentaux au travail fournis au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les gouvernements ont demandé l'assistance technique du Bureau sur diverses questions liées à l'application des conventions sur le travail forcé et à leur ratification²²⁷⁷. Certains gouvernements ont informé le Bureau des mesures prises avec l'assistance technique du BIT²²⁷⁸.

²²⁷⁶ Voir, par exemple, *Congo* – CEACR, observation (convention n° 29), 2011; *Indonésie* – CEACR, observation (convention n° 105), 2009; *Irlande* – CEACR, demande directe (convention n° 29), 2011; *Soudan* – CEACR, observation (convention n° 29), 2010.

²²⁷⁷ *Albanie* (demande d'assistance technique pour la préparation des rapports sur l'application des conventions); *Azerbaïdjan* (demande d'appui consultatif et d'assistance technique sur certaines questions liées à la mise en œuvre des conventions); *Burundi* (demande d'assistance technique et d'expertise pour l'évaluation de cas de travail forcé et de traite); *République centrafricaine* (demande d'assistance technique pour la formation de fonctionnaires de l'administration du travail et de l'inspection du travail et pour la préparation des rapports sur l'application des conventions); *Chili* (demande d'assistance technique pour l'organisation de séminaires et d'ateliers de formation sur les conventions fondamentales de l'OIT destinés aux fonctionnaires et aux représentants des partenaires sociaux); *Côte d'Ivoire* (demande d'assistance pour la préparation de l'étude approfondie sur le travail forcé et la traite en Côte d'Ivoire); *Pérou* (demande d'assistance pour l'organisation de la formation sur les mesures visant à éliminer le travail forcé s'adressant aux fonctionnaires du ministère du Travail); *Sénégal* (demande d'assistance technique pour la préparation des rapports sur l'application des conventions); *Timor-Leste* (demande d'assistance technique pour mener à bien le processus de ratification de la convention n° 105 et s'acquitter des obligations en matière de présentation de rapports sur les conventions fondamentales ratifiées).

²²⁷⁸ Ces informations ont été fournies dans les rapports soumis au titre de l'article 19 de la Constitution de l'OIT par les pays suivants: *Bénin*, *Indonésie*, *Malaisie*, *Pakistan*, *Pérou*, *Pologne*. Voir aussi *Pakistan* – CEACR, observation (convention n° 29), 2011.

Chapitre 3

Élimination du travail des enfants

Obstacles à la ratification et perspectives d'avenir

916. A ce jour, 174 pays ont ratifié la convention n° 182 et 161 pays ont ratifié la convention n° 138. Un regain d'intérêt s'est manifesté pour la convention n° 138, notamment durant les dix dernières années. Pratiquement 60 pour cent des ratifications ont eu lieu postérieurement à l'adoption de la convention n° 182, en 1999. L'adoption de cette deuxième norme sur le travail des enfants a particulièrement dynamisé le taux de ratification de la convention n° 138. Les deux conventions présentant des approches complémentaires, de nombreux États qui avaient déjà ratifié la convention n° 182 ont adopté par la suite la convention n° 138.

917. De nombreux obstacles à la ratification persistent toutefois dans plusieurs États. Dans leurs rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, plusieurs États ont signalé que, si dans leur pays, l'esprit de la convention était respecté, leur législation nationale n'était pas pleinement conforme aux exigences techniques de la convention²²⁷⁹. La commission note que certaines de ces exigences techniques, en particulier celles relatives aux travaux légers, pourraient être surmontées en faisant pleinement appel à la clause de souplesse figurant à l'article 4 de la convention. Sur cette question, plusieurs pays industrialisés à économie de marché ont souligné que leurs loi et pratique nationales étaient en conformité avec les objectifs fondamentaux de la convention²²⁸⁰. Par ailleurs, des États ont fait savoir qu'ils n'étaient pas en mesure d'appliquer la convention dans la pratique par manque de ressources ou en raison des conditions socio-économiques nationales (en particulier des difficultés à contrôler le grand nombre d'enfants opérant dans l'économie informelle)²²⁸¹. Plusieurs États ont fait savoir en tout cas qu'un réexamen de la procédure de ratification de la convention était en cours, ou qu'un tel réexamen serait entrepris dans un avenir proche²²⁸².

²²⁷⁹ Parmi ces éléments techniques figurent l'âge minimum d'admission pour les travaux légers (par exemple en Nouvelle-Zélande, dans certains États d'Australie et certaines provinces du Canada) et l'âge minimum d'admission pour les travaux dangereux de 18 ans (au Mexique par exemple).

²²⁸⁰ Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande.

²²⁸¹ Par exemple le Bangladesh et l'Inde (qui insistent sur leur politique consistant à ne ratifier une convention que si leur législation et leur pratique sont toutes deux en pleine conformité avec la convention) et le Timor-Leste.

²²⁸² Réponses de l'Australie (priorité à une ratification envisagée au cours de la période biennale 2011-12), du Canada (l'examen technique a commencé en 2011) et de la Nouvelle-Zélande (un dialogue permanent a commencé avec le BIT).

Assistance technique

918. Plusieurs Etats Membres ont bénéficié d'une assistance technique du Bureau pour la mise en œuvre des conventions fondamentales sur le travail des enfants. C'est ainsi qu'à l'issue des discussions au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence, en 2005, le *Qatar* et le *Niger* ont bénéficié d'une assistance technique pour la mise en œuvre de la convention n° 182; la commission a pu constater par la suite des progrès significatifs dans ces deux pays²²⁸³. Dans un autre contexte, à la suite de la discussion de la Commission de la Conférence sur l'application de la convention n° 138 en Malaisie en 2009, une assistance technique a été fournie qui a contribué à l'adoption de la loi de 2010 portant modification de la loi sur les enfants et les jeunes (emploi), qui traite de questions restées en instance portant sur l'âge minimum d'admission à l'emploi pour les travaux dangereux comme pour les travaux légers.

919. Parmi les autres pays ayant déclaré dans leurs rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT avoir bénéficié d'une assistance technique pour la mise en œuvre des conventions fondamentales sur le travail des enfants, on peut citer les suivants: *Afrique du Sud, Belize, Brésil, Bulgarie, Burundi, Ethiopie, Indonésie, Jamaïque, République de Moldova, Namibie, Pakistan, Philippines, Roumanie et Sénégal*. Cette assistance a souvent été fournie dans le cadre d'un projet de coopération technique de l'IPEC. En outre, une assistance technique conséquente a été accordée à des gouvernements dans l'optique de la possible ratification de la convention n° 138, en particulier à l'*Australie*, au *Bangladesh* et au *Canada*²²⁸⁴. Par ailleurs, plusieurs gouvernements ont indiqué, dans leurs rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, avoir bénéficié avant la ratification d'une assistance technique du Bureau, en particulier *Sri Lanka*, la *République tchèque* et le *Timor-Leste*. Les activités d'assistance technique ont aussi pris la forme d'ateliers nationaux et sous-régionaux sur l'application des conventions et les obligations en matière de présentation de rapports (par exemple, atelier organisé en 2010 à l'intention de cinq Etats membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe).

²²⁸³ A la suite des commentaires sur la traite d'enfants destinés à participer à des courses de chameaux que la commission a adressés au *Qatar* (une forme de travaux dangereux), une mission consultative technique s'est rendue dans ce pays en mars 2006. A l'issue de cette mission, la commission a constaté avec satisfaction que le gouvernement avait adopté plusieurs mesures pratiques visant à faire en sorte que les propriétaires de chameaux n'utilisent plus d'enfants âgés de moins de 18 ans dans les courses. Au Niger, à la suite d'une mission de contacts directs réalisée en 2007, la commission a pu constater avec intérêt plusieurs mesures prises pour lutter contre le travail des enfants dans les mines d'or artisanales et pour interdire l'exploitation d'enfants mendiants à des fins économiques.

