



Avis 56 (1971)¹

Projet de Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

1. Félicitant le Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population et le Comité mixte pour le statut européen du travailleur migrant d'avoir élaboré un projet de Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant ;
2. Exprimant sa satisfaction au Comité des Ministres d'avoir transmis le projet de cette importante convention pour avis à l'Assemblée, conformément à l'article 23 (a) du Statut du Conseil de l'Europe,
3. Emet l'avis suivant :

A. Observations relatives à l'ensemble de la Convention

4. Un nombre considérable de travailleurs migrants ressortissants des Etats non membres du Conseil de l'Europe séjournent et sont actuellement employés dans les territoires des Etats membres. C'est pourquoi la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, dénommée ciaprès "Convention", devrait prévoir l'adhésion des Etats européens non membres, et éventuellement celle de certains Etats non européens dont une grande partie des travailleurs migrants sont issus. Par ailleurs, l'adhésion des autres Etats non membres pourrait également contribuer à l'élargissement de l'Europe juridique.

5. Les droits que la Convention garantit aux travailleurs migrants devraient être considérés comme des droits de l'homme et, de ce fait, être applicables à chaque travailleur migrant qui se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat contractant, quel que soit son pays d'origine. De cette manière, les individus qui résident régulièrement sur le territoire d'un Etat contractant en tant que réfugiés ou exilés, ou encore en tant que travailleurs migrants, ressortissants d'un Etat qui n'a pas ratifié la Convention, bénéficieraient également de ses avantages. Cette application est pleinement justifiée, du fait que les auteurs de la Convention se réfèrent dans le préambule à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe. Si, contre toute attente, cette proposition n'était pas acceptée, les dispositions de la Convention devraient néanmoins s'appliquer aux réfugiés se trouvant sur le territoire d'un Etat contractant.

6. Les renvois dans la Convention à la législation nationale ne se justifient que lorsqu'il s'agit de garantir aux travailleurs migrants l'égalité de traitement avec les travailleurs autochtones. Ces renvois ne se justifient pas, au contraire, lorsque la Convention règle des situations propres aux travailleurs migrants. Il conviendrait de vérifier, selon l'Assemblée, et avant l'adoption définitive de la Convention, si les renvois actuellement repris dans la Convention répondent à ce principe dans tous les cas.

7. La reconnaissance des titres professionnels dans les Etats membres du Conseil de l'Europe revêt une importance particulière pour les mouvements migratoires. La Convention ne se prononce qu'assez vaguement sur cette question, et aucun critère définitif n'a été établi. L'Assemblée se félicite, cependant, de ce que le Comité des Ministres ait inscrit au Programme de travail intergouvernemental du Conseil de

1. Discussion par l'Assemblée le 21 janvier 1971 (22e séance) (voir [Doc. 2883](#), rapport de la commission de la population et des réfugiés). Texte adopté par l'Assemblée le 21 janvier 1971 (22e séance).



L'Europe une étude portant sur le rapprochement des niveaux de formation dans un nombre limité de métiers du commerce, de l'industrie ou de l'artisanat, et souhaite qu'elle puisse aboutir à des conclusions dans un proche avenir.

B. Observations sur certains articles de la Convention

Préambule

En ce qui concerne le préambule, l'Assemblée propose de remplacer, à la dernière ligne du paragraphe 7, les mots "aux conditions de travail" par "aux conditions de vie et de travail", puis à la fin du paragraphe 9, à la troisième ligne, les mots "promouvoir le bien-être" par "faciliter la promotion sociale".

Article I : Définition

La Convention ne s'applique ni aux stagiaires, ni aux travailleurs frontaliers, bien que ceux-ci constituent des catégories de travailleurs migrants importantes. C'est pourquoi l'Assemblée propose au Comité des Ministres l'élaboration, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'un accord qui réglerait aussi la situation de ces deux catégories de travailleurs.

En ce qui concerne les travailleurs migrants saisonniers, il est apparu que, pour des raisons administratives et parfois de politique nationale, certains travailleurs migrants sont considérés comme travailleurs migrants saisonniers sans que la durée de leur séjour corresponde au terme "saisonnier". Cette pratique peut porter de graves préjudices aux travailleurs migrants. En effet, si un travailleur migrant est considéré comme saisonnier, il risque, à l'expiration de son contrat, et après avoir quitté le pays d'accueil, de ne pas pouvoir bénéficier de la sécurité sociale et de l'assistance médicale en cas d'accident ou de maladie, avant de reprendre un nouvel emploi, très souvent dans le même pays d'accueil, et au sein de la même entreprise. La définition du travailleur migrant saisonnier telle qu'elle figure au paragraphe 2 de l'article I du projet de convention devrait être modifiée pour faire ressortir clairement qu'un travailleur migrant ne peut être saisonnier que si son travail dépend réellement du rythme des saisons dont la durée ne devrait pas dépasser certaines limites. A cet égard, il paraît inadmissible de considérer un travailleur migrant, qui, après un an de travail dans le pays d'accueil, doit quitter celui-ci pour des raisons administratives nationales et qui peut y revenir au treizième mois, comme un travailleur migrant saisonnier.

