1949 50 1999
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Mig\docs\99\cdmg (99) 11f

CDMG (99) 11

LA CONVENTION EUROPÉENNE RELATIVE AU STATUT JURIDIQUE DU TRAVAILLEUR MIGRANT (1977)

Une analyse de son champ d'application et de sa portée actuelle

Mars 1999

Par Elspeth Guild[1]

Sous la direction du Professeur K. Groenendijk

Université de Nimègue
Pays-Bas

[1] Coordinatrice inter-universitaire, Centre pour le droit des migrations, Université de Nimègue, en association avec Kingsley Napley, Londres.

SOMMAIRE

1. Introduction

2. Buts et objectifs de la Convention

3. Présentation des grands axes de la Convention

4. Résumé des rapports du Comité consultatif sur l'application de la Convention

5. Questions juridiques et politiques liées à la signature, à la ratification et à l'application de la Convention

Annexe 1 : Réponses aux questionnaires

Annexe 2 : Liste des pays qui ont signé et ratifié la Convention

Bibliographie

1. INTRODUCTION

L'objet du présent rapport est d'examiner la Convention européenne relative au statut du travailleur migrant ouverte à la signature en 1977 et d'en réévaluer la signification et la portée dans une Europe qui s'apprête à franchir le seuil du troisième millénaire. La décision d'élaborer cette Convention a été prise en 1966, à une époque où l'Europe connaissait d'importants flux migratoires. Au moment de son ouverture à la signature, elle était déjà dépassée par des événements dont on pouvait craindre qu'ils ne la rendent sans objet, notamment la montée du chômage en Europe occidentale, qui entraîna une forte réduction de la demande de main-d'œuvre étrangère. Mais, d'autres événements sont venus bouleverser l'Europe depuis : l'effondrement, il y a dix ans, du bloc communiste et l'entrée au Conseil de l'Europe de nouvelles démocraties géographiquement aussi éloignées que le Caucase. Dans cette nouvelle Europe, à laquelle nous commençons à peine à nous adapter, la Convention peut-elle constituer un mécanisme approprié à la gestion des nouveaux flux migratoires et jouer enfin son rôle ? Telle est la question à laquelle ce rapport va tenter de répondre.

La décision d'élaborer une Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant a été prise à une époque où le recrutement de main-d'œuvre étrangère était une pratique courante en Europe. En 1966, la Convention figurait pour la première fois au Programme de travail du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Lors de son ouverture à la signature, en 1977, le climat économique avait radicalement changé en Europe, principalement en raison des chocs pétroliers du début des années 70 qui ont ébranlé les économies occidentales et provoqué une forte augmentation du chômage. La Convention contient beaucoup de dispositions relatives au recrutement collectif de main-d'œuvre qui devaient déjà paraître inopportunes en 1977. Elle comporte cependant également nombre d'autres dispositions concernant le traitement des travailleurs migrants[2]. Dans la deuxième partie du présent rapport, les buts et les objectifs de la Convention seront analysés.

La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant fait partie de tout un ensemble de conventions élaborées par le Conseil de l'Europe dans le domaine du traitement des étrangers sur le territoire des Etats membres de l'organisation. Dans la mesure où elle traite des droits sociaux et économiques des travailleurs, la Convention complète et précise certaines dispositions de la Charte sociale européenne (CSE). S'agissant de la réglementation du séjour des étrangers, son pendant au sein du Conseil de l'Europe est la Convention d'établissement. Quant aux droits des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale, ils font l'objet de la Convention européenne de sécurité sociale.

Il convient bien évidemment de se référer aussi à la Convention européenne des droits de l'homme(CEDH), qui, de manière plus générale, s'applique à toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats membres du Conseil de l'Europe et dont certaines des dispositions concernent les travailleurs migrants, ainsi qu'au Protocole N° 4 à la CEDH, qui interdit les expulsions collectives d'étrangers. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont beaucoup contribué à clarifier les obligations des Etats membres vis-à-vis des étrangers, notamment en ce qui concerne le respect de la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH[3]) et l'interdiction d'extrader un étranger vers un pays où il risque d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la CEDH).

La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant trouve ainsi sa place parmi les traités du Conseil de l'Europe qui créent et énoncent un certain nombre de droits au moyen de divers instruments dans le but explicite d'instaurer un mécanisme de protection des droits de l'homme complet et structuré, voire même double dans certains cas, applicable, entre autres, aux étrangers. Comme ses conventions « sœurs », la Convention d'établissement et la Convention de sécurité sociale, la Convention relative aux travailleurs migrants octroie des droits à des ressortissants d'autres Parties contractantes. Sur ce point, elle diffère de la CEDH, qui définit les droits fondamentaux de l'être humain garantis indépendamment de la nationalité, et de conventions ultérieures telles que la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Les liens de la Convention relative aux travailleurs migrants avec la Charte sociale européenne sont plus complexes. Les deux conventions ressortissent du même domaine mais le champ d'application de la première est

---

[2] Le terme « travailleur migrant», tel qu'il est utilisé dans la Convention, est examiné en détail dans la troisième partie du présent rapport. Ce qui importe ici, est la question de savoir si, et dans quelle mesure, les personnes autorisées à travailler après leur admission sur le territoire d'un Etat membre peuvent entrer dans cette catégorie.

[3] Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1950.

plus restreint. On peut voir très justement dans la Charte sociale européenne, qui instaure et définit des droits sociaux et économiques fondamentaux en Europe, l'équivalent social de la CEDH, qui prévoit la protection des droits civils et politiques fondamentaux. De plus, les deux conventions sont fondées sur le principe de l'octroi de droits à des ressortissants d'autres pays signataires, bien que dans la Charte européenne, ce principe ne soit valable que pour certains des droits qui y sont énoncés, les autres s'appliquant à toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité. Le troisième chapitre du présent rapport présentera les grands axes de la Convention relative aux travailleurs migrants en parallèle avec d'autres conventions pertinentes du Conseil de l'Europe.

Le contrôle de l'application des droits contenus dans les conventions du Conseil de l'Europe est assuré, sauf pour la CEDH, par des comités constitués à cet effet aux termes des conventions. Le mécanisme spécial de règlement des différends de la Cour européenne des droits de l'homme est réservé exclusivement à la CEDH, ce qui indique non seulement l'importance de cette Convention dans la définition du niveau adéquat de protection des droits de l'homme en Europe mais également la nature individuelle des droits civils et politiques qu'elle énonce. En ce qui concerne le contrôle de l'application des droits sociaux et économiques, le Conseil de l'Europe favorise une démarche plus collective.

L'application de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant est soumise au contrôle d'un Comité consultatif constitué en vertu de l'article 33 de la Convention. Le rôle de ce Comité est de présenter des avis, des recommandations et des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention ou visant à modifier celle-ci. Il est également chargé d'établir, périodiquement, des rapports contenant des renseignements relatifs à l'état de la législation et de la réglementation en vigueur dans les Parties contractantes et se rapportant aux matières visées par la Convention. Depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, en 1983, le Comité a publié six rapports et commandé, en 1992, un rapport d'expert sur les obstacles à la ratification de la Convention et sur l'extension de son champ d'application. Le contenu de ces rapports périodiques sera examiné dans la quatrième partie du présent rapport.

A ce jour, la Convention a été signée par douze Etats membres mais ratifiée par à peine huit d'entre eux[4]. Pour tenter de déterminer les raisons politiques et les motifs d'ordre pratique qui président aux décisions relatives à la signature et la ratification de la Convention, nous avons envoyé un questionnaire aux ministères compétents, aux organisations non gouvernementales et aux juristes spécialisés dans tous les Etats membres ayant signé ou ratifié la Convention ainsi que dans certains, parmi les anciens et les nouveaux Etats membres, qui ne l'ont ni signée ni ratifiée. Les résultats obtenus ont été intégrés dans la dernière partie du présent rapport qui présente les questions juridiques et politiques liées à la signature, à la ratification et à l'application de la Convention.