²²⁸⁴ Le gouvernement de l'*Australie* indique avoir reçu une réponse particulièrement utile à une demande d'assistance présentée en 2009 et que celle-ci servira de base pour envisager la ratification de la convention en 2011-12. Le gouvernement du *Canada* fait savoir qu'il a bénéficié de conseils pour un examen technique ayant trait à la convention n° 138, et le gouvernement du *Bangladesh* signale que l'assistance technique a pris la forme de séminaires et d'ateliers.

920. Soulignant l'impact positif de l'assistance technique sur la mise en œuvre des conventions n^{os} 138 et 182, la commission a constamment encouragé les gouvernements à faire appel à l'assistance technique, en cas de besoin, y compris les pays suivants: *Emirats arabes unis, Ethiopie, Lesotho, Liban, Libéria, Malaisie, Nigéria, Ouzbékistan, Soudan*²²⁸⁵. Par ailleurs, plusieurs Etats Membres ont, dans leurs rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, demandé l'assistance technique du Bureau pour diverses questions relatives à l'application des conventions sur le travail des enfants²²⁸⁶.

²²⁸⁵ *Emirats arabes unis* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, demande directe, 2011; *Lesotho* – CEACR, observation, 2011; *Liban* – CEACR, observation, 2011; *Libéria* – CEACR, demande directe, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2010; *Nigéria* – CEACR, observation, 2010; *Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2010; *Soudan* – CEACR, observation, 2010.

²²⁸⁶ *Albanie, Antigua-et-Barbuda, République centrafricaine, Chili et Sri Lanka*, notamment.

Chapitre 4

Egalité de chances et de traitement

Perspectives et obstacles à la ratification

921. La commission souligne que les conventions n^{os} 100 et 111 ont presque atteint la ratification universelle, avec respectivement 168 et 169 ratifications enregistrées sur 183 Etats Membres, et se félicite des renseignements communiqués par plusieurs gouvernements sur les mesures qu'ils prennent en vue de ratifier ces instruments.

922. S'agissant de la ratification de la convention n^o 100, la commission note que le gouvernement du *Libéria* a fait savoir que le processus de ratification était en cours et que la législation nationale du travail révisée a été soumise au Sénat. Le gouvernement du *Koweït* a déclaré que le ministère du Travail et des Affaires sociales et les partenaires sociaux ont examiné le processus de ratification de la convention n^o 100 et que cette dernière sera soumise au Conseil des ministres et au Parlement; le gouvernement de *Bahreïn*, quant à lui, a indiqué son intention de constituer une commission tripartite chargée de la ratification des conventions fondamentales non ratifiées. Le gouvernement de la *Somalie* a dit envisager de ratifier la convention une fois que son pays aura surmonté l'instabilité politique et adopté les textes législatifs nécessaires. Le gouvernement du *Qatar* a fait savoir qu'il n'existait pas de mécanisme définissant clairement le concept d'«égalité de rémunération pour un travail de valeur égale», ce qui fait que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont du mal à l'appliquer, notamment dans le contexte de la liberté contractuelle et de la flexibilité du marché du travail.

923. S'agissant de la convention n^o 111, le gouvernement du *Japon* déclare que, compte tenu de la grande diversité des motifs de discrimination dans l'emploi et la profession, il importe d'examiner soigneusement la conformité de la législation nationale avec la convention avant de ratifier cette dernière. Le gouvernement de la *Thaïlande* fait savoir que le processus de ratification passe par des consultations publiques sous la conduite du Conseil des ministres et doit être approuvé par l'Assemblée nationale. Le gouvernement de la *Malaisie* estime que l'article 153(2) de la Constitution fédérale, qui prévoit, pour les Bumiputeras, un accès privilégié au secteur public constitue un obstacle à la ratification de la convention.

924. S'agissant des pays n'ayant ratifié ni la convention n^o 100 ni la convention n^o 111, la commission note que le gouvernement du *Brunéi Darussalam* envisage de ratifier les deux, et que les gouvernements d'*Oman* et du *Suriname* ont fait savoir qu'une réforme de la législation nationale était nécessaire pour pouvoir aller de l'avant en la matière. Les gouvernements des *Maldives* et des *Iles Salomon* ont déclaré que le processus de ratification devait être soumis au Parlement. Le gouvernement du *Timor-Leste* indique que les conventions n^{os} 100 et 111 sont prioritaires pour la ratification et qu'il rencontre des obstacles en raison du manque de personnel qualifié pour gérer le processus et faire

rapport sur la question. Tout comme le gouvernement du *Myanmar*, il a sollicité l'assistance technique du BIT à cet égard. Le gouvernement des *Etats-Unis* a déclaré que le Comité présidentiel sur l'OIT, sur la base d'un consensus tripartite, s'est engagé à tout faire pour mener à terme le processus de ratification de la convention n° 111.

925. S'agissant des inquiétudes suscitées par la convention n° 100, la commission s'est attachée à clarifier le concept de «travail de valeur égale» dans l'observation générale qu'elle a formulée, ainsi que par l'intermédiaire de la présente étude d'ensemble. Pour définir le concept de «travail de valeur égale», des méthodes objectives d'évaluation des emplois ont été mises au point et utilisées dans toutes les régions, et aident grandement à l'application de la convention. En ce qui concerne la convention n° 111, la commission rappelle qu'elle est prête à accepter une certaine souplesse dans les méthodes utilisées pour parvenir aux objectifs de la convention, dès lors qu'elles sont efficaces pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité. Les activités de coopération menées avec les organisations de travailleurs et d'employeurs pour mettre au point une politique nationale d'égalité des chances peuvent être un moyen de surmonter certains obstacles. La commission rappelle aussi que les mesures requises par la convention font partie d'un processus continu, et qu'à ce jour aucun pays n'a encore entièrement éliminé la discrimination dans l'emploi et la profession. S'agissant du traitement préférentiel accordé actuellement à un groupe, la commission rappelle que toutes les distinctions, exclusions ou préférences ne sont pas forcément discriminatoires aux yeux de la convention, et estime que la situation particulière signalée mériterait d'être examinée pour dire si elle se justifie pour atteindre les objectifs de la convention.

926. La commission souhaite souligner l'intention générale de la plupart des pays de ratifier les conventions n°s 100 et 111. Elle constate avec intérêt que la plupart des obstacles signalés ne semblent pas insurmontables et estime que la ratification universelle de ces deux conventions ne devrait plus tarder. Elle rappelle à l'intention de tous les pays qui ne les ont pas encore ratifiées qu'ils peuvent faire appel à l'assistance technique du Bureau. S'agissant des pays ayant déjà entamé les procédures correspondantes, elle s'attend à ce que le Bureau soit prochainement en mesure d'enregistrer leurs ratifications.

Assistance technique

927. En ce qui concerne l'assistance technique, la commission prend note des requêtes transmises par plusieurs Etats Membres par l'intermédiaire de leurs rapports soumis en vertu des articles 19 et 22 de la Constitution de l'OIT en lien avec les conventions n°s 100 et 111. La nature et les objectifs de l'assistance demandée sont particulièrement variés.

928. Un certain nombre de pays ont demandé une assistance dans le domaine de la législation et des politiques. La *Mauritanie* a demandé une assistance pour élaborer un instrument juridique interdisant le harcèlement sexuel dans l'emploi et la profession. L'*Arabie saoudite* et les *Seychelles* ont demandé une assistance pour l'élaboration d'une politique de promotion de l'égalité et la *Thaïlande* a mentionné une assistance nécessaire pour intégrer la thématique de l'égalité entre les sexes dans les politiques, les plans et les pratiques du travail. Les demandes d'assistance technique portent aussi sur des activités de formation à l'intention d'institutions gouvernementales ou des partenaires sociaux dans tout un éventail de domaines, par exemple la formation au concept de travail de valeur égale (*République centrafricaine, Maurice, Mauritanie*) ou la formation aux politiques publiques relatives à l'égalité de chances (*Pérou*). Des pays ont demandé que l'on accorde une formation spécifique à leurs inspecteurs du travail pour leur permettre

de reconnaître les cas de discrimination, d'une manière générale, et de prendre les mesures qui s'imposent, de même que pour les violations du principe de l'égalité de rémunération (*Guinée-Bissau, El Salvador, Rwanda, République-Unie de Tanzanie*). Des pays ont aussi demandé une formation à la problématique du harcèlement sexuel (*El Salvador, Mali, Uruguay*).