A la lumière des considérations susmentionnées, l'Assemblée est d'avis que la définition des travailleurs saisonniers telle qu'elle figure à l'article I, paragraphe 2, alinéa 3, du projet de convention est ambiguë. En effet, la définition des termes "contrat à temps déterminé ou travail déterminé", est trop étendue, car la durée maximale de l'engagement de cette catégorie de travailleurs n'est aucunement précisée.

L'Assemblée propose d'ajouter à l'alinéa 2, in fine, du paragraphe 2 : "un travail est considéré comme permanent si le contrat de travail qui le régit est supérieur à une durée de huit mois".

Se référant à ses considérations générales (paragraphe 2), l'Assemblée propose de remplacer au paragraphe 1, à la deuxième ligne, les mots : "le ressortissant d'une Partie Contractante" par : "toute personne", et de supprimer au même paragraphe, à la troisième ligne, le mot : "autre".

L'Assemblée suggère également de supprimer, aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 2, le membre de phrase : "ressortissant d'une Partie Contractante".

Article II : Formes de recrutement

L'application de l'article II dans sa forme actuelle implique a contrario que les frais administratifs entraînés par le recrutement, l'introduction et le placement sont à la charge du travailleur migrant lorsque ces démarches ne sont pas entreprises par un organe officiel.

L'Assemblée propose donc de supprimer, au paragraphe 2, à la deuxième et troisième lignes, les mots "lorsqu'ils sont effectués par un organe officiel".

Article V : Formalités et procédure concernant le contrat de travail

L'utilisation des deux langues devrait également être obligatoire pour la rédaction d'un contrat si c'est une agence de placement ou une entreprise d'une certaine envergure qui procède au recrutement. En outre, s'il existe, dans un pays d'immigration, plusieurs langues officielles, le contrat de travail devrait être rédigé dans la langue de la région où le travailleur migrant exercera son emploi.

L'Assemblée propose d'ajouter, à la quatrième ligne de l'article V, après : "pays d'immigration", les mots : "et, le cas échéant, dans la langue reconnue comme officielle et en usage dans la région où il travaillera", et de libeller la dernière phrase comme suit : "L'utilisation des deux langues est obligatoire en cas de recrutement collectif et dans tous les cas de recrutement par un organe officiel, par une agence de placement ou par une entreprise occupant au moins cinquante employés."

Article VI : Information

L'Assemblée propose d'insérer, à la quatrième ligne du paragraphe 1, après : "séjour", les termes : "les conditions et possibilités du regroupement familial", et à la même ligne, après : "emploi", les mots : "les possibilités de conclusion d'un nouveau contrat de travail après l'expiration du premier...".

Article VIII : Permis de travail

L'Assemblée souhaite que le permis de travail d'un travailleur migrant émis par les autorités compétentes du pays d'accueil donne droit à un permis de séjour lorsque celui-ci est requis.

Elle propose d'ajouter un deuxième paragraphe à l'article VIII qui serait libellé comme suit : "La délivrance du permis de travail donnera droit à l'établissement d'un permis de séjour dans les conditions prévues par l'article IX".

En outre, l'Assemblée suggère d'ajouter à la fin du paragraphe 1 : "et les règlements internationaux. En ce qui concerne les travailleurs migrants permanents, le renouvellement du permis de travail doit être d'une durée d'au moins un an".

Article IX : Permis de séjour

Cet article devrait contenir une référence à l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Quant au paragraphe 4 de l'article IX de la Convention, l'Assemblée tient à attirer l'attention sur le fait que le retrait du permis de séjour ou son non-renouvellement constitue une mesure grave à l'égard du travailleur migrant. Celui-ci devrait donc avoir la possibilité d'un recours contre cette décision auprès d'une instance indépendante du pays d'accueil. Le recours à cette instance devrait entraîner la suspension de la décision de retirer ou de ne pas renouveler un permis de séjour.

