Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la protection des jeunes au travail [1]

(92/C 313/19)

Le 1er avril 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 118 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section des affaires sociales, familiales, de l'éducation et de la culture, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 septembre 1992 (Rapporteur : M. van Dijk).

Le Comité économique et social, au cours de sa 299e session plénière (séance du 24 septembre 1992), a adopté à une large majorité, 28 voix contre et 5 abstentions, l'avis suivant.

1. Observations générales

1.1. Sous réserve des observations formulées ci-dessous, le Comité accueille favorablement la proposition de directive du Conseil qui est, dans l'ensemble, conforme aux principes et aux dispositions énoncés dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (points 20 à 23) et au point de vue exprimé par le Comité économique et social dans ses avis sur les droits fondamentaux communautaires et sur l'aménagement du temps de travail [2].

1.2. La question du travail des enfants et la nécessité de protéger la santé et la sécurité des jeunes au travail sont considérées depuis longtemps comme fournissant une illustration de la mesure dans laquelle la société est attachée ou non aux normes civilisées de bien-être et aux droits de l'homme fondamentaux. L'effort déployé par la Communauté européenne pour garantir des dispositions fondamentales à l'échelle communautaire dans ce domaine, tout en respectant le rôle et les compétences des autorités nationales, arrive à point nommé et n'est nullement prématuré.

1.3. En s'efforçant d'établir un « juste équilibre » entre la « définition d'un socle de dispositions (communautaires) minimales » et la « nécessaire souplesse » requise par les États membres pour maintenir leurs propres pratiques et traditions nationales en matière d'emploi (cf. 5e considérant et article 3, paragraphe 3), la Commission a néanmoins introduit un nombre excessif de lacunes et de dérogations. Le Comité attire l'attention de la Commission sur le fait que l'OIT a élaboré à cet égard des normes qui sont parfois plus strictes. La proposition devrait faire apparaître clairement que les autorités nationales sont libres de choisir la forme et les moyens de mise en œuvre de la proposition et que des mesures nationales plus sévères peuvent être maintenues ou introduites; mais la Commission ne devrait pas être acculée pour autant à laisser subsister une trop grande incertitude sur les résultats à atteindre. Elle ne devrait pas non plus admettre implicitement des formes « traditionnelles » d'emploi parallèle ou non déclaré d'enfants et d'adolescents, à la lumière notamment de la directive du Conseil 91/533/CEE relative aux conditions applicables au contrat ou à la relation de travail [3], qui s'applique également à l'emploi des jeunes.

1.4. La proposition de la Commission pourrait par ailleurs faire ressortir un peu plus nettement les avantages de la valorisation des ressources humaines. D'un point de vue économique, il peut également être judicieux d'interdire le travail des enfants, d'investir davantage dans l'éducation et la formation professionnelle des jeunes et de ne pas recourir à des formes prématurées et non qualifiées d'emploi précaire des jeunes. Les jeunes d'aujourd'hui sont les adultes de demain. Une jeunesse bien formée donnera demain une génération d'adultes bien formés qui seront plus aptes à répondre aux besoins changeants d'un marché de l'emploi européen moderne.

1.5. Parallèlement, il est indispensable de traiter conjointement les risques sanitaires liés à l'emploi et les accidents du travail touchant les jeunes. En effet, le Comité est inquiet de constater que les jeunes ont deux fois plus d'accidents que les adultes au cours de leur première année de travail et qu'il existe une corrélation directe entre le nombre d'accidents sur les chantiers et le degré de qualification des jeunes apprentis [4]. Il est tout aussi préoccupant de réfléchir au nombre d'accidents et de maladies non déclarés touchant les enfants qui travaillent ou qui sont contraints de travailler dans le secteur « informel » ou dans le secteur flou des emplois et services « saisonniers » ou « traditionnels ». La directive proposée doit s'accompagner d'un contrôle plus étroit, par la Commission, de la communication par les autorités nationales de données plus solides et d'une réglementation plus sévère dans ce domaine.