929. La collecte de données statistiques sur la situation des hommes et des femmes sur le marché du travail a également fait l'objet de demandes d'assistance technique (*Albanie, Cap-Vert, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sierra Leone*), tout comme la réalisation d'études ou de recherches visant à déterminer la nature, l'étendue et les causes des inégalités salariales (*Albanie, République arabe syrienne*), ou des études sur la classification des emplois (*Guinée-Bissau*). D'autres pays (*Côte d'Ivoire, Malawi, Mali, Maurice, Rwanda, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sierra Leone*, par exemple) ont demandé une assistance technique pour entreprendre une évaluation objective des emplois. Des activités d'assistance technique ont été demandées pour l'organisation de campagnes de sensibilisation sur le thème de l'égalité homme-femme et les questions liées au VIH/sida, de même que dans le domaine des travailleurs migrants (*Maurice, Sénégal*).

930. Pour les cas de problèmes persistants dans la mise en œuvre des conventions, la commission a signalé à l'attention d'un certain nombre de gouvernements la possibilité de bénéficier d'une assistance technique du Bureau, notamment dans les domaines suivants: rédaction ou révision de la législation pour garantir l'interdiction expresse de la discrimination, tant directe qu'indirecte, à toutes les étapes de l'emploi et de la profession (*Emirats arabes unis*) ou pour veiller à ce que la législation reflète comme il se doit le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale (*Guatemala, Mozambique, Sao Tomé-et-Principe*); la collecte de données statistiques (*Gabon, Guinée*), pour l'application de méthodes d'évaluation des emplois objectives (*Cambodge, Sri Lanka*) et pour garantir l'application de la convention n° 111 (*Bangladesh*).

Partie VII. Conclusions

931. La commission se félicite de la possibilité qui lui est donnée, pour la première fois dans l'histoire de l'OIT, de traiter en même temps les huit conventions fondamentales dans le cadre d'une étude d'ensemble, en vue de parvenir à une meilleure compréhension des liens qui existent entre ces conventions qui se renforcent mutuellement. Les huit conventions fondamentales constituent une partie intégrante du cadre des droits de l'homme des Nations Unies, et leur ratification est un signe important de l'engagement envers les droits de l'homme. La commission appelle donc les Etats Membres qui n'ont pas encore ratifié la totalité des huit conventions fondamentales à le faire, en vue de réaliser une ratification universelle à l'horizon 2015.

932. Au cours des vingt dernières années, la commission avait noté des centaines de cas importants de progrès dans la législation et la pratique dans l'application des conventions ratifiées de l'OIT, dont plus de 50 pour cent concernent l'application des huit conventions fondamentales. Ces cas de progrès sont en partie le résultat direct du fait qu'un certain nombre de pays ont réalisé pleinement la démocratie au cours des dernières décennies et ont élaboré des systèmes et des mécanismes destinés à protéger les droits de l'homme. A cet égard, la commission se félicite du fait que les dispositions des conventions fondamentales ainsi que les principes élaborés par les organes de contrôle ont été appliqués par un nombre considérable de pays à travers la jurisprudence de leurs tribunaux nationaux. Une grande partie de ce progrès est liée, cependant, à l'action des organes de contrôle de l'OIT (avec en particulier la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail et le Comité de la liberté syndicale) ainsi qu'à l'action du Bureau au siège et sur le terrain, dans le cadre de la coopération technique et de l'assistance technique. Le mécanisme de contrôle de l'OIT est ainsi aussi pertinent qu'efficace, et représente un outil précieux pour développer le travail décent et garantir les droits des employeurs et des travailleurs. C'est cette mission vitale de l'OIT qui explique l'intérêt croissant de la communauté internationale à promouvoir les droits prévus dans les conventions fondamentales et les ressources importantes consacrées à l'OIT pour réaliser cet objectif stratégique. Par ailleurs, une analyse des «cas d'intérêt» notés par la commission dans ses rapports (qui reflètent les mesures positives prises par les autorités nationales) souligne qu'un nombre très important de projets de loi et de politiques sont en cours d'élaboration ou ont déjà été soumis aux autorités législatives nationales, et résultent le plus souvent des demandes antérieures de la commission à cet effet. Cette tendance démontre l'importance du dialogue tripartite au niveau national pour améliorer l'application des conventions ratifiées, laquelle à son tour révèle la vitalité et le dynamisme de l'interaction entre les gouvernements et la commission.

933. En dépit de ces développements positifs, la commission note que de graves problèmes persistent dans un nombre important de pays, comme décrit ci-après, d'autant que certains Etats Membres parmi les plus peuplés n'ont pas ratifié les huit conventions fondamentales. Par ailleurs, dans le contexte de la crise financière et économique récente,

l'application de ces conventions a été compromise dans un certain nombre de pays. La commission souligne l'importance d'être particulièrement vigilant en période de récession économique pour assurer pleinement l'application de ces conventions.

934. Pour ce qui a trait à la convention n° 87, la commission souligne que, en l'absence de système démocratique dans lequel les droits fondamentaux et les libertés civiles sont respectés, la liberté syndicale ne peut se développer pleinement. La commission note à ce propos avec une profonde préoccupation les actes de violence contre les dirigeants syndicaux (meurtres, menaces de mort, enlèvements, etc.) dans certains pays d'Amérique latine et d'Asie. Certains actes de violence visent également les employeurs dans certains pays. La commission souligne que les droits des organisations de travailleurs et d'employeurs ne peuvent s'exercer que dans un régime démocratique qui assure un climat dans lequel les droits de l'homme sont reconnus et qui est exempt de violence, de pressions ou de menaces de toutes sortes contre les dirigeants et les membres de ces organisations. La commission invite tous les gouvernements à garantir le respect de ce principe.

935. Par ailleurs, la commission note que l'une des principales préoccupations signalées par les organisations syndicales porte sur l'impact négatif des formes précaires d'emploi sur les droits syndicaux et la protection des travailleurs, et notamment les contrats temporaires à court terme renouvelés à plusieurs reprises, la sous-traitance, même de la part de certains gouvernements dans leur propre service public pour accomplir des tâches permanentes statutaires; et le non-renouvellement de contrats pour des motifs antisyndicaux. Certaines de ces modalités de contrats privent souvent les travailleurs de l'accès aux droits en matière de liberté syndicale et de négociation collective, particulièrement lorsqu'elles cachent une relation d'emploi réelle et permanente. Certaines formes de précarité peuvent dissuader les travailleurs de s'affilier à un syndicat. La commission voudrait souligner l'importance pour tous les Etats Membres d'examiner, dans un cadre tripartite, l'impact de ces formes d'emploi sur l'exercice des droits syndicaux.

936. D'autres questions urgentes concernant l'application de la convention n° 87 portent sur le déni du droit syndical et les restrictions à ce droit à l'égard de certaines catégories de travailleurs (fonctionnaires publics, gens de mer, travailleurs des zones franches d'exportation, travailleurs domestiques, etc.). Dans un nombre important de pays, la législation comporte des restrictions à l'égard de catégories de personnes qui peuvent occuper des fonctions syndicales (distinction entre les nationaux et les étrangers) ou des restrictions à la liberté d'élection des dirigeants syndicaux, ou fixe un nombre excessif de travailleurs ou d'employeurs comme condition nécessaire pour créer un syndicat de travailleurs ou une organisation d'employeurs, ou prévoit le refus d'enregistrer des organisations ou la condition de l'autorisation préalable. Enfin, un certain nombre de commentaires de la commission concernent l'imposition par la loi d'un monopole syndical, le déni du droit de créer des fédérations et des confédérations, ou des limitations par rapport à leurs fonctions, la dissolution d'organisations par l'autorité administrative et l'interdiction de créer plus d'un syndicat dans la même entreprise ou le même secteur. Les commentaires traitent également des restrictions par rapport à divers aspects du droit de grève, et notamment de l'interdiction de ce droit à des fonctionnaires publics autres que ceux qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat; de l'imposition de l'arbitrage obligatoire; de l'interdiction des grèves dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme; du déni du droit de grève aux fédérations et confédérations; de l'imposition par le gouvernement de services minimums sans consulter les parties concernées; et l'interdiction d'imposer des sanctions pénales pour l'exercice du droit de grève.