L'Assemblée propose d'ajouter au paragraphe 4, in fine, la phrase suivante : "Toute Partie Contractante s'engage toutefois à assurer aux travailleurs migrants, à l'égard desquels une telle mesure de retrait ou de non-renouvellement du permis de séjour serait prise, un droit de recours auprès d'une instance judiciaire ou administrative indépendante. Le recours auprès de cette instance aura pour effet de suspendre la mesure prise jusqu'au jour où la décision judiciaire à intervenir prendra effet."

Article X : Accueil

L'Assemblée constate que l'article X aménage des droits aux travailleurs migrants en raison de leur situation spécifique. De ce fait, elle estime que la référence, dans le paragraphe 2, aux travailleurs nationaux n'a pas de raison d'être.

Elle souligne, en outre, que le travailleur migrant, lors de son arrivée dans un pays étranger, se heurte souvent à de très nombreuses difficultés du fait qu'il connaît, en général, très imparfaitement la langue, la législation et les usages en cours dans le pays d'accueil. Il est donc souvent handicapé par rapport au travailleur autochtone. C'est pourquoi il paraît important que l'article X contienne une disposition par laquelle les Etats contractants seraient tenus de créer, au sein de leurs services sociaux - dans la mesure où elle n'existe pas encore - une section spéciale chargée de l'accueil des travailleurs migrants.

Quant au paragraphe 3 de l'article X, l'Assemblée se félicite du fait que les travailleurs migrants et leur famille soient autorisés à pratiquer librement leur culte. Toutefois, cette pratique, dans les formes prévues par les différentes religions, est souvent en butte à de multiples difficultés financières. En effet, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, quelques religions sont subventionnées par l'Etat. Certaines des religions auxquelles appartiennent les travailleurs migrants, par contre, ne bénéficient pas de telles subventions. Il y aurait donc lieu d'accorder également, dans la mesure du possible, des subsides en ce sens.

L'Assemblée propose de supprimer au paragraphe 2 de cet article, à la ligne 2, le membre de phrase suivant : "au même titre que les travailleurs nationaux" et d'ajouter, après le paragraphe 2, la phrase suivante : "Chaque Partie Contractante s'engage à créer, au sein des services de l'emploi, des services sociaux ou, au sein des services d'utilité publique, des sections spécialisées pour faciliter ou coordonner l'accueil des travailleurs migrants et de leur famille."

Par ailleurs, elle propose que le texte du paragraphe 3 de l'article X soit remplacé par le libellé suivant : "Les travailleurs migrants et les membres de leur famille pourront pratiquer librement le culte de leur choix dans le pays d'immigration, et les Parties Contractantes s'engagent à prendre les mesures qui leur rendront possible la pratique de ce culte dans les mêmes conditions qu'aux nationaux."

Article XII : Regroupement familial

En raison du manque d'uniformité de l'âge de la majorité dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'application du terme "enfants mineurs" dans le projet de Convention pourrait entraîner une inégalité à l'égard des travailleurs migrants dans les différents pays concernés. L'Assemblée est d'avis que le but de la Convention devrait être d'harmoniser au maximum les droits et garanties accordés aux travailleurs migrants, compte tenu également de certains instruments multilatéraux.

L'Assemblée constate également que le paragraphe 1, en raison des renvois aux articles IV et IX, rendrait difficile, voire irréalisable, le regroupement familial.

Elle propose de supprimer, à la première ligne du paragraphe 1, le mot : "mineurs", et d'ajouter, après "enfants" : "de moins de 21 ans", puis, d'ajouter, à la troisième ligne, après "ascendants", les mots : "et descendants", enfin, de supprimer, à la quatrième ligne, après le mot "autorisés", le membre de phrase suivant : "dans les conditions prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article IV, et aux paragraphes 1 et 3 de l'article IX de la présente convention et...".

Les modifications proposées par l'Assemblée au paragraphe 1 permettront de faire bénéficier les handicapés de cette disposition.

Article XIII : Logement

Dans les pays de conception fédérale, les questions relatives au logement relèvent parfois de la compétence des Etats fédérés. L'accès au logement et son loyer revêtent toutefois une importance particulière pour les travailleurs migrants. Si, en l'occurrence, les législations dans ce domaine tombent dans la compétence des Etats fédérés d'un pays, ceux-ci devraient également être tenus d'appliquer au travailleur migrant un traitement non moins favorable que celui réservé aux nationaux du pays dont l'Etat fédéré fait partie.

Les autorités compétentes du pays d'immigration devraient en outre veiller à ce que les travailleurs migrants soient bien logés et que leurs loyers ne soient pas abusifs.