1.6. Le Comité part du principe que les dispositions de cette directive ne contredisent pas les législations des États membres en matière d'obligation scolaire.

[1] JO n° C 84 du 4. 4. 1992, p. 7.
[2] JO n° C 126 du 26. 5. 1989 et JO n° C 60 du 8. 3. 1991.
[3] JO n° L 288 du 18. 10. 1991.
[4] Voir doc. COM(91) 543 final - SYN 383, exposé des motifs, point 7.

2. Observations particulières

2.1. *Base juridique — Article 118 A*

2.1.1. La directive proposée a incontestablement pour objet les conditions de travail ainsi que la santé et la sécurité sur le lieu de travail. La base juridique proposée est dès lors appropriée.

2.1.2. Après le 2e considérant concernant les PME au titre du paragraphe 2 de l'article 118 A, il serait peut-être utile de se référer au paragraphe 3 de ce même article afin de souligner que les États membres peuvent maintenir ou introduire des « mesures de protection renforcée » au-delà du socle minimum proposé pour la protection des jeunes au travail.

2.2. *9e considérant*

Indépendamment de la citation de la Charte sociale et ensuite de la résolution du Parlement européen, la Commission pourrait également envisager de se référer à l'avis du Comité économique et social sur la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, qui évoque expressément la question du travail des enfants [1], et à l'avis sur l'aménagement du temps de travail, qui demandait une interdiction à l'échelle communautaire du travail de nuit des jeunes [2].

2.3. *Article 1er*

L'article 1er de la directive proposée précise que ladite directive ne s'applique pas aux travaux effectués dans le cadre familial. Le Comité estime toutefois que cette réserve ne concerne pas les dispositions (articles 5, 6 et 7) relatives à la sécurité et à la santé; ces dispositions de la directive, au contraire, s'appliquent effectivement aux activités de nature économique effectuées dans le cadre familial.

2.4. *Article 2*

2.4.1. Au point a), il serait sans doute utile que la Commission se réfère à la directive du Conseil 91/533/CEE mentionnée ci-dessus concernant la « relation de travail ».

2.4.2. La définition des « travaux légers » sous d) devrait être clarifiée et précisée, notamment en relation avec l'article 3 paragraphe 2 littera c). La notion de « travaux légers » n'est pas suffisamment définie. Il est préférable de reprendre en annexe une liste étendue, mais non exhaustive, des travaux qui ne relèvent pas des travaux légers. Cette liste peut être complétée par la jurisprudence et par les conventions collectives.

2.5. *Article 3*

2.5.1. Le Comité se félicite de l'objectif général fixé à l'article 3 paragraphe 2 consistant à interdire le travail des enfants. Les dérogations doivent être l'exception et non la règle.

2.5.2. Les systèmes de formation alternée et les apprentissages visés à l'article 3 paragraphe 2 littera b) nécessitent un contrôle plus étroit en termes de santé et de sécurité et de conditions de travail en rapport avec l'âge, notamment pour les nombreux régimes douteux de stage en entreprise comportant peu ou pas de qualifications auxquels certains États membres ont eu recours afin de « réduire » les statistiques officielles du chômage des jeunes. Le Comité souligne à nouveau la nécessité d'une formation de qualité dispensée dans des conditions meilleures et plus sûres (contrôlées conjointement, par exemple, par les partenaires sociaux et les autorités compétentes) afin de doter les jeunes travailleurs d'une formation appropriée pour faire face aux besoins changeants d'un marché de l'emploi européen moderne.

2.5.3. Il convient de reconsidérer le cas des enfants aptes à effectuer des « travaux légers » visé à l'article 3, paragraphe 2, littera c), et ce à la lumière du paragraphe 2.4.2 ci-dessus. L'âge minimum prévu à l'article 3, paragraphe 2, littera c) devrait néanmoins être fixé à 14 ans.

2.5.4. L'article 3 paragraphe 3 de la directive devrait être supprimé. Cela est en effet possible compte tenu du fait que l'article 3, paragraphe 2c de la directive permet aux enfants d'effectuer des travaux légers. Comme le Comité le recommande au paragraphe 2.4.2 du présent avis, il serait souhaitable de reprendre en annexe à cette directive une liste des travaux qui ne relèvent pas des travaux légers.