937. Pour ce qui a trait à la convention n° 98, les problèmes qui apparaissent le plus fréquemment concernent, d'un côté, la lenteur des procédures administratives et judiciaires en cas de discrimination antisyndicale ou d'ingérence dans les affaires syndicales et l'absence de sanctions suffisamment dissuasives. Dans certains cas, la protection contre les actes de discrimination antisyndicale ou d'ingérence dans les affaires syndicales ne couvre qu'une partie de ces actes. D'un autre côté, certains problèmes portent sur le déni du droit de négociation collective à tous les fonctionnaires publics ou aux fonctionnaires publics qui ne sont pas commis à l'administration de l'Etat et la condition selon laquelle les organisations syndicales doivent représenter une proportion trop importante de travailleurs pour être reconnues ou pour engager des négociations collectives. Dans certains pays, la négociation collective est subordonnée à la politique économique du gouvernement. Enfin, plusieurs pays excluent certains sujets de la négociation collective, ou dans certains cas les soumettent à l'arbitrage obligatoire, restreignent le droit des parties de déterminer le niveau de la négociation ou interdisent la négociation collective à des catégories particulières de travailleurs ou à des fédérations ou confédérations.

938. Dans certains pays, les organisations d'employeurs connaissent également des problèmes pour s'organiser librement en dehors de la structure préétablie par les gouvernements ou la législation et exercer leur droit à des négociations collectives libres et volontaires selon le niveau de leur choix (par exemple au niveau du secteur) et d'un commun accord avec les organisations de travailleurs. Dans certains cas, les dirigeants des employeurs sont également victimes de représailles pour avoir défendu les intérêts des employeurs.

939. La commission souligne l'importance de résoudre les problèmes mis en évidence en matière de liberté syndicale et de négociation collective, non seulement à cause du fait que cette liberté représente l'un des droits fondamentaux au travail, mais aussi parce qu'elle contribue de manière essentielle à la démocratie et au développement économique et social.

940. Pour ce qui a trait à la convention n° 29, la commission constate qu'il existe encore des cas de différentes formes de travail forcé ou obligatoire imposées directement par l'Etat, en violation des normes internationales, soit aux fins de production ou de fourniture de services (comme les différentes sortes d'obligations relatives au service national, par exemple utilisation des conscrits à des fins non militaires, pouvoir de réquisitionner les travailleurs en dehors des circonstances d'urgence ou restrictions à la liberté des travailleurs de mettre fin à leur emploi, en particulier dans le service public et les services essentiels), soit en tant que sanction (par exemple lorsque les personnes condamnées sont recrutées par des entités privées ou mises à leur disposition).

941. La commission constate qu'en dépit de l'adoption de dispositions constitutionnelles et législatives interdisant le travail forcé différents problèmes d'application dans la pratique continuent à exister dans un certain nombre de pays. C'est ainsi que des séquelles de l'esclavage et autres pratiques analogues à l'esclavage survivent dans certains pays, avec parfois des cas liés à des enlèvements dans le cadre des conflits armés dans différentes parties du monde. Le travail forcé est très souvent lié à la pauvreté et à la discrimination, particulièrement lorsqu'il est imposé dans l'économie privée, et encore plus fréquemment, dans l'économie informelle. Il existe des cas où des personnes sont prises au piège à cause de différentes formes de servitude pour dettes et de traite de personnes aux fins de l'exploitation sexuelle et de l'exploitation de leur travail. Ce sont les membres des groupes les plus vulnérables (tels que les travailleurs migrants, les travailleurs domestiques, les travailleurs agricoles, les

travailleurs du secteur informel, les membres des communautés indigènes) qui sont le plus souvent touchés par ce phénomène.

942. En particulier, la commission se déclare préoccupée par la situation vulnérable de travailleurs migrants, et notamment des travailleurs domestiques migrants, qui sont souvent victimes de pratiques abusives de la part de leurs employeurs, telles que la confiscation de leurs passeports, le non-paiement de leurs salaires, la privation de liberté, les abus physiques et sexuels, qui transforment leur emploi en situations qui peuvent relever du travail forcé. La commission prie les gouvernements concernés de prendre toutes les mesures nécessaires, aussi bien dans la législation que dans la pratique, pour renforcer davantage la protection de cette catégorie de travailleurs, en leur fournissant l'aide nécessaire pour leur permettre de faire valoir leurs droits et dénoncer tous abus dont ils peuvent être victimes. La commission prie également les gouvernements concernés de prendre toutes les mesures nécessaires pour identifier, libérer et réinsérer les victimes du travail forcé (telles que les travailleurs victimes de la servitude pour dettes, de la traite des personnes ou de pratiques analogues à l'esclavage) et de sanctionner les auteurs de tels crimes en renforçant l'inspection du travail et les organes chargés du contrôle de l'application de la législation, et en imposant les sanctions pénales adéquates.

943. Au cours de la dernière décennie, la commission a examiné systématiquement le problème de la traite des personnes dans ses nombreux commentaires adressés aux Etats ayant ratifié la convention. La tendance à la hausse de la traite de personnes aux fins de l'exploitation sexuelle et de l'exploitation de leur travail apparaît comme le problème le plus urgent du XXI^e siècle en relation avec la convention n^o 29. La nature de ce fléau exige la coopération de tous les Etats, vu que toutes les régions du monde sont affectées par ce phénomène. Les efforts concertés des Etats ont conduit à l'adoption de lois spéciales de lutte contre la traite, ainsi que de nouvelles politiques dans ce domaine. La commission souligne à ce propos l'importance des mesures de prévention et de protection, ainsi que des mesures destinées à renforcer les organes chargés du contrôle de l'application de la législation aux fins de poursuivre de manière efficace les auteurs de ces crimes et d'appliquer strictement les sanctions pénales, comme requis par la convention, en tenant compte de la réhabilitation et de la réintégration sociale des victimes.

944. Enfin, en vue de veiller à ce que les tribunaux appliquent des sanctions efficaces contre les personnes qui ont recours au travail forcé, la commission a insisté pour obtenir des informations sur les procédures judiciaires engagées et la nature des sanctions imposées par les tribunaux. Dans le but de mettre fin aux pratiques de travail forcé, il est indispensable que la législation définisse de manière précise les éléments constitutifs de la pratique qui doit être réprimée et établisse des sanctions pénales suffisamment dissuasives. Par ailleurs, étant donné que la vulnérabilité de la grande majorité des victimes de travail forcé a un impact sur la mesure dans laquelle celles-ci sont capables de faire valoir leurs droits, les Etats doivent s'efforcer de veiller à ce que les services d'inspection du travail, les forces de l'ordre et les autorités judiciaires bénéficient des ressources nécessaires pour identifier les pratiques de travail forcé, mettre un terme à de telles pratiques, poursuivre les auteurs, imposer des sanctions administratives, pénales et économiques qui soient proportionnées à la gravité de la violation et, enfin, veiller à ce que les victimes reçoivent une assistance efficace, ainsi qu'une compensation pour les dommages subis.