L'Assemblée propose d'ajouter, entre le 1er et le 2e paragraphes, l'alinéa suivant : "L'autorité compétente n'accordera d'autorisation d'introduction qu'aux employeurs s'étant engagés à procurer un logement convenable si le travailleur migrant, n'est pas en mesure de se loger par ses propres moyens."

L'Assemblée suggère, en outre, d'insérer au paragraphe 2, à la cinquième ligne, après : "s'assurer que", les termes suivants : "les loyers sont conformes aux règlements en vigueur et que...".

Article XIV : Préformation - Apprentissage - Formation scolaire, professionnelle et linguistique - Réadaptation professionnelle

Le texte de cet article devrait faire ressortir clairement que les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont accès à toutes les branches de l'enseignement, aussi bien que les nationaux.

Par ailleurs, l'Assemblée est informée du fait que, dans certains Etats membres, les travailleurs migrants et leurs enfants n'ont pas accès au système de bourses, notamment dans l'enseignement secondaire et supérieur.

L'Assemblée propose d'ajouter, à la fin du paragraphe 3, le texte suivant : "... qui s'efforcera d'accorder, en la matière, aux enfants des travailleurs migrants vivant auprès de leur famille dans le pays d'accueil les mêmes facilités qu'aux nationaux".

Article XVI : Le contrat de travail

L'Assemblée tient à se féliciter de la référence faite à l'élaboration d'un contrat de travail type pour les travailleurs migrants. Elle espère que la rédaction définitive de ce contrat type sera bientôt entreprise, puis traduite dans les langues des principaux pays d'immigration et d'émigration.

Article XVII : Transfert d'économies

Lors de l'application de la Convention, cet article devrait faire l'objet d'une interprétation libérale, afin que les travailleurs migrants puissent à tout moment, et malgré d'éventuelles restrictions prévues par une ou plusieurs législations nationales, transférer une partie de leurs gains et économies.

L'Assemblée propose de supprimer, au paragraphe 1, à la deuxième ligne, le membre de phrase suivant : "dans le cadre des limites fixées par la législation".

Article XIX : Assistance sociale et médicale

L'Assemblée propose de supprimer, à la deuxième ligne : "régulièrement admis".

Article XXI : Décès

L'application de cet article ne devrait pas se limiter au décès à la suite d'un accident de travail.

L'Assemblée propose donc de supprimer, à la fin de l'article, les mots : "... à la suite d'un accident de travail".

Article XXVI : Recours aux autorités judiciaires du pays d'immigration

L'assistance judiciaire devrait également comporter un interprète à la charge du tribunal, comme c'est prévu dans l'article 6, paragraphe 3, de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

L'Assemblée propose d'ajouter, à la fin du paragraphe 2 : "... et en cas de procédure pénale, la possibilité de se faire assister gratuitement par un interprète si l'accusé ne comprend ni ne parle la langue employée à l'audience".

Article XXVII : Recours aux services de l'emploi

Le travailleur migrant a généralement appris son métier dans son pays d'origine où les règlements et les usages concernant l'emploi et le travail diffèrent sensiblement de ceux en vigueur dans le pays d'accueil. De nombreuses difficultés pourraient être évitées dans ce domaine aux travailleurs migrants s'il leur était possible de s'adresser à un service spécial de l'emploi pour travailleurs migrants dont la création a été reconnue à l'article X (Accueil). L'article XXVII, tel qu'il est rédigé, se propose d'accorder aux travailleurs migrants le droit de faire appel aux services de l'emploi ; le texte est cependant ambigu, et l'exercice de ce droit est soumis à des conditions trop strictes qui rendent l'application de cet article difficile, voire impossible.

L'Assemblée propose donc de libeller cet article comme suit : "Toute Partie Contractante reconnaît aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille qui se trouvent régulièrement sur son territoire le droit de faire appel aux services de l'emploi dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux et conformément aux dispositions législatives et réglementaires."

Article XXVIII : Exercice du droit syndical

L'Assemblée propose de modifier l'article XXVIII en le libellant comme suit :

"Les Parties Contractantes reconnaissent aux travailleurs migrants l'exercice du droit syndical pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux, dans les mêmes conditions qu'aux travailleurs nationaux."

Article XXVIII bis : Participation à la vie de l'entreprise

Il y aurait lieu d'insérer un nouvel article, intitulé : "Participation à la vie de l'entreprise", d'où il ressortirait que les travailleurs migrants devraient avoir la possibilité de participer à la gestion et aux affaires de l'entreprise, au même titre que les travailleurs nationaux.