2. BUTS ET OBJECTIFS DE LA CONVENTION

Pour cerner les buts et les objectifs d'une convention, il convient en premier lieu de se référer à son préambule. Celui de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant comporte quatre paragraphes qui éclairent chacun un aspect important de l'objet de ladite Convention :

> « Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ; »

Les idéaux et les principes du Conseil de l'Europe n'ont pas varié du fait de son élargissement spectaculaire au cours de la dernière décennie. Son patrimoine commun, par contre, a été enrichi grâce à l'adhésion des nouveaux membres. Dans le même temps, le rôle de la main-d'œuvre étrangère en tant que facteur de développement économique et social au sein du Conseil de l'Europe s'est affirmé. Dans l'Union européenne, qui compte à présent quinze Etats membres du Conseil de l'Europe, et dans le cadre de l'Accord sur l'Espace économique européen, qui en compte deux de plus, la migration à des fins d'emploi est reconnue

[4] La Convention a été ratifiée par la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Turquie. Quatre autres Etats membres l'ont signée mais non encore ratifiée : la Belgique, l'Allemagne, la Grèce et le Luxembourg. La liste des signataires et des ratifications, ainsi que leurs dates, se trouve à l'annexe 2 au présent rapport.

comme un droit fondamental contribuant à la prospérité et au développement du capital humain. Des garanties de «liberté et de dignité »[5] sont assorties à l'exercice de ce droit.

Malgré la reconnaissance, au sein de l'Union européenne, du droit de libre circulation des personnes et l'interdiction de la discrimination sur le lieu de travail par rapport aux ressortissants nationaux, à peine 2% des personnes utilisent actuellement ce droit[6]. Pourtant, plus de 1 067 500 ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale, de l'ex-URSS et des Pays baltes résident actuellement sur le territoire de l'Union[7] et seraient les premiers bénéficiaires de l'extension de la ratification de la Convention relative aux travailleurs migrants.

Les chiffres actuels de la migration de main-d'œuvre dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe sont plus difficilement accessibles. Il est tout aussi malaisé, à l'heure actuelle, de prévoir l'ampleur possible des flux migratoires dans les dix ans à venir. Tout au plus peut-on affirmer qu'avec l'adhésion d'un nombre croissant d'Etats membres du Conseil de l'Europe au Protocole N°4 de la CEDH, qui reconnaît le droit de tout individu de quitter son pays d'origine, la probabilité d'une augmentation de la migration de main d'œuvre se fera plus forte à mesure qu'un nombre accru de personnes pourra se prévaloir de ce droit.

Pour les Etats membres qui viennent de signer le Protocole N°4 de la CEDH, il importe d'assortir le droit de leurs ressortissants de quitter leur pays d'origine, entre autres raisons, à des fins d'emploi, d'une protection dans le pays où ils vont exercer cet emploi. La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant constitue l'un des mécanismes susceptibles de servir ce but, à savoir le progrès économique et social de l'Etat membre concerné mais un progrès partagé par ses ressortissants.

Considérant qu'il convient de régler la situation juridique des travailleurs migrants, ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de leur assurer, dans toute la mesure du possible, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les travailleurs nationaux de l'Etat d'accueil, pour tout ce qui se rapporte aux conditions de vie et de travail ;

Le droit à l'égalité de traitement est à juste titre considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne. Il occupe une position centrale dans les constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que dans le Traité instituant la Communauté européenne. Néanmoins, s'agissant des travailleurs migrants, il faut bien reconnaître que lorsque ce droit est évoqué, c'est bien souvent parce qu'il n'a pas été respecté.

L'article 14 de la CEDH, relatif à la non-discrimination, a été revigoré en ce qui concerne les travailleurs migrants par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Gaygusuz c. Autriche* en 1996. Dans cette décision, la Cour a considéré que la discrimination fondée sur la nationalité, à l'encontre d'un travailleur migrant, relativement à un droit de sécurité sociale, était contraire à la Convention. Pour importante que soit cette décision, elle ne doit pas faire oublier que la CEDH n'est pas un instrument destiné à réglementer la situation des travailleurs migrants. Elle ne constitue qu'une garantie minimale de protection pour le travailleur migrant dans la mesure où elle énonce des droits civils et politiques fondamentaux. Les Etats membres qui souhaitent protéger de la discrimination dans les conditions de vie et de travail leurs ressortissants ayant le statut de travailleurs migrants dans un autre Etat membre du Conseil de l'Europe, doivent recourir à d'autres instruments, tels que la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.

Résolus à faciliter la promotion sociale et le bien-être des travailleurs migrants et des membres de leur famille ;

L'espoir d'améliorer leur situation économique et sociale constitue une motivation fondamentale pour les travailleurs migrants et leur famille, une aspiration qui s'avère cependant difficile à réaliser dans les faits. Il existe encore trop d'obstacles non seulement au regroupement familial mais également dans l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux prestations sociales pour les membres de la famille qui résident déjà avec le travailleur migrant. L'un des objectifs de la Convention est de réduire ces disparités et de jeter les bases d'une

---

5 Préambule du Règlement (CEE)N.1612/68.

6 Eurostat : Statistiques sur les migrations, 1996 (se rapportant à l'année 1994), Luxembourg, 1997.

7 Eurostat : Statistiques sur les migrations, 1996 (se rapportant à l'année 1994), Luxembourg, 1997.

véritable égalité de traitement pour les travailleurs migrants et les membres de leur famille en matière sociale, économique et éducative. Il s'agit là d'un domaine qui n'est pas non plus couvert par les Accords d'association entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale(PECO). Bien que l'on y accorde aux travailleurs migrants issus de certains PECO un droit limité de s'installer à leur compte, la situation des membres de la famille n'est pas traitée[8].

Affirmant que les droits et prérogatives qu'ils accordent mutuellement à leurs ressortissants sont concédés en raison de l'étroite association qui unit, de par le Statut, les Etats membres du Conseil de l'Europe,

L'étendue des droits contenus dans la Convention est justifiée par le fait qu'ils découlent de la communauté de buts et d'objectifs qui unit les Etats membres du Conseil de l'Europe. Quoique la Convention ne soit pas fondée sur le principe de la réciprocité, l'application de ces droits se limite aux ressortissants des Parties contractantes. Depuis la première ratification de la Convention, un certain nombre des droits qu'elle a institués ont été repris dans d'autres conventions relatives aux droits de l'homme, ultérieures, s'appliquant à tous les travailleurs migrants, notamment la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (N.U.), adoptée en 1990 mais dont l'entrée en vigueur est retardée en raison du nombre insuffisant de ratifications. De surcroît, elle n'a pas été ratifiée par un seul des Etats membres de l'Union européenne. Toutefois, cet aspect essentiel de la Convention n'a pas varié.

Résumé

Que peut-on dire, finalement, des buts et des objectifs de la Convention à l'examen de son préambule ? Dans l'esprit de ses rédacteurs, le texte devait fournir des garanties minimales pour un traitement acceptable des travailleurs migrants au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'objectif visé est l'élimination de la discrimination fondée sur la nationalité pour les travailleurs migrants et leur famille, quel que soit leur lieu de résidence à l'intérieur de cet espace. Le champ d'application matériel de la Convention concerne principalement les conditions de vie et de travail des travailleurs migrants mais il était également censé englober la promotion sociale et le bien-être de ces derniers ainsi que des membres de leur famille.

---

8 Il existe une exception dans ces Accords, la disposition relative à l'accès aux prestations sociales pour les membres de la famille.

3. PRÉSENTATION DES GRANDS AXES DE LA CONVENTION

La Convention compte six chapitres qui couvrent chacun un aspect différent du traitement des travailleurs migrants et qui seront examinés successivement ci-après.

Chapitre I : définition du terme « travailleur migrant »

Le premier chapitre comporte un seul article : les définitions. Aux fins de la Convention, le terme *travailleur migrant* est réservé au ressortissant d'une Partie contractante autorisé par une autre Partie contractante à séjourner sur son territoire pour y occuper un emploi salarié. Il importe de noter que cette autorisation est liée expressément au fait d'occuper un emploi salarié. Si tel n'est pas le cas, la situation du migrant n'entrera pas nécessairement dans le champ d'application de la Convention. Par exemple, les étudiants autorisés à occuper un emploi à temps partiel ou complet pendant la durée de leurs études ne seraient pas couverts par la Convention.