945. Pour ce qui a trait à la convention n^o 105, l'examen de la législation et de la pratique nationales a montré qu'il existe encore des cas dans lesquels la liberté d'expression demeure soumise à des restrictions dont la non-observation est passible de

sanctions comportant un travail obligatoire. Des sanctions similaires sont applicables pour différents manquements à la discipline du travail de la part des fonctionnaires publics ou des marins, ou pour participation à des grèves. Les dispositions qui imposent de telles sanctions ont souvent une portée trop générale pour être compatibles avec la convention, même si les gouvernements concernés expriment parfois l'intention d'abroger ou de modifier les dispositions en question en vue d'assurer la conformité avec la convention.

946. Depuis la dernière étude d'ensemble sur le travail forcé, la commission a noté avec satisfaction, à de nombreuses occasions, l'abrogation des dispositions pénales soumettant l'organisation de grèves ou la participation à des grèves à des peines d'emprisonnement comportant un travail obligatoire. Cependant, dans certains pays, il existe toujours des dispositions qui restreignent le droit de grève (par exemple dans le service public ou dans les services essentiels) et prévoient des sanctions comportant l'obligation d'accomplir un travail, en cas de non-respect de ces restrictions. En examinant la compatibilité de la législation nationale relative aux grèves avec la convention n° 105 – dans la mesure où une telle législation prévoit des sanctions pouvant comporter un travail obligatoire –, la commission a suivi les principes élaborés dans le domaine de la liberté syndicale et en particulier le principe de la proportionnalité des sanctions, selon lequel les peines de prison ne devraient pas être infligées pour le simple fait d'avoir organisé une grève pacifique ou d'y avoir participé. La commission estime donc que, dans le cadre de l'application de la convention n° 105, les mesures nécessaires devraient être prises pour veiller à ce que, aussi bien dans la législation que dans la pratique, aucune sanction comportant un travail obligatoire ne puisse être imposée pour le simple fait d'avoir participé pacifiquement à une grève.

947. En conclusion, la commission souligne à nouveau la pertinence et la valeur du concept d'interdiction du travail forcé sous toutes ses formes, comme prévu par les conventions de l'OIT. La définition du travail forcé prévue dans la convention n° 29 couvre toutes les formes existantes de ce fléau, imposées aussi bien par l'Etat que par les particuliers, dans ses formes «traditionnelles» (telles que les *séqueles de l'esclavage*, les *pratiques analogues à l'esclavage* ou les différentes formes de *servitude pour dettes*) et les formes relativement récentes où des personnes sont prises au piège apparues au cours des dernières décennies (notamment dans le cadre de la *traite des personnes*). Tout en notant aussi, selon une tendance récente, que les lois interdisant la traite prévoient des sanctions pénales sévères en cas de crime de traite, la commission rappelle que toutes les autres formes existantes de travail forcé susmentionnées ne devraient pas être traitées comme des crimes moins importants et devraient faire l'objet de sanctions pénales suffisamment dissuasives et strictement appliquées, comme requis par la convention n° 29. Par ailleurs, il est nécessaire de souligner que, contrairement à certains instruments régionaux ou universels couvrant des pratiques spécifiques de travail forcé, les conventions de l'OIT sur le travail forcé, dans la droite ligne de la reconnaissance de l'abolition du travail forcé en tant que norme impérative du droit international relatif à la protection des droits de l'homme, exigent des gouvernements qu'ils élaborent un cadre juridique et politique complet de lutte contre le travail forcé sous toutes ses formes.

948. Pour ce qui a trait à la convention n° 138, bien que le travail des enfants dans le groupe d'âge de 5 à 17 ans ait continué de diminuer, la commission note avec une profonde préoccupation que le travail des enfants touche encore 215 millions d'enfants dans le monde. Le travail des enfants est plus présent en Afrique subsaharienne, où un enfant ou adolescent sur quatre travaille, contre un sur huit en Asie et dans le Pacifique et un sur dix en Amérique latine et dans les Caraïbes. Environ 60 pour cent des enfants qui travaillent dans le monde entier sont engagés dans le secteur agricole et, bien qu'il

existe des écarts à ce sujet en matière de législation, la principale difficulté réside dans l'application pratique de la convention à ce secteur. La commission souligne qu'un contrôle renforcé et des programmes ciblés dans le secteur agricole sont primordiaux pour éradiquer le travail des enfants.

949. La commission note avec une profonde préoccupation que le travail domestique est un domaine particulièrement problématique, étant donné qu'on estime à 15,5 millions le nombre d'enfants employés dans un travail domestique globalement. En outre, un nombre considérable d'enfants sont engagés dans le travail domestique dangereux dans beaucoup de pays. La commission souligne fermement que les gouvernements concernés devraient prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les enfants engagés comme travailleurs domestiques ne soient pas exploités dans des conditions de travail dangereuses.

950. En ce qui concerne aussi bien la convention n° 138 que la convention n° 182, la commission estime que l'enseignement gratuit et obligatoire est l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre le travail des enfants et accueille favorablement les avancées importantes enregistrées au cours de la dernière décennie, notamment le progrès rapide vers l'objectif de l'enseignement primaire universel. Cependant, la situation demeure alarmante et un grand nombre de pays ne pourront pas atteindre l'objectif de l'enseignement primaire universel à l'horizon 2015. La commission note avec une profonde préoccupation qu'il existe dans le monde 68 millions d'enfants non scolarisés. Parmi les difficultés constatées, la commission note qu'il y a un écart important entre les taux d'inscription scolaire des filles et des garçons. Une autre lacune que la commission souhaite signaler réside dans l'absence de l'éducation de qualité. La commission appelle les gouvernements concernés à prendre les mesures nécessaires pour améliorer le fonctionnement du système éducatif, en particulier en augmentant les taux d'inscription et de fréquentation scolaires aussi bien des garçons que des filles qui n'ont pas atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, notamment en assurant l'accès à l'enseignement de base gratuit.

951. Pour ce qui a trait à la convention n° 182, la persistance du recrutement obligatoire d'enfants par des forces armées nationales ou des groupes armés non étatiques dans les conflits à travers le monde est un domaine qui préoccupe fortement la commission. Cette pratique, qui représente une violation de la convention n° 182, peut également conduire à d'autres violations graves des droits des enfants, sous la forme d'enlèvements, de meurtres et de violence sexuelle. La commission invite les gouvernements concernés à prendre des mesures immédiates et effectives pour mettre un terme à l'utilisation d'enfants soldats et veiller à ce que des enquêtes approfondies soient menées et que des poursuites efficaces soient engagées à l'encontre des auteurs de ces crimes horribles et que des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives soient appliquées dans la pratique, ainsi que des dispositions adéquates pour la réadaptation des enfants victimes.

952. En outre, la mobilisation obligatoire d'enfants dans le contexte des programmes scolaires, dans lesquels les enfants sont retirés des écoles publiques pour les faire travailler durant l'horaire scolaire, est un autre sujet de grave préoccupation. Étant donné que la pratique du travail obligatoire à l'intérieur des écoles est souvent bien ancrée dans le système éducatif et les processus de production du pays, beaucoup de mesures législatives se sont révélées trop faibles ou inefficaces pour traiter le phénomène. Les États Membres dans lesquels les enfants sont engagés dans un travail obligatoire dans le cadre de leurs écoles doivent prendre des mesures immédiates et effectives pour mettre un terme dans la pratique à cette grave violation.