L'Assemblée propose de libeller ce nouvel article comme suit : "Les Parties Contractantes reconnaissent aux travailleurs migrants le droit d'être assimilés aussi étroitement que possible aux travailleurs nationaux en matière de participation à la gestion et aux affaires de l'entreprise."

Article XXX : Retour

La liste figurant au paragraphe 2 de cet article est limitative et ne fournit que des indications sur les informations essentielles à donner aux travailleurs migrants. Il faut, toutefois, réserver la possibilité de pouvoir leur donner de plus amples informations dans certains pays.

L'Assemblée propose d'insérer à la sixième ligne du paragraphe 2, après "informations", le mot : "notamment".

L'Assemblée suggère également d'y ajouter un 3e paragraphe libellé comme suit : "Les Parties Contractantes agiront d'un commun accord pour faciliter le retour éventuel des enfants des travailleurs migrants, notamment en ce qui concerne l'enseignement de la langue du pays d'émigration."

Article XXXI : Application de la présente convention aux travailleurs migrants saisonniers

En ce qui concerne la définition du terme "travailleur migrant saisonnier", l'Assemblée se réfère à ses propositions contenues dans l'article I.

Article XXXV : Comité ad hoc

Un traité international comme la Convention, par laquelle sont garantis un certain nombre de droits, devrait prévoir un système de contrôle permettant de surveiller son application dans les Etats contractants. Un tel système s'impose d'autant plus qu'une procédure de contrôle en ce sens a déjà été instituée pour la Charte sociale européenne, ainsi que pour le Code européen de sécurité sociale. C'est la raison pour laquelle l'article XXXV devrait donner au Comité ad hoc non seulement la possibilité d'examiner des rapports des Parties Contractantes prévus par l'article XXXIV de la Convention, mais aussi l'autoriser à élaborer des projets de recommandation à l'intention du Comité des Ministres au cas où cela paraîtrait nécessaire, après avoir examiné les rapports nationaux respectifs. Si le Comité des Ministres adopte ces recommandations, il pourrait les adresser aux gouvernements concernés.

L'Assemblée propose d'ajouter, dans cet article, un 4e alinéa libellé comme suit : "Le Comité des Ministres pourra, sur la base des conclusions et des propositions du Comité ad hoc, adresser toutes les recommandations nécessaires à chacune des Parties Contractantes."

Article XXXVI : Participation des organisations intergouvernementales et non gouvernementales aux délibérations du Comité ad hoc

Cet article prévoit la participation des organisations gouvernementales et non gouvernementales aux réunions du Comité ad hoc. L'Assemblée insiste sur le fait qu'elle devrait également être associée aux travaux du Comité ad hoc. La Charte sociale européenne et le Code européen de sécurité sociale peuvent être cités comme exemples d'une association de l'Assemblée aux systèmes de contrôle institués par ces deux instruments.

L'Assemblée demande donc à être invitée à titre consultatif aux réunions du Comité ad hoc, comme le projet de Convention le prévoit déjà pour l'Organisation Internationale du Travail, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques et la Communauté Economique Européenne (article XXXVI, paragraphe 1).

En outre, l'Assemblée souhaite que les organisations internationales d'employeurs soient régulièrement invitées en tant qu'observateurs aux réunions du Comité ad hoc.

L'Assemblée tient aussi à attirer l'attention sur le fait que le Comité ad hoc doit examiner des rapports nationaux, et c'est pourquoi elle est d'avis qu'il pourrait être utile d'inviter à certaines réunions du Comité ad hoc les représentants des organisations nationales d'employeurs et d'employés de l'Etat concerné, du fait que celles-ci seront certainement mieux placées pour donner des informations précises quant à l'application de la Convention dans leurs pays respectifs.

L'Assemblée propose d'insérer au début du paragraphe 1 : "L'Assemblée Consultative..." et de remplacer la première phrase du paragraphe 2 par le texte suivant : "Le Comité ad hoc visé à l'article XXXV invitera à ses réunions des organisations internationales de travailleurs et des organisations internationales d'employeurs à se faire représenter chacune par un observateur à titre consultatif, ainsi que, le cas échéant, des organisations nationales d'employeurs et d'employés."

Article XXXVII : Signature - ratifications - entrée en vigueur

Se référant à ses observations relatives à l'ensemble de la Convention, l'Assemblée propose d'insérer, après la première phrase du paragraphe 1, le texte suivant : "Après l'entrée en vigueur de la présente convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil à adhérer à la présente convention."