Sont exclus de la définition, les travailleurs frontaliers[9] ; les artistes, y compris les artistes de variété et les animateurs de spectacles, les sportifs, employés pour une période de courte durée, et les personnes exerçant une profession libérale ; les gens de mer ; les stagiaires[10] ;les saisonniers[11]et les travailleurs effectuant un travail déterminé dans une autre Partie contractante pour le compte d'une entreprise ayant son siège social en dehors du territoire de cette Partie contractante[12].

Dès lors, pour quelle catégorie de travailleurs migrants la Convention constitue-t-elle un instrument important ? Elle protège les migrants en situation normale d'emploi qui se sont rendus sur le territoire d'une autre Partie contractante, ont été autorisés à y travailler et, par voie de conséquence, à y séjourner. Il s'agit de travailleurs ayant l'intention, ou du moins la possibilité, de séjourner dans le pays d'accueil pendant un certain temps et d'intégrer le marché du travail de ce pays. Le statut de ces travailleurs est suffisamment stable et sûr pour leur permettre, à eux et à leur famille, de bénéficier des meilleures possibilités d'intégration dans le pays d'accueil. Par leur travail et leurs impôts, ils contribuent à la prospérité du pays d'accueil, ce qui leur donne, en retour, le droit à l'égalité de traitement avec les nationaux de ce pays en matière de droits sociaux et économiques. La Convention peut néanmoins également protéger les travailleurs migrants arrivés dans un Etat membre et autorisés dans un premier temps à y séjourner pour un motif quelconque et ultérieurement seulement à y occuper un emploi salarié.

Le Comité consultatif n'a pas précisé s'il considère que le champ d'application de l'article 1 inclut, par exemple, les migrants admis au titre du regroupement familial et autorisés à travailler par la suite. Il n'existe, à

---

9 Selon la définition du comité mixte, chargé de l'élaboration de la Convention, sont considérés comme des frontaliers, les ressortissants d'un Etat membre qui, tout en conservant leur résidence dans la zone frontalière de leur Etat d'origine, où ils retournent en principe chaque jour, vont travailler dans la zone frontalière d'un Etat membre limitrophe.

10 Le comité mixte a donné de ce terme une interprétation large qui inclut non seulement les personnes recevant une formation professionnelle de base mais également celles qui se rendent dans un autre Etat membre pour s'y perfectionner dans la langue et dans les usages commerciaux ou professionnels de cet Etat, y compris les jeunes gens au pair.

11 Il s'agit ici de personnes dont l'emploi dans une autre Partie contractante correspond à une activité qui dépend du rythme des saisons et qui s'effectue dans le cadre d'un contrat à durée déterminée.

12 Ces travailleurs exécutent des services pour le compte d'un fournisseur de services installé en dehors du territoire de la Partie contractante et donc, si l'on se réfère à la position adoptée par la Cour de Justice au sujet de dispositions analogues dans le droit communautaire, n'entrent pas sur le marché du travail de l'Etat dans lequel ils exercent leur activité.

priori, aucune raison de les en exclure. En effet, saisie d'une question analogue concernant le champ d'application de certaines dispositions de l'Accord d'association entre la CEE et la Turquie, la Cour européenne de Justice a décidé que les membres de la famille autorisés à travailler ultérieurement étaient couverts par les dispositions de la Décision relative aux travailleurs migrants[13].

Chapitre II : Formes de recrutement

Ce chapitre compte six articles, dont le contenu n'est plus guère d'actualité. Ils visent à réglementer le *recrutement de travailleurs migrants* dans leur pays d'origine par un pays d'accueil. Cette forme de recrutement s'est progressivement raréfiée après 1972 pour disparaître à peu près complètement en Europe d'aujourd'hui. L'article 2 présente les formes de recrutement et mentionne la nécessaire intervention des organes officiels de l'Etat d'origine ou de l'Etat d'accueil. Les frais entraînés par le recrutement, lorsqu'il est effectué par un organe officiel, ne doivent pas être à la charge du travailleur migrant.

L'article 3 autorise et réglemente le recours à un *examen médical et à un examen professionnel,* auxquels le travailleur migrant peut être soumis préalablement à son admission dans le pays d'accueil. Les dispositions de l'article spécifient en particulier le but de ces examens et visent à assurer que les frais y relatifs ne sont pas à la charge du travailleur.

L'article 4, par contre, reste d'actualité dans l'Europe d'aujourd'hui : il garantit au travailleur migrant le *droit de sortie du pays d'origine et le droit à l'admission dans le pays d'accueil* après avoir été autorisé à y occuper un emploi. Une fois qu'il a obtenu les documents requis à l'exercice d'un emploi salarié, le travailleur migrant bénéficie du droit à l'admission sur le territoire du pays d'accueil. En principe, et bien que la Convention ne le précise pas expressément, ces dispositions restent valables en cas de réadmission après un court séjour en dehors du pays d'accueil. Les documents requis du travailleur migrant doivent non seulement être délivrés dans les plus brefs délais mais également à titre gratuit ou contre le versement d'une somme ne dépassant pas leur coût administratif.

Les articles 5 et 6 contiennent des dispositions relatives aux *informations* à fournir au travailleur migrant avant sa sortie du pays d'origine. Il a droit notamment à un contrat de travail et à des informations appropriées sur son séjour, plus particulièrement sur les conditions et les possibilités de regroupement familial. L'article 7 a trait aux conditions de voyage. La disposition qui demeure importante aujourd'hui est celle qui touche à l'obligation faite aux autres Parties contractantes de faciliter le transit des travailleurs migrants entre l'Etat d'accueil et le pays d'origine et vice-versa.

Chapitre III : droits économiques et sociaux, y compris le regroupement familial

Ce chapitre contient l'essentiel des droits économiques et sociaux qui doivent être octroyés au travailleur migrant, ce qui en fait probablement la partie la plus importante de la Convention applicable aujourd'hui.

Les articles 8 et 9 concernent les *permis de travail et de séjour.* Lorsqu'un Etat admet un travailleur migrant pour occuper un emploi salarié, il est tenu de lui délivrer un permis de travail dont la durée ne devrait pas, dans la mesure du possible, être inférieure à un an et qui ne devrait pas, en règle générale, lier le travailleur à un employeur ou une localité pour une période supérieure à un an. En cas de renouvellement du permis, sa durée doit également être d'un an au moins. Le permis de séjour doit être délivré pour une durée au moins égale à celle du permis de travail et renouvelé selon les mêmes modalités. Il est délivré gratuitement ou contre paiement du seul coût administratif. Les deux dispositions sont soumises aux conditions prévues dans la législation nationale[14].

Si le travailleur migrant se trouve *sans emploi,* en raison d'une incapacité de travail résultant d'une maladie ou d'un accident, ou en situation de chômage involontaire, il doit être autorisé à séjourner dans l'Etat

---

13 C-237 *Kus* [1992]ECR I-6781

14 Cette précaution permet, par exemple, de préserver les systèmes de certains Etats qui ne délivrent pas de permis séparés ou qui ne prévoient pas l'un ou l'autre permis pour certains types d'emploi.

d'accueil pour une période d'au moins cinq mois[15] et d'y bénéficier d'une aide au réemploi. Aux termes de l'article 25 de la Convention, il incombe à l'Etat d'accueil de favoriser les mesures nécessaires pour assurer la rééducation et la réadaptation professionnelles du travailleur migrant concerné à la condition qu'il manifeste l'intention de continuer à travailler dans cet Etat.

Le *retrait du permis de séjour* est autorisé pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public ou de bonnes mœurs, pour des motifs sanitaires, sous réserve du respect de certaines garanties, ou si le travailleur ne remplit pas une condition substantielle pour sa délivrance ou sa validité. L'Etat doit toutefois s'engager à accorder un droit de recours effectif à tout travailleur faisant l'objet d'une telle mesure de retrait.

L'article 10 traite de *l'accueil des travailleurs migrants,* dont l'aspect le plus important est sans doute l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat d'accueil en matière d'assistance des services de l'emploi. La *liberté de culte* leur est également accordée dans cet article. L'article 11 concerne l'obligation alimentaire, que les travailleurs migrants doivent, le cas échéant, continuer à acquitter dans leur pays d'origine.