953. Au cours de la dernière décennie, la commission a constaté que les enfants font l'objet d'une traite au niveau mondial aux fins de l'exploitation sexuelle commerciale et de l'exploitation de leur travail, mais qu'un nombre important de pays ont interdit la vente et la traite d'enfants. Cela reflète un réel engagement pour combattre un problème qui semble en augmentation constante dans certaines parties du monde. Le problème de la traite des enfants provient de l'exploitation des enfants qui est aggravée par l'absence de contrôle effectif de l'application de la législation en raison soit d'un manque de ressources, soit du faible taux de poursuites et de condamnations. La commission exprime également sa vive préoccupation au sujet de rapports faisant état de complicité de certains fonctionnaires d'administration publique dans la traite des enfants. En outre, un nombre important d'Etats Membres ont adopté des mesures efficaces et assorties de délais pour combattre la traite, notamment grâce à la mise en œuvre de programmes ou de plans d'action nationaux. Ces programmes et plans prévoient la création de refuges ou de centres de crise destinés aux enfants victimes de la traite, lesquels fournissent des services visant à répondre aux besoins quotidiens et à préparer l'intégration sociale des enfants victimes de violence et de traite, en assurant notamment une aide légale, médicale et psychologique, une assistance au rapatriement et une formation professionnelle ou éducative, ainsi qu'un lieu de résidence sûr. Compte tenu du fait que ce problème touche en pratique un nombre plus important de filles que de garçons, particulièrement dans le cas de la traite d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle ou de travail domestique, la commission souligne que les Etats Membres doivent prendre des mesures qui tiennent compte de la situation particulière des filles.

954. La commission a également constaté, au cours de la dernière décennie, des développements positifs en matière de législation et de programmes mis en œuvre par les gouvernements pour combattre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. Cependant, avec la mondialisation, de nouveaux problèmes sont apparus, qu'il s'agisse de l'exploitation des enfants dans la pornographie sur Internet ou de l'augmentation du tourisme sexuel impliquant des enfants. Le contrôle de l'application de la législation pertinente a été difficile, particulièrement en raison du caractère transnational de ces crimes. La commission prie en conséquence instamment, aussi bien les pays d'origine que de transit ou de destination de la pornographie sur Internet et du tourisme sexuel impliquant des enfants, de renforcer leurs efforts afin d'enquêter sur ces crimes et de poursuivre et condamner les auteurs de ces pires formes de travail des enfants, ainsi que de poursuivre leurs efforts en vue d'une coopération pleine et efficace.

955. La commission constate avec une profonde préoccupation qu'on estime qu'un nombre considérable d'enfants sont employés dans les travaux dangereux globalement: environ 53 millions d'enfants (4,3 pour cent) âgés de 5 à 14 ans et 62 millions d'enfants (16,9 pour cent) âgés de 15 à 17 ans accomplissaient un travail dangereux en 2008. On observe l'apparition d'une tendance positive avec l'adoption par un grand nombre de pays de législation interdisant aux enfants de moins de 18 ans d'accomplir des travaux dangereux. Cependant, compte tenu du fait que la législation nationale ne réussit pas souvent à couvrir les enfants qui accomplissent un travail dangereux en dehors d'une relation d'emploi, la commission appelle les gouvernements concernés à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les enfants qui travaillent à leur propre compte et ceux qui sont occupés dans l'économie informelle soient protégés contre le travail dangereux.

956. En ce qui concerne les conventions n^{os} 100 et 111, on constate un haut degré de prise de conscience et d'acceptation de l'importance de l'égalité et de la non-discrimination car ces concepts sont au cœur même du discours sur les droits de l'homme. Les violations graves de ces conventions se poursuivent. En outre, il existe des

manifestations subtiles et chroniques ainsi que des attitudes fortement enracinées qui sous-tendent la discrimination et les inégalités de rémunération qui sont plus difficiles à identifier et à surmonter. Il est donc nécessaire, si l'on veut réaliser des progrès à cet égard, de recourir à une évaluation, des mesures et un contrôle réguliers, ainsi qu'à de nouvelles évaluations et ajustements, notamment pour traiter les inégalités de fait. Par ailleurs, la politique nationale sur l'égalité requise par la convention n° 111, qui doit comprendre des mesures destinées à assurer l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, doit aller au-delà de la législation interdisant la discrimination pour inclure des mesures volontaristes vigoureuses de promotion de l'égalité, un contrôle effectif de l'application de la législation et des voies de recours efficaces, ainsi qu'un suivi de l'impact des mesures en question. La commission note le rôle croissant des organismes spécialisés en matière d'égalité, tels que les commissions pour l'égalité et les médiateurs, et l'importance de disposer de moyens d'évaluer l'impact et les progrès à cet égard. Il est également essentiel de traiter les causes sous-jacentes de la discrimination et des inégalités de rémunération, notamment la ségrégation professionnelle et les stéréotypes sexistes.

957. L'exclusion de certains groupes du champ d'application de la législation sur la non-discrimination et l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale reste un sujet de préoccupation car elle limite les droits et la protection de ces groupes et les empêche d'accéder aux voies de recours et de réparation. De tels groupes comprennent les fonctionnaires publics, les travailleurs domestiques, les travailleurs migrants, les travailleurs de l'économie informelle, les travailleurs agricoles, les travailleurs des zones franches d'exportation et les non-citoyens. La vulnérabilité des travailleurs domestiques migrants face à la discrimination fondée sur de multiples motifs et leur faible niveau de salaire dû à la sous-évaluation permanente de leur travail sont des sujets particulièrement préoccupants. La commission souligne également la nécessité d'évaluer étroitement les effets des mesures d'austérité sur la situation dans l'emploi des groupes particulièrement vulnérables à la crise économique, et notamment les minorités ethniques, de manière à traiter efficacement la discrimination directe et indirecte, y compris les inégalités de rémunération qui peuvent exister. La nécessité pour les gouvernements de promouvoir la tolérance au sein des différents groupes de la population et entre eux est essentielle dans ce contexte.

958. La commission rappelle que les disparités en matière de rémunération demeurent l'une des formes d'inégalité les plus persistantes et que, au niveau mondial, l'écart de rémunération entre hommes et femmes est approximativement de 23 pour cent et même probablement bien plus grand si l'on tient compte des salaires des personnes qui ne travaillent pas à plein temps dans le cadre d'un emploi régulier. Les difficultés d'application de la convention n° 100 en droit et dans la pratique proviennent en particulier d'un manque de compréhension de la portée et des implications de la notion de «travail de valeur égale», qui permet un large champ de comparaison, notamment entre des emplois qui sont de nature entièrement différente. Dans le but d'établir si différents emplois sont de valeur égale, la commission souligne qu'un examen des tâches concernées est nécessaire, sur la base de critères entièrement objectifs et non discriminatoires, et pourtant de telles mesures sont inexistantes dans de nombreux pays. Des progrès importants doivent être accomplis pour élaborer et appliquer des méthodes d'évaluation objective des emplois. La commission note par ailleurs que très peu de pays assurent la promotion du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale dans le cadre de la fixation du salaire minimum, alors qu'il s'agirait là d'un moyen important d'appliquer la convention.

959. La commission est préoccupée par le fait que, dans certains pays, les dispositions légales restent plus étroites que le principe établi dans la convention n° 100, ce qui les prive d'un cadre juridique efficace pour l'application de ce principe. La législation et les conventions collectives continuent à comporter des dispositions discriminatoires qui limitent l'octroi de certaines allocations ou prestations aux hommes. La commission demande instamment aux gouvernements concernés de prendre les mesures nécessaires pour modifier leur législation afin d'assurer le droit à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale et d'abroger toutes dispositions discriminatoires relatives aux allocations ou prestations.

960. En ce qui concerne la convention n° 111, la commission constate que des progrès importants ont été réalisés dans de nombreux pays dans l'adoption de politiques et de plans d'action complets sur l'égalité entre les hommes et les femmes, mais que, souvent, de tels politiques et plans ne se traduisent pas par une égalité réelle dans l'emploi et la profession. La commission est préoccupée par la persistance des restrictions concernant les emplois que les femmes peuvent occuper, qu'il s'agisse de restrictions dans la législation ou dans la pratique, en raison de préjugés. La commission se déclare également préoccupée par le fait que très peu de pays ont adopté des mesures volontaristes d'ensemble visant à combattre la discrimination et à promouvoir une égalité réelle en ce qui concerne les autres motifs de discrimination, et notamment la race, la couleur et l'ascendance nationale. De telles mesures sont importantes compte tenu de la discrimination persistante, et parfois croissante, à l'encontre de groupes spécifiques, notamment des minorités ethniques ou religieuses, des peuples autochtones ou tribaux, des Roms et des personnes d'ascendance africaine. Il est primordial que, dans le cadre de l'application de la politique nationale requise par la convention, une attention particulière soit accordée à tous les motifs de discrimination ainsi qu'au caractère changeant de la discrimination. Etant donné que la ligne de démarcation entre les différents motifs de discrimination est très mince dans la pratique et que des liens complexes existent entre eux, la commission estime qu'il est nécessaire d'accorder davantage d'attention à la lutte contre la discrimination multiple et structurelle.