2.6. *Article 4*

Les dérogations accordées au titre de l'article 4 devraient faire l'objet d'éclaircissements tenant compte de la fréquence et de la durée des travaux. De même, l'équivalent du terme anglais « employment » (qui devrait toujours impliquer un travail rémunéré) devrait s'appliquer à toutes les versions linguistiques de la directive.

2.7. *Article 5*

2.7.1. Parmi les « risques » liés au travail mentionnés à l'article 5 paragraphe 2, dont une liste « non exhaustive » est reprise à l'annexe I, la Commission devrait inclure celui des jeunes encourant un risque potentiel dû à l'obligation de traiter ou de manipuler des sommes d'argent importantes.

2.7.2. Le Comité estime que les jeunes doivent être suffisamment informés avant l'embauche des répercus-

[1] JO n° C 126 du 26. 5. 1989, op. cit. point III B, 8e tiret.
[2] JO n° C 60 du 8. 5. 1991, op. cit. point 1.13.

sions possibles du travail sur leur santé et leur sécurité. Cela doit être précisé au préalable au lieu de donner lieu à une évaluation a posteriori.

Une clarification s'impose en ce qui concerne la façon dont la directive s'appliquerait à:

— un emploi existant occupé précédemment par un adulte et qui va l'être par un jeune; il faut examiner les effets sur la santé et la sécurité des jeunes. Cet examen peut être effectué sur la base de l'expérience acquise;

— un emploi existant déjà occupé par un jeune: l'article 6 de la directive est d'application;

— un nouvel emploi qui sera occupé par un jeune. Il faut examiner au préalable les risques possibles pour les jeunes.

2.8. *Article 6*

Les exceptions admises au titre du paragraphe 2 de cet article devraient faire l'objet d'une définition plus rigoureuse. Une telle disposition n'est, de l'avis du Comité, possible que dans le seul cas de contrats d'apprentissage comportant une obligation scolaire. De plus, il y a lieu d'expliciter plus clairement le terme «nécessaires» afin de justifier l'intérêt de la formation professionnelle. Pour autant qu'il soit question d'une surveillance et d'un accompagnement qualifiés, le Comité manifeste son accord avec cet article bien qu'il demeure conscient des conséquences susceptibles d'affecter les PME.

La surveillance médicale visée à l'article 6, paragraphe 3 doit être garantie à tous les jeunes qui travaillent et pas seulement à ceux qui sont exposés au risque, afin de prévenir toute répercussion possible sur la santé et sur le développement des jeunes.

2.9. *Article 7*

Cet article devrait être reformulé comme suit:

> « Sans préjudice des dispositions des directives 80/1107/CEE et 91/322/CEE, les jeunes ne sont pas autorisés à accomplir des activités dont l'évaluation a révélé le risque d'exposition aux agents et procédés visés à l'annexe II et qui mettent en péril la sécurité ou la santé physique et mentale».

Il y a lieu également de veiller à la moralité des jeunes.

2.10. *Article 8*

2.10.1. L'attention de la Commission est attirée sur le fait que trois heures de travail de nuit ajoutées aux six heures normales d'enseignement scolaire à temps plein représentent un total de 9 heures, soit une heure de plus que le plafond proposé. En tout état de cause, le Comité juge excessives les trois heures de «travaux légers» prévus à l'article 8 paragraphe 1, que des jeunes suivant un enseignement scolaire à temps plein devraient effectuer par jour d'enseignement. La condition prévoyant de ne pas porter «préjudice» à l'assiduité scolaire et aux bénéfices de l'instruction est vague et faible (comment est-elle conciliable avec les devoirs, par exemple?). L'article devrait inclure les jeunes fréquentant un établissement de formation professionnelle. Le total des heures de présence à effectuer dans l'établissement scolaire et des heures de travail en dehors des heures d'enseignement ne peut dépasser 8 heures par jour et 40 heures par semaine.