L'article 12, relatif au *regroupement familial*, mérite une attention particulière. Les membres de la famille couverts par la disposition sont les suivants : le conjoint du travailleur migrant et ses enfants non mariés considérés comme mineurs par la législation pertinente de l'Etat d'accueil et qui sont à sa charge. Ces derniers seront autorisés à rejoindre le travailleur à condition qu'il soit régulièrement employé et qu'il dispose pour eux d'un logement considéré comme normal pour les travailleurs nationaux résidant dans la même région. L'Etat d'accueil peut exiger un délai d'attente qui ne devra toutefois pas excéder douze mois. Les conditions d'admission des membres de la famille doivent être analogues à celles prévues pour le travailleur migrant. Ce n'est que par une déclaration spéciale adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe que l'Etat d'accueil peut subordonner le regroupement familial à la condition que le travailleur migrant dispose de ressources suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Cependant, une dérogation temporaire à cette disposition est autorisée.

L'article 13 affirme le principe de l'égalité de traitement des travailleurs migrants avec les ressortissants de l'Etat d'accueil en matière de *logement*. La possibilité de contrôler les logements y est prévue et les Etats sont tenus de protéger les travailleurs migrants contre l'exploitation en matière de logement et de loyer.

L'article 14 stipule que les travailleurs migrants bénéficient au même titre que les travailleurs nationaux de *l'enseignement général et professionnel, de la formation et de la rééducation professionnelles* ainsi que de l'accès à l'enseignement supérieur conformément aux dispositions applicables dans l'Etat d'accueil. Il appartient également à l'Etat d'accueil de faciliter l'enseignement de sa langue aux travailleurs migrants et à leur famille. Bien que l'octroi de bourses soit laissé à l'appréciation de l'Etat d'accueil, ce dernier doit s'efforcer d'accorder, en la matière, aux enfants des travailleurs migrants les mêmes facilités qu'aux nationaux. La reconnaissance réciproque des diplômes est mentionnée mais renvoyée à des accords bilatéraux ou multilatéraux. L'obligation inverse de faire bénéficier les enfants des travailleurs migrants d'un enseignement de la langue maternelle de leurs parents est stipulée dans l'article 15 mais l'obligation ne consiste qu'à faciliter cet enseignement.

L'article 16 établit un droit très important : l'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux en matière de *conditions de travail*. Les contours exacts de l'expression « conditions de travail » ne sont pas précisés mais il semble raisonnable de se reporter aux principes directeurs de l'OIT en ce domaine. Pour rester dans l'esprit de la Convention, il convient de prendre cette notion au sens large et d'y inclure non seulement les dispositions en matière de rémunération, d'horaires de travail, d'avantages et de licenciement mais tous les aspects faisant normalement partie d'un statut de travailleur, migrant ou non.

Le droit de *transférer les gains et les économies* est affirmé dans l'article 17, qui oblige également les Etats à permettre le transfert des sommes qui restent dues aux travailleurs migrants lorsque ceux-ci ont quitté le territoire de l'Etat d'accueil[16]. Selon l'article 18, l'Etat d'accueil s'engage à accorder aux travailleurs migrants l'égalité de traitement avec ses propres nationaux en matière de *sécurité sociale*, sous réserve, toujours, des

---

15 Cependant, aucun Etat n'est tenu de permettre à un travailleur migrant de rester sur son territoire pour une période excédant la durée de versement de l'allocation chômage. Cette disposition, destinée à protéger la législation de l'Etat d'accueil en matière d'assistance sociale, pourrait bien ne pas être conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voir plus haut, ou même compatible avec l'Article 8 de la Convention de l'OIT relative aux travailleurs migrants (1997).

16 Cette disposition reprend l'obligation déjà énoncée dans l'Article 19 de la CSE.

dispositions prévues par la législation nationale et les accords bilatéraux ou multilatéraux. Par contre, l'Etat s'efforcera seulement de garantir aux travailleurs migrants la conservation des droits en cours d'acquisition et des droits acquis et le service des prestations à l'étranger au moyen d'accords bilatéraux et multilatéraux[17]. L'article 19 stipule que l'Etat d'accueil doit accorder

aux travailleurs migrants en séjour régulier sur son territoire *l'assistance sociale et médicale* dont bénéficient ses nationaux[18].

L'article 20 prévoit l'égalité de traitement des travailleurs migrants avec les travailleurs nationaux en ce qui concerne *la prévention* des *accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que l'hygiène du travail.* De plus, les travailleurs migrants victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle doivent bénéficier des mêmes possibilités de réadaptation que les travailleurs nationaux. En vertu de l'article 21, le *contrôle des conditions de travail* faites aux travailleurs migrants dans l'Etat d'accueil doit se faire sur une base non discriminatoire. En cas de *décès* du travailleur migrant à la suite d'un accident du travail, l'Etat d'accueil « veillera » à fournir l'aide et l'assistance nécessaires au rapatriement de son corps (article 22).

L'égalité de traitement en matière *d'imposition du revenu du travail* est garantie aux travailleurs migrants par l'article 23, sous réserve d'éventuelles dispositions concernant la double imposition. Il est spécifié que l'Etat d'accueil doit assurer que les travailleurs migrants ne seront pas assujettis à des droits, taxes, impôts ou contributions, sous quelque dénomination que ce soit, plus élevés ou plus onéreux que ceux qui sont exigés des nationaux. Les travailleurs migrants doivent également bénéficier des réductions ou exemptions d'impôts ou de taxes ainsi que des dégrèvements à la base, y compris les déductions pour charges de famille, au même titre que les nationaux dans une situation analogue.

L'article 24 requiert l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et nationaux s'agissant de l'expiration ou de la résiliation d'un contrat de travail ou de *licenciement*. L'Etat d'accueil doit, de plus, faciliter le réemploi d'un travailleur migrant qui a perdu son emploi pour une cause non imputable à sa volonté (article 25).

Dans le domaine des *actions en justice* et de la *protection judiciaire* de leur personne et de leurs biens, de leurs droits et intérêts, les travailleurs migrants bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat d'accueil, aux termes de l'article 26. Il est en outre précisé qu'ils ont le droit de se faire assister par une personne de leur choix.

Le chapitre se termine par trois articles relatifs à l'emploi, l'article 27, qui prévoit l'égalité de traitement dans le domaine du *recours aux services de l'emploi* non seulement pour le travailleur migrant mais également pour les membres de sa famille admis sur le territoire de l'Etat d'accueil ; l'article 28, relatif à *l'exercice du droit syndical* et l'article 29, qui concerne la *participation à la vie de l'entreprise* qui emploie le travailleur migrant.

Chapitre IV : Retour

Ce chapitre ne compte qu'un article, l'article 30, qui fait obligation à la fois au pays d'origine et à l'Etat d'accueil d'assurer que le travailleur migrant qui souhaite se réinstaller dans son pays d'origine a pu prendre connaissance des perspectives qui s'offrent à lui avant son retour.

Chapitre V : Relations entre la Convention et les accords bilatéraux et multilatéraux

---

17 La formulation très générale de cette disposition s'explique plus aisément si l'on se rappelle qu'il existe une autre Convention du Conseil de l'Europe sur ce sujet : la Convention européenne de sécurité sociale, entrée en vigueur en 1977, qui contient le détail des dispositions relatives à la protection des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale.

18 Il est fait référence, dans l'Article 19, à la Convention européenne d'assistance sociale et médicale de 1953, ce qui n'ajoute rien sur le plan du contenu puisque la ratification de la Convention relative aux travailleurs migrants n'a aucune répercussion sur la situation de l'Etat membre à l'égard de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale.

L'article 31 stipule que la Convention ne pourra pas entraîner, pour le travailleur migrant, un traitement moins favorable que celui qui résulte des accords bilatéraux et multilatéraux auxquels l'Etat d'accueil est Partie contractante. L'article 32 renforce cette disposition. L'article 33 prévoit la constitution d'un Comité consultatif. La suite du présent rapport sera précisément consacrée aux avis de ce Comité.