961. La commission se félicite de la prise de conscience croissante à l'égard des nombreuses manifestations de la discrimination et de l'attention qui est accordée en conséquence au traitement d'un plus grand nombre de motifs, et notamment le statut VIH/sida réel ou supposé, l'âge, le handicap, la nationalité et l'orientation sexuelle, et encourage les pays qui ne l'ont pas encore fait à envisager d'inclure de tels motifs dans leur législation et de prendre des mesures volontaristes à cet égard.

962. Tout en notant l'importance, dans la plupart des pays, qui s'attache à ce qu'un cadre législatif soit élaboré pour garantir le droit à la non-discrimination ainsi que le contrôle effectif de l'application de la législation, la commission appelle les pays à réexaminer régulièrement la protection accordée par la législation pour veiller à ce que celle-ci demeure appropriée et efficace, particulièrement à la lumière du contexte constamment en évolution et des nouveaux motifs de discrimination qui peuvent apparaître. La commission constate que de nombreux éléments contribuent à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité. C'est ainsi qu'elle salue plus particulièrement l'adoption de législations comportant les éléments suivants: la prise en compte du plus grand nombre de travailleurs; une définition précise de la discrimination directe et indirecte et du harcèlement sexuel; l'interdiction de la discrimination à tous les stades de l'emploi; l'attribution explicite de responsabilités de contrôle aux autorités nationales compétentes; la mise en place d'un système accessible de règlement des différends; l'instauration de sanctions dissuasives et de voies de recours appropriées; le transfert ou le renversement de la charge de la preuve; une protection contre les

représailles; la possibilité d'adopter des mesures d'action positive et des politiques et plans d'égalité sur le lieu de travail et de les mettre en œuvre, ainsi que la collecte de données pertinentes aux différents niveaux.

* * *

963. Conjointement, les huit conventions sont d'autant plus d'actualité que les difficultés économiques et autres à l'échelle mondiale ont une incidence sur la protection et les moyens de subsistance des travailleurs dans toutes les régions. Ces conventions constituent un cadre éthique et normatif qui est essentiel pour les droits fondamentaux dans le monde du travail, dont la mise en œuvre exige encore plus de rigueur à l'échelle nationale, avec des moyens efficaces – législation, politiques, programmes pratiques, mécanismes, renforcement des capacités. De fait, elles s'inscrivent dans un ensemble qui promeut l'universalité des droits de l'homme, en garantissant à tous une protection et en répondant dûment, dans un environnement mondialisé, à la quête de justice sociale. Actuellement, mais aussi potentiellement, elles sont un catalyseur dans le système des Nations Unies, la communauté internationale et les communautés locales. A cette fin, plusieurs des questions traitées dans la présente étude d'ensemble méritent qu'on leur accorde plus d'attention pour l'avenir.

964. A cet égard, la commission estime que l'économie informelle présente non seulement un formidable défi en ce qui concerne l'application des conventions fondamentales aux travailleurs de l'économie informelle, mais également un appel à l'action là où les principes et droits fondamentaux au travail peuvent avoir un impact important sur les droits et la protection des travailleurs de par le monde. La commission appelle en conséquence tous les Etats Membres à prendre des mesures concrètes pour veiller à ce que les travailleurs de l'économie informelle bénéficient pleinement des principes et droits établis dans les huit conventions fondamentales.

965. La commission note aussi que les travailleurs agricoles constituent un groupe à qui le droit d'association est parfois refusé et dans lequel la servitude pour dettes est la plus répandue. De plus, les femmes et les travailleurs migrants se concentrent souvent dans l'agriculture où, en général, les salaires sont particulièrement faibles. Enfin, dans le monde, plus de 60 cent des enfants qui travaillent se trouvent dans l'agriculture, la principale difficulté étant d'y appliquer dans la pratique les conventions sur le travail des enfants. La commission appelle les gouvernements à faire en sorte que les travailleurs agricoles jouissent des droits et des protections établis dans les conventions fondamentales.

966. La commission souhaite souligner que les travailleurs domestiques forment un groupe qui, dans nombre d'Etats, n'a pas accès au travail décent. Les liens existant entre les conventions fondamentales sont mis en évidence par la façon particulière dont les principes s'appliquent à ce groupe vulnérable. Bien que les syndicats aient intensifié leurs efforts pour atteindre les travailleurs domestiques, dans beaucoup de pays, la législation du travail ne couvre toujours pas cette catégorie de travailleurs. Par conséquent, il n'y a pas de dispositions juridiques qui leur sont applicables, y compris en ce qui concerne les droits syndicaux, et il n'y a ni institutions ni inspecteurs pour faire respecter ces droits. De plus, dans plusieurs pays, les travailleurs domestiques sont pris au piège de situations de travail forcé et, souvent, ils ne peuvent pas quitter le domicile des employeurs parce qu'ils sont l'objet de menaces ou de violence. En outre, dans plusieurs pays, le travail domestique demeure exclu du champ d'application de la législation nationale, ce qui est particulièrement problématique dans les pays où un nombre élevé d'enfants n'ayant pas atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi sont occupés dans ce secteur. Qui plus est, certains enfants domestiques sont exploités dans

des conditions qui constituent un travail forcé. Enfin, il ressort d'estimations actuelles sur les travailleurs domestiques que, sur les 52,6 millions qui existent dans le monde, la grande majorité sont des femmes (83 pour cent). Dans divers pays, la législation qui consacre le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale ne s'étend pas aux travailleurs domestiques, lesquels, habituellement, gagnent moins de la moitié, voire à peine 20 pour cent, des salaires moyens. La commission demande instamment à tous les Etats Membres de veiller à ce que les principes des conventions fondamentales s'appliquent aux travailleurs domestiques et les encourage à envisager de ratifier la convention (n° 189) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.

967. La commission note que, avec la mondialisation, les migrations internationales ont continué de s'accroître, et que des millions de femmes et d'hommes quittent leur foyer et franchissent leurs frontières nationales chaque année. A cet égard, la commission note que plusieurs pays continuent d'imposer des restrictions de divers degré d'importance, en ce qui concerne la nationalité, la résidence ou même la citoyenneté, à la création de syndicats pour les travailleurs migrants. De plus, ces travailleurs sont souvent assujettis à des pratiques déloyales de la part de l'employeur, telles que la confiscation du passeport, le non-versement des salaires, la privation de liberté ou les mauvais traitements physiques et sexuels, qui transforment leur emploi en des situations analogues au travail forcé. La situation, régulière ou non, des travailleurs migrants sur le territoire national peut avoir une incidence sur leur capacité de s'adresser aux autorités compétentes. Par ailleurs, les enfants qui émigrent des zones rurales aux zones urbaines pour y travailler sont parfois particulièrement vulnérables au travail dans des conditions d'exploitation et, dans plusieurs pays, ils représentent dans les centres urbains la majorité des travailleurs domestiques et des enfants de la rue. En outre, les enfants des travailleurs migrants n'ont pas accès à l'éducation dans des conditions d'égalité, ce qui accroît considérablement le risque qu'ils soient engagés dans le travail des enfants. Enfin, les travailleurs migrants sont particulièrement vulnérables aux préjugés et aux différences de traitement sur le marché du travail, aux motifs de la race, de la couleur et de l'ascendance nationale, qui, souvent, se conjuguent avec d'autres motifs, tels que le sexe et la religion. La commission souligne que leur situation vulnérable fait qu'il est d'autant plus important de s'assurer que ces travailleurs bénéficient des droits et protections contenus dans les conventions fondamentales.