2.10.2. L'article 8 paragraphe 4 devrait être supprimé.

2.10.3. Il y a lieu d'ajouter à cet article un nouveau paragraphe stipulant que les enfants ne doivent pas être autorisés à travailler le dimanche et que les jeunes ne peuvent travailler le dimanche que sous surveillance et dans le cadre de contrats d'apprentissage comportant une obligation scolaire.

2.11. *Article 9*

Le Comité estime que l'approche adoptée dans les conventions 79 et 90 de l'OIT est préférable à l'actuel projet de texte de la Commission concernant le travail de nuit des jeunes. Il suggère de modifier l'article 9 paragraphe 1 comme suit:

> «Sans préjudice des dispositions de l'article 4, l'emploi ou le travail de nuit des enfants âgés de moins de 15 ans (ou des adolescents s'ils suivent un enseignement scolaire ou une formation professionnelle à temps plein) est interdit durant douze heures consécutives entre 20 heures et 8 heures. L'emploi ou le travail de nuit des adolescents âgés de 15 à 18 ans est interdit durant huit heures consécutives entre 22 heures et 6 heures».

Les exceptions à l'interdiction du travail de nuit devraient concerner exclusivement les adolescents, sous réserve des conditions suivantes:

1) dans le cadre de contrats d'apprentissage comportant une obligation scolaire;

2) sous supervision.

L'interdiction absolue du travail des adolescents entre 0 et 4 heures demeure toutefois.

2.12. *Article 10*

S'inspirant de l'exemple de l'OIT, il conviendrait de fixer le repos des enfants âgés de moins de 15 ans à au moins 14 heures consécutives au cours de chaque période de 24 heures. Un repos de 12 heures consécutives pour les adolescents de 15 à 18 ans semble raisonnable.

2.13. *Article 12*

Il convient de distinguer entre un «temps de pause» proprement dit, intervenant après quatre heures et

demie consécutives de travail, et une pause ou une interruption survenant durant la période de travail.

2.14. *Article 14*

Le Comité est d'avis que les sanctions envisagées en cas de violation des dispositions de la directive appellent une définition plus précise et des procédures de contrôle à l'échelle communautaire, sur la base des articles 169 et 170 du Traité.

2.15. *Article 15*

Les adaptations des annexes I et II devraient inclure une révision dans le sens suggéré au paragraphe 2.7. ci-dessus (Article 5).

Fait à Bruxelles, le 24 septembre 1992.

Le Président
du Comité économique et social
Michael GEUENICH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours du débat:

Supprimer la totalité du texte de l'avis et le remplacer par le texte suivant:

« 1. Le Comité apporte son soutien sans réserve à la proposition de directive du Conseil relative à la protection des jeunes contre les conditions d'emploi et de travail susceptibles de porter atteinte à leur santé, à leur sécurité et à leur développement.

2. Le Comité estime qu'il est de la plus haute importance que l'application de la proposition de directive n'entrave pas les modes traditionnels de formation sur le lieu de travail et d'apprentissage des jeunes ayant quitté l'école, et qu'elle ne rende pas non plus illégales les activités à temps partiel, de durée relativement courte, traditionnellement effectuées par des jeunes dans leur voisinage en échange d'une rémunération. La gamme et la diversité de ces activités sont telles que les États membres doivent avoir la possibilité d'accorder des dérogations appropriées aux dispositions de la proposition de directive, conformément au principe de subsidiarité.

3. En conséquence, le Comité se félicite de ce que la proposition de directive ait été rédigée de manière à refléter la substance de ses cinquième et quinzième considérants. Ceux-ci préconisent un équilibre entre des dispositions minimales de protection et la nécessaire souplesse des conditions d'emploi et de travail; ils suggèrent de reconnaître le caractère indispensable des dérogations aux limitations prévues par la directive, pour autant que ces dérogations ne portent pas atteinte aux principes de protection sous-jacents ».

Résultat du vote

Voix pour: 38, voix contre: 66, abstentions: 2.