Chapitre VI : « Rubriques internes »

Les dispositions finales de la Convention, comme dans tous les accords internationaux de cette nature, sont consacrées aux « rubriques internes » : signature, ratification, entrée en vigueur, champ d'application territorial, réserves, dénonciation et notifications. Les réserves ne peuvent porter que sur 9 articles à l'exclusion des articles 4 (droit de sortie et droit à l'admission), 8 (permis de travail), 9 (permis de séjour), 12 (regroupement familial), 16 (conditions de travail), 17 (transfert d'économies), 20 (accidents du travail et maladies professionnelles), 25 (réemploi) et 26 (recours aux autorités judiciaires etc.).

Résumé

Parmi tous les droits énoncés dans la Convention, ceux qui conservent aujourd'hui toute leur pertinence sont les droits relatifs au traitement des travailleurs migrants installés sur le territoire des Parties contractantes. Le droit au regroupement familial mérite la plus grande attention, suivi du droit à l'égalité de traitement dans des domaines aussi variés, quoique également importants, que les conditions de travail, le logement, l'enseignement et l'imposition. Qui pourrait dire, dès lors, que la Convention ne concerne pas directement les travailleurs migrants ?

4. RÉSUMÉ DES RAPPORTS DU COMITE CONSULTATIF SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION

La tâche importante de la vérification de l'application de la Convention et de l'indication de principes directeurs quant à son interprétation a été confiée au Comité consultatif constitué en 1984, aux termes de la Convention[19]. Le Comité, mis en place dans l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la Convention, se compose d'un représentant de chaque Partie contractante à la Convention et se réunit au moins une fois tous les deux ans. A ce jour, le Comité a publié six rapports, parus en juillet 1985, octobre 1986[20], 1990[21], 1991[22], avril 1994[23] et octobre 1995[24]. Pour l'établissement de chaque rapport périodique, le Comité a demandé aux Parties contractantes de lui fournir des informations sur la mise en œuvre de la Convention, vérifié le respect des engagements pris sur la base de ces informations et fourni des indications quant à l'interprétation de la Convention.

Dans chaque rapport, le Comité précise les articles qui feront l'objet du prochain rapport et sur lesquels des informations détaillées sont requises. La démarche adoptée par le Comité dans l'analyse des informations obtenues est une démarche d'investigation. Lorsque

---

19 Article 33.

20 Période de référence : 1.7.84-30.6.85.

21 Période de référence : 1.7.85-31.12.88.

22 Période de référence : 1.1.89-30.6.90.

23 Période de référence : 1.7.90-31.12.92.

24 Période de référence : 1.1.93-31.12.94.

ces dernières lui paraissent insuffisantes pour les besoins du rapport, le Comité demande des informations complémentaires.

Jusqu'ici, seules trois dispositions de la Convention ont fait l'objet d'une interprétation précise de la part du Comité :

1. l'article 4 (1) : « le droit de sortie » dont bénéficient les travailleurs migrants en vertu de la Convention, se réfère aux nationaux d'une Partie contractante ; « le droit d'admission » concerne les travailleurs migrants d'une Partie contractante admis sur le territoire d'une autre Partie contractante[25] ;

2. l'article 4 (3) : il convient de délivrer aux travailleurs migrants d'une Partie contractante admis sur le territoire d'une autre Partie contractante les documents requis à titre gratuit ou contre le versement d'une somme n'excédant pas leur coût administratif. Le Comité considère qu'au sens de ce paragraphe, il faut entendre par « documents requis » tous les documents exigés par une Partie contractante pour l'entrée du travailleur migrant sur son territoire[26] ;

3. l'article 22 : obligations des Parties contractantes en cas de décès d'un travailleur migrant à la suite d'un accident du travail : « Le Comité a estimé que cette disposition de la Convention oblige les Etats Parties à couvrir les frais de transport du corps de la victime d'un accident du travail dans le pays d'origine. »[27]. Cette interprétation est à nouveau mentionnée dans le Cinquième rapport périodique, où le Comité « décide de reprendre la question dans son prochain rapport[28] ». Dans son sixième rapport périodique, le Comité signale que « Les rapports couvrant la période de référence allant du 1 janvier 1993 au 31 décembre 1994 montrent qu'aucune des six Parties contractantes ne couvre les frais de transport du corps jusqu'au lieu de sépulture dans le pays d'origine. ».

Le Comité a fait preuve de prudence dans l'utilisation de son pouvoir d'interprétation, surtout lorsqu'il s'agissait d'émettre des critiques à l'encontre des Parties contractantes. Il a adopté une démarche graduelle consistant à sélectionner une disposition qui lui paraissait importante, à définir clairement les obligations imposées par celle-ci aux Etats Parties à la Convention dans un premier temps puis à leur laisser un certain délai pour mettre leurs pratiques et leur législation en conformité avec l'interprétation formulée pour finalement n'émettre un avis négatif sur la mise en œuvre de ces obligations qu'après l'examen des rapports nationaux.

A la lecture des premiers rapports du Comité, il n'apparaît pas clairement quelles sont celles parmi les pratiques des Parties contractantes que le Comité juge conformes à la

---

[25] Deuxième rapport périodique au Comité des Ministres, T-MG(86)8déf., 29 octobre 1986, Strasbourg, page 17.

[26] Deuxième rapport périodique au Comité des Ministres, T-MG(86)8déf., 29 octobre 1986, page 6.

[27] Quatrième rapport sur l'application de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, T-MG(91)2 final rév., 1991, Strasbourg, page 10.

[28] Cinquième rapport périodique sur l'application de la Convention, T-MG(94)1 rév, 1994, Strasbourg, page 12.

Convention en raison du manque de précision qui caractérise l'exposé de ces pratiques. A l'examen des rapports ultérieurs, il ressort toutefois que les pratiques suivantes sont considérées comme conformes à la Convention :

1. *Article 2 : Formes de recrutement.* La Norvège a signé et ratifié la Convention en 1989 et son premier rapport national a été examiné par le Comité dans son 4e rapport périodique. Les pratiques norvégiennes en matière de recrutement de travailleurs migrants ont été décrites comme suit et jugées conformes à la Convention : « Les travailleurs étrangers doivent s'adresser directement aux employeurs intéressés pour obtenir un emploi. Les demandes de permis de travail doivent transiter par les ambassades ou les consulats norvégiens du pays d'origine des candidats à l'émigration, et être adressées aux autorités compétentes en matière d'emploi, qui les examinent. Il appartient aux services de l'immigration de prendre une décision. Les coûts y afférents sont pris en charge par ces derniers. »[29]. Le souci principal du Comité consultatif semble être d'assurer que le travailleur migrant n'a pas à couvrir lui-même les coûts administratifs de son recrutement.

2. *Article 8 : Permis de travail.* Dans ce domaine, le Comité fait état, dans ses deuxième, quatrième et cinquième rapports, de plusieurs pratiques conformes à la Convention, entre autres : la délivrance simultanée du permis de travail et de séjour[30] ; la délivrance d'un permis de travail à la demande conjointe du travailleur et de l'employeur ou la nécessité pour le travailleur migrant d'être en possession d'un contrat de travail signé[31] ; la nécessité pour le travailleur migrant d'être en possession d'un permis de travail avant l'entrée dans le pays d'accueil[32] ; la réunion des autorisations de travail et de séjour dans un seul et même document[33] ; la délivrance d'un premier permis pour une durée d'un an, qui lie le travailleur à une catégorie d'emploi mais pas à un employeur ou pour une durée inférieure à un an, auquel cas le travailleur peut être lié à l'employeur[34] ; la délivrance d'un permis de travail qui lie le travailleur au même employeur pendant toute sa durée, qu'il s'agisse d'un premier permis ou d'un renouvellement[35] ; l'enregistrement de l'autorisation de travail sur le permis de séjour dans un court délai[36] ; la nécessité pour le travailleur migrant qui quitte son travail avant l'expiration de son contrat et qui souhaite obtenir un nouveau permis de travail, de satisfaire à toutes les conditions requises lors de la délivrance du premier[37] ; le refus de renouveler un permis de travail en raison de la mauvaise conjoncture

---

29 Quatrième rapport sur l'application de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, T-MG(91)2 final rév.,1991, Strasbourg, page 3.