968. Dans ce contexte, certains des problèmes relatifs à l'application des huit conventions, notamment dans l'économie informelle, peuvent être traités dans le cadre des différents mécanismes de contrôle de l'application de la législation, notamment de l'inspection du travail. La commission souhaite souligner le rôle clé que l'inspection du travail joue dans l'application des conventions, et appelle les gouvernements concernés à renforcer la capacité et à étendre la portée de l'inspection du travail, non seulement en vue d'identifier les violations et de veiller à ce que les protections garanties par les conventions fondamentales soient accordées à tous les travailleurs, mais également en vue de leur permettre de jouer un rôle important pour prévenir les violations de ces conventions. En outre, la collaboration entre l'inspection du travail et les organes de contrôle de l'application de la législation, tels que la police, les fonctionnaires de contrôle aux frontières, les fonctionnaires de l'immigration et le pouvoir judiciaire, est essentielle pour mener des enquêtes rapides, efficaces et impartiales et, le cas échéant, engager des poursuites contre les auteurs des violations, en gardant présent à l'esprit que le principal objectif de l'inspection du travail est de protéger les droits et les intérêts des travailleurs. A cette fin, une coopération efficace entre le système d'inspection du travail et le système judiciaire peut être réalisée par l'adoption de dispositions législatives et la

mise en œuvre d'échanges à caractère pédagogique et informatif. La commission appelle les gouvernements concernés à renforcer la capacité des organismes de contrôle de l'application de la loi afin que les auteurs des violations des conventions soient poursuivis et que des sanctions suffisamment efficaces et dissuasives soient infligées de manière à éviter tout climat d'impunité.

969. Enfin, la commission souhaite souligner que le dialogue social est aussi bien un processus clé contribuant à l'application des conventions fondamentales qu'un aboutissement positif lorsque ces conventions sont effectivement appliquées. En cas d'absence de dialogue social véritable dans un pays, l'application des conventions fondamentales est gravement menacée. A cet égard, la commission accueille favorablement le rôle de plus en plus important des organisations d'employeurs et de travailleurs pour assurer une meilleure application des conventions fondamentales. Cependant, beaucoup d'Etats Membres ont indiqué qu'une assistance technique et/ou une coopération technique restent nécessaires pour permettre une meilleure application des conventions fondamentales. La commission estime donc essentiel de fournir une assistance technique à de tels Etats Membres, cette assistance devant mettre l'accent notamment sur la promotion de programmes de sensibilisation et de renforcement des capacités, le développement de la législation nationale et le renforcement des mécanismes de contrôle pertinents.

970. La commission est d'avis que l'évolution susmentionnée, de même que les défis dans l'application des conventions, exposés dans cette étude d'ensemble, présentent une image claire des relations d'interdépendance et de renforcement mutuel entre les huit conventions fondamentales. La commission ne peut donc que souligner l'importance vitale non seulement de ratifier les conventions fondamentales, mais également de les appliquer de manière effective, en vue d'édifier un cadre social favorable à la paix, à la stabilité, au développement économique et à la prospérité ainsi qu'à la justice sociale partout dans le monde.

Annexe

Liste des ratifications des conventions fondamentales et des rapports reçus au titre de l'article 19

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Questions pour tous les Etats Membres (32-37)
Afghanistan	--	--	--	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	--	--
Afrique du Sud	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Albanie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Algérie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Allemagne	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Angola	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Antigua-et-Barbuda	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Arabie saoudite	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Argentine	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Arménie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Australie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Autriche	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Azerbaïdjan	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Bahamas	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Bahreïn	Ratifiée	Reçu	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Bangladesh	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Barbade	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Bélarus	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Belgique	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Belize	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Bénin	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Bolivie, Etat plurinational de	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Bosnie-Herzégovine	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Botswana	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Brésil	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Brunéï Darussalam	--	--	--	--	--	--	--	Ratifiée	--
Bulgarie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Burkina Faso	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Burundi	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Cambodge	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Cameroun	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Canada	Reçu	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Cap-Vert	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	--
République centrafricaine	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Chili	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Chine	Reçu	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Questions pour tous les Etats Membres (32-37)
Chypre	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Colombie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Comores	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Congo	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Corée, République de	Reçu	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Costa Rica	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Côte d'Ivoire	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Croatie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Cuba	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Reçu
Danemark	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Djibouti	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
République dominicaine	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Dominique	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Egypte	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
El Salvador	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Emirats arabes unis	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Equateur	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Erythrée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	--
Espagne	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Estonie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Etats-Unis	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu
Ethiopie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Ex-République yougoslave de Macédoine	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Fidji	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Finlande	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
France	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Gabon	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Gambie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Géorgie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Ghana	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	--
Grèce	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Grenade	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Guatemala	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Guinée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Guinée équatoriale	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Guinée-Bissau	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Guyana	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Haïti	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Honduras	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Hongrie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Iles Marshall	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Iles Salomon	Ratifiée	--	--	--	--	--	--	--	--
Inde	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Reçu	Reçu
Indonésie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Iran, République islamique d'	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Iraq	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Irlande	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Islande	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Israël	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Italie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Jamaïque	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu

Liste des ratifications des conventions fondamentales et des rapports reçus au titre de l'article 19

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Questions pour tous les Etats Membres (32-37)
Japon	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Jordanie	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Kazakhstan	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Kenya	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Kirghizistan	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Kiribati	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Koweït	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
République démocratique populaire lao	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Lesotho	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Lettonie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Liban	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Libéria	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	--
Libye	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Lituanie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Luxembourg	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Madagascar	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Malaisie	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Malawi	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Maldives, République des	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Mali	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Malte	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Maroc	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Maurice	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Mauritanie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Mexique	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Moldova, République de	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Mongolie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Monténégro	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Mozambique	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Myanmar	Ratifiée	Ratifiée	--	--	--	--	--	--	--
Namibie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Népal	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Nicaragua	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Niger	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Nigéria	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Norvège	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Nouvelle-Zélande	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Reçu
Oman	Ratifiée	Reçu	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Ouganda	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Ouzbékistan	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Pakistan	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Panama	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Paraguay	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Pays-Bas	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Pérou	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Philippines	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Pologne	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Portugal	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Qatar	Ratifiée	Reçu	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
République démocratique du Congo	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--

	C029	C087	C098	C100	C105	C111	C138	C182	Questions pour tous les États Membres (32-37)
Roumanie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Royaume-Uni	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Russie, Fédération de	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Rwanda	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Sainte-Lucie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	--
Saint-Kitts-et-Nevis	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Saint-Marin	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Saint-Vincent-et-les Grenadines	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Samoa	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Sao Tomé-et-Principe	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Sénégal	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Serbie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Seychelles	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Sierra Leone	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	--	--
Singapour	Ratifiée	--	Ratifiée	Ratifiée	--	--	Ratifiée	Ratifiée	--
Slovaquie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Slovénie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Somalie	Ratifiée	--	--	--	Ratifiée	Ratifiée	--	--	--
Soudan	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Sri Lanka	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Suède	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Suisse	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Suriname	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	--	--	Ratifiée	--
Swaziland	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
République arabe syrienne	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Tadjikistan	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Tanzanie, République-Unie de	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Tchad	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
République tchèque	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Thaïlande	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Timor-Leste	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu
Togo	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Trinité-et-Tobago	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Tunisie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Turkménistan	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	--	--
Turquie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Tuvalu	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Ukraine	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Uruguay	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Vanuatu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--	Ratifiée	--
Venezuela, République bolivarienne du	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Viet Nam	Ratifiée	Reçu	Reçu	Ratifiée	Reçu	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu
Yémen	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Zambie	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	--
Zimbabwe	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Ratifiée	Reçu