30 Deuxième rapport périodique, *supra*, s'agissant de l'Espagne, page 7.

31 Deuxième rapport périodique, *supra*, s'agissant des Pays-Bas, page 7 et cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant du Portugal, page 5.

32 Deuxième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Suède, page 7.

33 Deuxième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, page 7.

34 Deuxième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Suède, page 8.

35 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Norvège, page 4 et cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Suède, page 5.

36 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Turquie, page 4.

37 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Norvège, page 4.

économique[38] ; le renouvellement possible d'un permis de travail à condition que le travailleur migrant dispose d'un revenu suffisant et d'un logement adéquat et qu'il n'existe aucun obstacle à ce renouvellement[39]. Le Comité semble faire preuve de souplesse dans son interprétation des conditions de délivrance des permis de travail. Il laisse, de plus, aux Parties contractantes une marge d'appréciation en ce qui concerne les restrictions initialement fixées et autorise même le maintien de telles restrictions pourvu qu'elles ne soient ni excessives ni indéfinies.

3. *Article 9 : Permis de séjour.* Le Comité considère que les pratiques suivantes sont compatibles avec la Convention : la prolongation du permis de séjour pour une durée supérieure à celle prévue par l'article 9, même en cas de chômage[40] ; des dispositions stipulant que la maladie et le chômage ne mettent pas en cause le permis de séjour[41] ; la délivrance d'un titre de séjour assorti d'une condition relative à la préservation de l'ordre public[42] ; la délivrance de permis de séjour à validité permanente[43] ; la délivrance d'une carte de résident valable pour une durée de dix ans, renouvelable de plein droit[44] ; la délivrance de permis de séjour d'une durée limitée à celle du permis de travail[45] ; la dispense du permis de séjour lorsque le travailleur détient un permis de travail[46] ; la perception de frais administratifs modiques pour la délivrance et le renouvellement d'un permis[47] ; le retrait d'un permis de séjour sur avis exclusif d'une Commission de séjour des étrangers[48] ; le retrait du permis en cas de fraude ou de tromperie[49] ; le retrait du permis si le travailleur migrant est impliqué dans des activités contraires à l'ordre public, à la sécurité intérieure ou aux intérêts de l'Etat d'accueil ou susceptibles de porter atteinte aux relations de ce dernier avec d'autres pays, s'il a été condamné pour un délit sanctionné par une peine de privation de liberté de plus d'un an ou s'il entreprend des activités illégales[50], enfin, l'existence d'un droit de recours contre la décision de retrait du permis[51]. Ici, la tâche principale du Comité consistait à décider si des dispositions plus généreuses en matière de délivrance de permis de séjour que celles prévues par la Convention pouvaient être conformes à celle-ci. De fait, il s'est déclaré favorable à de telles dispositions. Cependant, dans ce domaine également, le Comité a eu à examiner les pratiques de certains pays visant à limiter la durée de validité des permis de séjour, principalement pour des raisons de politique intérieure ou ayant trait à l'implication dans des activités illégales ou frauduleuses. Il a considéré, comme précédemment, que ces dispositions particulières étaient conformes à la Convention.

---

38 Deuxième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, des Pays-Bas et de l'Espagne, page 7.
39 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Norvège, page 4.
40 Deuxième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France et des Pays-Bas, page 9 et cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant du Portugal, page 7.
41 Troisième rapport périodique, *supra*, s'agissant des Pays-Bas, du Portugal, de l'Espagne et de la Suède, page 7.
42 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, page 6.
43 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant du Portugal et de la Suède, page 6.
44 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, page 7.
45 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant des Pays-Bas, page 7.
46 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Norvège, page 7.
47 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de l'Espagne et du Portugal, page 7.
48 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, page 8.
49 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Norvège, page 8.
50 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant du Portugal et de l'Espagne, page 8.
51 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, la Norvège, les Pays-bas, la Suède, le Portugal et l'Espagne, page 8.

4. *Article 12 : regroupement familial.* Le Comité a examiné et approuvé les mesures nationales suivantes : la délivrance de permis de séjour au conjoint et aux enfants mineurs du travailleur migrant à la condition que ce dernier dispose de ressources suffisantes et en l'absence de motifs pouvant justifier un refus[52] ; l'abandon de la disposition stipulant la nécessité de disposer d'un logement considéré comme « normal »[53] ; le refus du regroupement familial si le travailleur migrant ne réside dans le pays d'accueil que depuis moins d'un an, s'il ne dispose pas de ressources suffisantes ou de logement adéquat ou si les membres de la famille constituent une menace pour l'ordre public ou la santé publique[54] , enfin, la suppression du délai d'attente ainsi que l'augmentation de l'âge limite pour l'admission des enfants[55]. A nouveau, les dispositions plus généreuses à l'égard du travailleur migrant que celles de la Convention ont été déclarées conformes à la Convention.

5. *Article 14 : Préformation- Formation scolaire, professionnelle et linguistique, rééducation professionnelle*. Le Comité a accepté les mesures suivantes : l'égalité d'accès avec les travailleurs nationaux à l'enseignement général, technique et professionnel[56] ; la mise en place de cours de langue spécifiques, financés par l'Etat, destinés aux nouveaux arrivants[57]ainsi que l'égal accès aux bourses d'études pour les enfants des travailleurs migrants[58]. Ces aspects de la formation jouent un rôle essentiel dans l'intégration des travailleurs migrants et de leur famille et conditionnent, particulièrement pour les enfants, leurs possibilités d'améliorer leurs conditions de travail et de vie dans l'Etat d'accueil.

6. *Article 25 : Réemploi*. Le Comité a jugé acceptables les mesures suivantes : le ciblage des actions de formation professionnelle en direction des groupes de migrants lorsque ceux-ci sont surreprésentés parmi les demandeurs d'emploi[59] ; la mise en place de programmes de prévention du chômage à l'intention des travailleurs migrants[60] ainsi que de programmes permettant d'identifier les lacunes dans la formation des travailleurs migrants et de leur apporter ainsi une aide adaptée[61].

---

52 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Norvège, page 4.

53 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Norvège, page 4.

54 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, page 9.

55 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède, page 9.

56 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, des Pays-Bas, de la Norvège, du Portugal, de l'Espagne et de la Suède, page 10.

57 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, des Pays-Bas, de la Norvège, du Portugal, de l'Espagne et de la Suède, page 10.

58 Cinquième rapport périodique, *supra*, s'agissant des Pays-Bas, de la Norvège, du Portugal, de l'Espagne et de la Suède, page 10.

59 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la France, page 5.

60 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant des Pays-Bas, page 5.

61 Quatrième rapport périodique, *supra*, s'agissant de la Suède, page 5.

De manière plus générale, le Comité a examiné, à diverses reprises, la position de la Communauté européenne à l'égard de la Convention[62]. Il a noté avec satisfaction que dans sa Communication du 7 mars 1985 relative aux orientations pour une politique communautaire des migrations, la Commission européenne affirme que «Une ratification par les Etats membres de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant… constituerait une étape importante vers une meilleure protection des droits des travailleurs migrants[63]…».

La question des relations entre la Convention en tant qu'instrument de régulation des flux migratoires et de protection des travailleurs migrants et le Règlement N.1612/68 du Conseil européen sur la libre circulation des travailleurs, a été examinée en détail par l'éminent expert consultant que le Comité avait chargé d'un rapport sur la Convention en 1991[64]. Ce rapport attirait l'attention sur l'existence de dispositions communautaires plus favorables aux travailleurs migrants mais ne s'appliquant qu'aux ressortissants des Etats membres de la Communauté ainsi que sur la nécessité d'élaborer des dispositions prévoyant une véritable égalité de traitement pour les travailleurs issus d'Etats membres du Conseil de l'Europe mais non membres de la Communauté européenne. A cet égard, la Convention pouvait trouver une spécificité et constituer un outil important permettant de réduire la discrimination et les différences de traitement à l'égard des travailleurs migrants issus de pays membres du Conseil de l'Europe qui séjournent et travaillent régulièrement dans les pays membres de la Communauté européenne. Cependant, afin de jouer pleinement ce rôle, la Convention doit être signée et ratifiée par un plus grand nombre de pays membres de la Communauté européenne, l'un des objectifs des institutions communautaires, ainsi que par les nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les questions liées à la signature, à la ratification et à l'application de la Convention font l'objet de la cinquième partie du présent rapport.

4. QUESTIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES LIÉES A LA SIGNATURE, A LA RATIFICATION ET A L'APPLICATION DE LA CONVENTION

A ce jour, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant n'a été signée que par douze Etats membres, dont huit seulement l'ont ratifiée. Comment expliquer ce manque d'enthousiasme ? Il y a deux raisons à cela : d'abord, les changements politiques et juridiques qui ont eu lieu en dehors du Conseil de l'Europe, notamment au sein de l'Union européenne, depuis l'ouverture à la signature de la Convention, ensuite, les perspectives nationales adoptées par les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que par les experts et les ONG au plan national.

La Convention a été ouverte à la signature à une époque où les Etats européens qui avaient accueilli massivement les travailleurs migrants au cours de la décennie précédente ont considérablement réduit les possibilités d'immigration de main-d'œuvre étrangère. Et

---

62 Premier rapport périodique, *supra*, page 3 ; Troisième rapport périodique, *supra*, page 14.

63 COM(85)48 fin.

64 La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant : les obstacles à sa ratification, l'extension de son champ d'application, rapport établi par Henry de Lary de Latour, expert consultant, T-MG(91)1 final, 1991, Strasbourg.

pourtant, la plupart des Etats ayant signé la Convention l'ont fait le jour même de son ouverture à la signature, le 24 novembre 1977 : l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Turquie. La France a signé en 1982, l'Italie en 1983 et la Norvège, dernier pays signataire, en 1989. Les Etats qui ont ensuite ratifié la Convention, l'ont fait, en règle générale, dans les deux années après la signature, à l'exception de l'Italie, des Pays-Bas et de la Turquie, qui ont pris un délai supplémentaire.

Au cours des années 70, l'Europe a cessé de prêter une attention particulière à la réglementation internationale en matière de flux migratoires. Les Conventions n° 97 et 143 de l'OIT sur cette question n'ont pas non plus été ratifiées par un nombre significatif de pays européens depuis les années 70. La Convention des Nations unies sur les travailleurs migrants, ouverte à la signature en 1990, n'a pas été signée par un seul pays européen. De surcroît, le rôle de l'Etat dans ce domaine a évolué. Les flux migratoires internationaux ne sont plus contrôlés par les gouvernements en Europe. Ce sont les grandes entreprises internationales, les agences de recrutement privées, voire les chefs de réseaux clandestins, comme diraient certains, qui se chargent d'identifier l'offre et la demande de main-d'œuvre, que les Etats se contentent ensuite d'avaliser ou de rejeter. Cette évolution pose cependant le problème de la protection des travailleurs migrants. Or, sous des prétextes variés, tels que taux de chômage élevés ou législation en perpétuelle attente de modification, les Etats ont en réalité peu à peu renoncé à jouer un rôle actif dans ce domaine pour se borner à une simple réaction, positive ou négative, devant ce qui constitue le plus souvent un fait accompli. Il incombe cependant à l'Etat de garantir aux travailleurs migrants un niveau acceptable de protection face à la discrimination et à l'exploitation. Lorsque l'Etat exerce un contrôle moindre sur la sélection des travailleurs migrants et sur le contenu de leur contrat de travail, il doit compenser cette carence en accordant à ces derniers le droit à l'égalité de traitement et en les protégeant contre toute action arbitraire de la part de leurs employeurs.

La Convention vise à octroyer des droits aux travailleurs migrants et à protéger leur situation dans le pays d'accueil. Elle ne constitue pas la seule protection. A l'exception d'une Partie contractante, toutes les autres Parties à la Convention se sont dotées, en matière de protection des travailleurs migrants résidant sur leurs territoires respectifs, de normes bien plus favorables que celles qui sont contenues dans la Convention, par le biais des traités européens ou, dans le cas de la Norvège, grâce à l'Accord sur l'Espace économique européen, qui accorde aux travailleurs migrants des droits analogues à ceux que prévoient les traités précités. A l'heure actuelle, en 1998, une Partie contractante se distingue dans ce paysage : la Turquie. En effet, à ce jour, elle est la seule qui ne soit pas également membre de l'Union européenne. Toutefois, les travailleurs turcs résidant sur le territoire de l'Union bénéficient de droits substantiels pour ce qui concerne la continuité de l'emploi et l'égalité de traitement par le biais des dispositions de l'Accord d'association entre la Turquie et l'Union européenne et de son protocole.

Quant aux autres Etats membres, qui n'ont pas signé ou pas encore ratifié la Convention, quels arguments pourraient les inciter à le faire maintenant ? Avec la signature du Traité d'Amsterdam, la réglementation du séjour des ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne est devenue une compétence communautaire. Les dispositions relatives au séjour des étrangers seront, par conséquent, élaborées au sein des institutions communautaires et adoptées conformément à ces normes européennes. Comme il a déjà été précisé dans l'introduction, la Commission a fait connaître l'engagement pris par la Communauté européenne de ratifier la Convention relative au statut juridique du travailleur migrant. Or, le groupe de travailleurs migrants le plus important dans

l'Union européenne, les travailleurs turcs, bénéficie déjà d'une protection substantielle en droit communautaire en vertu de l'Accord d'association entre la Turquie et l'Union européenne et de son protocole. L'extension, par le biais de la Convention, de cette protection aux travailleurs migrants issus d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe ne devrait donc pas être considérée comme une mesure révolutionnaire. Bien au contraire, il faudrait y voir l'occasion de consolider la position des ressortissants de pays tiers au sein de l'Union et de jeter les bases des futures mesures communautaires garantissant la protection de tous les travailleurs migrants. Une ratification précoce de la Convention permettrait, le moment venu, une simplification des mesures communautaires requises en vertu du Traité d'Amsterdam et fournirait en même temps une base juridique solide.

Certes, les Etats membres du Conseil de l'Europe et ceux de l'Union européenne ne coïncident pas et ne le feront vraisemblablement jamais. Cependant, un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, les PECO et les Pays baltes en particulier, souhaitent adhérer à l'Union le plus tôt possible. Quel intérêt y aurait-il pour eux à ratifier la Convention ? Dans ce cas précis, elle pourrait constituer un premier pas vers la réglementation du statut du travailleur migrant qui s'appliquera après leur adhésion à l'Union. Le principe essentiel de non-discrimination dans les conditions de travail, stipulé par la Convention, représente également un élément fondamental en droit communautaire, qui prévoit, en outre, la libre circulation des travailleurs migrants ressortissants de l'un des Etats membres. Ainsi, la Convention prépare-t-elle le cadre juridique d'un pays pour l'étape ultérieure : l'intégration du droit communautaire. De plus, lorsque la Communauté adoptera des mesures en faveur des travailleurs migrants issus de pays tiers, les normes déjà en vigueur dans les nouveaux Etats membres en vertu de la Convention du Conseil de l'Europe faciliteraient les ajustements requis par le nouveau régime juridique. Il ne faut pas perdre de vue que pendant la période de transition, la protection que la Convention peut offrir aux ressortissants des pays candidats pourrait s'avérer utile à leur intégration dans l'Union.

Enfin, qu'en est-il des Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas manifesté le souhait d'adhérer à l'Union européenne ? La signature et la ratification de la Convention peuvent-elles avoir un intérêt quelconque à leurs yeux ? Les anciennes républiques soviétiques étaient toutes soumises, au temps de leur intégration à l'URSS, à une législation uniforme en ce qui concerne les travailleurs migrants. Depuis leur indépendance, ils disposent du droit de réglementer ce domaine au plan national sans toutefois bénéficier de la structure internationale qui leur permettrait de le faire. Or, l'un des intérêts majeurs de la Convention est précisément qu'elle fournit un cadre s'appliquant à un environnement bien délimité : des droits qui ne s'imposent qu'aux Parties contractantes. Il convient de définir un certain nombre de droits communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de protection des travailleurs migrants. A l'époque incertaine où nous vivons, il est impossible de dire si ce sont nécessairement les ressortissants de l'un ou de l'autre pays qui seront les « gagnants » dans l'affaire. En revanche, il est sûr qu'un système fondé sur des principes cohérents et une réglementation adéquate fera de tous les participants des gagnants. Les Etats et les responsables politiques auront une vision plus claire de leurs obligations et sauront, de manière certaine, que les règles qu'ils appliquent sont acceptables au plan international.

ANNEXE 1 : RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES

Pour sonder les points de vue respectifs des Etats membres du Conseil de l'Europe sur la Convention, il a été décidé d'envoyer un questionnaire aux ministères compétents, aux ONG concernées et aux juristes spécialisés dans trois groupes d'Etats : ceux qui ont signé et ratifié la Convention, ceux qui l'ont seulement signée et un certain nombre parmi ceux qui ne l'ont ni signée ni ratifiée. Voici les résultats de cette consultation :

1. Pays ayant signé et ratifié la Convention : la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Turquie[65]. Nous n'avons pas reçu de réponse utilisable de la Norvège, du Portugal ni de l'Espagne.

Gouvernement	ONG/Juriste	Raison(s)	Application en droit interne	Commentaires
Suède		Solidarité internationale	Déjà incorporée mais pas de référence spécifique	Pas de jurisprudence
	France	Non fournie	Pas de référence spécifique mais droits incorporés	Pas de jurisprudence
Pays-Bas	Pays-Bas	Solidarité internationale et mise en conformité avec la Charte sociale européenne	Une référence à la Convention en droit interne ; en revanche, de nombreuses modifications à la législation pour la mettre en conformité	Trois décisions judiciaires se référant à la Convention
	Turquie	Protection des travailleurs turcs en Europe	Pas de référence spécifique	Pas de jurisprudence

[65] Remerciements à : G. Lindqvist, Ministère de l'Intérieur, Suède, C. Rodier, GISTI, France, Prof. P. Boeles, Everaert Advokaten, Pays-Bas, J. Van Blankenstein, Ministère des Affaires sociales, Pays-Bas, Prof. T. Centel, Turquie.

2. Pays ayant signé mais non ratifié la Convention : la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, et le Luxembourg[66]. Nous n'avons pas reçu de réponse utilisable de la part de la Grèce.

Gouvernement	ONG/Juriste	Raison(s)	Commentaires
Belgique		Non fournie	Les autorités considèrent que la législation belge est conforme à la Convention. Ses dispositions n'ont jamais été invoquées par les instances judiciaires nationales.
Allemagne		Persistance de taux de chômage élevés ; existence d'obligations analogues en vertu de la CSE	La réponse la plus détaillée, comprenant même des photocopies de la correspondance à ce sujet.
	Allemagne	Inconnue	La Convention est quasi inconnue et ses dispositions ne sont pas même utilisées par les avocats pour appuyer leurs interventions devant les tribunaux
	Luxembourg	Inconnue	La Convention est quasi inconnue et ses dispositions ne sont pas invoquées devant les tribunaux

66 Remerciements à : H. Vercruysse, Ministère de l'Intérieur, Belgique, Dr. F. Hempel, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Allemagne, R. Hofmann, Hofmann&Kese, Allemagne, M. Elvinger, Caritas, Luxembourg.

3. Pays n'ayant ni signé ni ratifié la Convention : l'Autriche, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni[67]. Nous n'avons pas reçu de réponse utilisable de la Finlande, de la Hongrie ni de la Roumanie.

Gouvernement	ONG/Juriste	Raison(s)	Commentaires
Autriche		Le droit interne prévoit déjà un statut juridique pour le travailleur migrant	Aucune révision de cette position n'est envisagée
République tchèque		Souhaite formuler des réserves, entre autres, à propos des Articles 9 (permis de séjour), 12 (famille) et 25 (réemploi), ce qui n'est pas prévu par la Convention.	La question a été examinée en détail. Une décision contre la signature a été adoptée en 1998 mais le débat pourrait être rouvert.
	Estonie	La question de la signature de la Convention reste ouverte.	La position de la minorité russe rend très improbable une signature prochaine de la Convention.
Pologne		Aucune décision n'a été prise à ce jour mais, comme dans le cas de l'Allemagne, l'existence d'autres conventions, telles que la CSE, rend toute signature improbable.	Les pays ayant ratifié la Convention ne sont pas les plus importants aux yeux de la Pologne en matière de réciprocité des droits.
	Pologne	La question de la ratification sera examinée au cours des prochaines années ; le problème principal est la situation des travailleurs migrants en Pologne.	La Charte sociale européenne a été signée en 1997, ce qui pourrait rendre une éventuelle ratification de la Convention plus probable.
Royaume-Uni		Une décision négative a été adoptée au motif que la ratification de la Convention nécessiterait des modifications du droit interne.	Les intérêts de la main-d'œuvre résidante et de celle issue de l'Espace économique européen ont été avancés comme motif.

[67] Remerciements à : H. Kutrowatz, Ministère de l'Emploi, de la Santé et des Affaires sociales, Autriche, M. Fuchs, Ministère des Affaires sociales et du Travail, République tchèque, M. Haruoja, Institut estonien des droits de l'homme, P. Musialkowski, Ministère de l'Emploi et de la politique sociale, Pologne, L. Stowomir, Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme, Pologne, G. Hopkins, Direction de l'immigration et de la nationalité, Royaume-Uni, E.Bye, Conseil conjoint pour la protection sociale des immigrants, Royaume-Uni.

ANNEXE 2 :

LISTE DES PAYS QUI ONT SIGNÉ ET RATIFIÉ LA CONVENTION EUROPÉENNE RELATIVE AU STATUT JURIDIQUE DU TRAVAILLEUR MIGRANT

Member States / Etats membres	**Date of/de signature**	**Date of/de Ratification Or/ou Accession/ adhésion**	**Date of entry into force/ Date d'entrée en vigueur**	**R :** Reservations/ Réserves **D :** Déclarations **T :** Territorial Decl./ Décl. Terrritoriale
BELGIUM/ BELGIQUE	**09/02/78**			
FRANCE	**29/04/82**	**22/09/83**	**01/12/83**	**R/D**
GERMANY/ ALLEMAG NE	**24/11/77**			**D**
GREECE/ GRÈCE	**24/11/77**			
ITALY/ ITALIE	**11/01/83**	**27/02/95**	**01/05/95**	
LUXEMBOURG	**24/11/77**			
NETHERLANDS/ PAYS-BAS	**24/11/77**	**01/02/83**	**01/05/83**	**R/D/T**
NORWAY/ NORVEGE	**03/02/89**	**03/02/89**	**01/05/89**	**R/D**
PORTUGAL	**24/11/77**	**15/03/79**	**01/05/83**	
SPAIN/ ESPAGNE	**24/11/77**	**06/05/80**	**01/05/83**	
SWEDEN/ SUEDE	**24/11/77**	**05/06/78**	**01/05/83**	
TURKEY/ TURQUIE	**24/11/77**	**19/05/81**	**01/05/83**	

Last up-date/dernière mise à jour : 28/10/1998

BIBLIOGRAPHIE

Explanatory Report on the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, Council of Europe, Strasbourg, 1978.

H de Lary de Latour, The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers: Obstacles to its Ratification, Extension of its Scope, Council of Europe, Strasbourg, 1991.

Consultative Committee on the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 6th Periodical Report on the Application of the Convention, Council of Europe, Strasbourg 1995.

Consultative Committee on the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 5th Periodical Report on the Application of the Convention, Council of Europe, Strasbourg 1994.

Consultative Committee on the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, Fourth Report on the application of the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, Council of Europe, Strasbourg 1991.

Consultative Committee on the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, Third Report on the application of the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, Council of Europe, Strasbourg 1990.

Consultative Committee on the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 2nd Periodic Report to the Committee of Ministers, Council of Europe, Strasbourg, 1986.

Consultative Committee on the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 1st Report to the Committee of Ministers, Council of Europe, Strasbourg, 1985.