

LE STATUT JURIDIQUE DES MIGRANTS ADMIS À DES FINS D'EMPLOI

Comité d'experts sur le statut juridique et les droits des immigrés

Une étude comparative de la législation et des pratiques
dans les Etats européens sélectionnés

Ryszard Cholewinski

Centre de droit et d'intégration européenne, faculté de droit,
université de Leicester (Royaume-Uni)

Consultant – Centre de droit des migrations,
université de Nimègue (Pays-Bas)

Edition anglaise:

The legal status of migrants admitted for employment

ISBN 92-871-5409-0

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int).

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5408-2

© Conseil de l'Europe, décembre 2004

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

1. Introduction	5
2. Instruments européens et internationaux pertinents	9
2.1. Convention européenne des Droits de l'Homme	9
2.2. Charte sociale européenne	10
2.3. Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant	14
2.4. Convention européenne d'établissement	15
2.5. Convention européenne d'assistance sociale et médicale	16
2.6. Droit communautaire européen	17
3. Législation et pratique dans trois Etats membres du Conseil de l'Europe	25
3.1. Allemagne	25
3.2. Pays-Bas	32
3.3. Royaume-Uni	39
4. Législation et pratique dans sept autres pays du Conseil de l'Europe	47
4.1. Autriche	47
4.2. France	54
4.3. Hongrie	61
4.4. Lituanie	66
4.5. Pologne	72
4.6. Espagne	75
4.7. Suède	83
5. Conclusions et recommandations	87
5.1. Réglementations régissant la migration pour raison de travail	87
5.2. Les migrations internationales pour raison de travail sont-elles en expansion?	88
5.3. Travailleurs invités ou résidents intégrés?	88
5.4. Droits des travailleurs migrants	89
5.5. Accords bilatéraux	92
5.6. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne	92
5.7. Incidence des règles de l'AGCS	92
5.8. Recommandations	92
Bibliographie	95
Remerciements	97

1. Introduction

Description du problème

La migration pour raison de travail des étrangers en Europe, qui a subi un coup d'arrêt à la suite de la crise énergétique du début des années 1970, était perçue à l'origine comme un phénomène temporaire. Pour diverses raisons humanitaires ou pratiques, beaucoup de travailleurs migrants étrangers n'ont toutefois pas quitté les pays européens et y sont restés de manière permanente, souvent accompagnés de leur famille¹. Au cours des dernières années, la question de la migration étrangère pour raison de travail a repris une place importante dans l'agenda politique et économique des Etats membres du Conseil de l'Europe. Si la lutte contre la migration irrégulière et l'exploitation de ces migrants a occupé une place centrale sur le plan politique, les Etats européens prennent conscience de la nécessité d'une main-d'œuvre migrante étrangère pour soutenir la future croissance économique. Les indicateurs démographiques montrant le vieillissement des populations de ces pays et des taux de chômage en baisse ont souligné ce besoin en travailleurs migrants. Par ailleurs, la demande de main-d'œuvre étrangère est également une caractéristique de l'environnement changeant du monde du travail, reflété dans les évolutions suivantes: l'avènement de nouvelles technologies et le besoin qui en découle de sources d'expertise imprévues; des normes de travail différentes menant à un accroissement de l'auto-emploi, du conseil et à une plus grande diversité dans le temps et les pratiques de travail, modifiant les relations de concurrence au sein de la main-d'œuvre, et une globalisation croissante des économies européennes dans le contexte des règles de l'Accord général sur le commerce et les services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

En effet, ce climat plus favorable à une nouvelle migration étrangère pour raison de travail apparaît clairement dans un certain nombre d'évolutions politiques récentes au plan national². A titre d'exemple, l'Allemagne et la Suède ont toutes deux mis en place des systèmes pour attirer des travailleurs migrants hautement qualifiés. Pour sa part, le Royaume-Uni a amendé ses règles relatives à la migration pour raison de travail afin de permettre aux employeurs de faire venir plus facilement du personnel au Royaume-Uni et mis en place le Programme pour les migrants hautement qualifiés (*Highly Skilled Migrant Programme*), qui permet aux individus concernés d'entrer au Royaume-Uni pour y chercher un emploi. Dans certains cas, ces nouvelles règles simplifiées ont été à l'origine d'un statut plus sûr, dans d'autres ce fut l'inverse. Sur un plan général, il semble toutefois que les migrants les moins qualifiés aient moins d'opportunités que les migrants hautement qualifiés de bénéficier d'un statut plus sûr, menant à l'intégration économique et sociale dans le pays d'emploi. Aux Pays-Bas, la loi sur l'emploi des étrangers a été amendée en septembre 2000 afin d'introduire un système de rotation par lequel les migrants pour raison de travail seraient admis pour une durée inférieure à trois ans, sans accès ultérieur au marché de l'emploi. L'Espagne et l'Italie ont toutes deux introduit pour les migrants les moins qualifiés des systèmes de quota, qui semblent empêcher les personnes concernées d'accéder à une résidence sûre indépendamment de leur travail. L'Espagne a également signé des accords sur les travailleurs migrants avec la Colombie, l'Equateur et le Maroc en 2001, et a négocié d'autres accords avec des pays non membres de l'Union européenne. Les migrations pour raison de travail pour des ressortissants de pays tiers figurent également à l'agenda de l'Union européenne. La Commission européenne a discuté de l'admission des migrants économiques et de leur intégration dans les pays d'accueil dans une communication sur une politique communautaire en matière d'immigration, adoptée en novembre 2000³. En juillet 2001, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou

1. Cette recherche complète des recherches précédentes, publiées par le Comité européen sur les migrations du Conseil de l'Europe, sur la sécurité de résidence des migrants de longue durée et le statut juridique des personnes admises à des fins de regroupement familial. Voir respectivement Groenendijk, Guild et Dogan (1998) et Peers, Barzilay, Groenendijk et Guild (2000).
2. Voir sur un plan général Apap (2002).
3. COM (2000) 757 final du 22 novembre 2000.

de l'exercice d'une activité économique indépendante¹, qui, en plus des règles d'admission, contient des dispositions sur l'égalité de traitement par rapport aux citoyens européens.

L'objectif des nouvelles politiques étant d'attirer des travailleurs migrants, le statut juridique de ces migrants admis pour raison de travail dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est source de préoccupation. Cette question est particulièrement importante à la lumière des expériences passées de politiques de migration pour raison de travail. Elles ont révélé que les politiques visant exclusivement à garantir le départ définitif des travailleurs migrants étaient infructueuses dans la pratique. Cette étude a aussi pour objectif de vérifier si les règles nationales (et surtout les plus récentes) afférentes au statut juridique des migrants admis pour raison de travail sont structurées de manière à faciliter une totale intégration des migrants dans le pays d'emploi ou si elles découragent, voire empêchent, cette intégration. A cet égard, trois points de vue différents sur le statut des travailleurs migrants peuvent être généralement relevés:

- a.* le migrant se voit offrir la possibilité de rester et d'intégrer le pays d'emploi (y compris un statut de résidence sûr et une égalité de droits);
- b.* le dispositif officiel est indifférent à la position future du migrant dans la société, c'est au travailleur ou à l'employeur (des entreprises locales ou des multinationales) qu'il appartient d'encourager ou non l'intégration ou la participation à la vie sociale et politique du pays;
- c.* l'objectif de la réglementation officielle est d'empêcher l'intégration des migrants, ces derniers étant uniquement admis dans le pays pour raison de travail et pour de courtes périodes.

Cette étude n'examine pas les dispositions légales liées à la première admission des migrants pour raison de travail. Elle vise essentiellement le régime et le statut juridique accordés aux migrants non ressortissants après leur admission pour un travail légal dans le pays concerné. Néanmoins, les conditions d'admission pourraient déterminer le statut juridique accordé dans le pays et ces règles sont prises en compte dans l'organisation des questions de recherche (voir ci-dessous). Par ailleurs, cette étude ne couvre pas la mise en œuvre du droit communautaire sur la libre circulation des travailleurs dans les Etats membres de l'Union européenne et les pays de l'Espace économique européen (EEE) (à l'exception des accords entre la Communauté économique européenne et des pays tiers), ni les systèmes de travail saisonnier, sauf s'ils permettent à des travailleurs migrants de travailler plus de six mois par an et de revenir après un court séjour à l'étranger.

Questions de recherche

Les principales questions de recherche concernant la législation et les pratiques nationales sont les suivantes:

- a.* où peut-on trouver les principales dispositions en matière de migration pour raison de travail? dans ces dispositions générales, quelles sont les catégories de travailleurs migrants admis pour raison de travail dans le pays concerné et comment sont-elles différenciées dans la législation et la pratique?
- b.* quelles sont les différences fondamentales justifiant le classement d'un travailleur migrant dans une catégorie plutôt qu'une autre? dans quelle mesure ces catégories sont-elles définies sur une base sectorielle (par exemple les travailleurs agricoles ou les travailleurs de l'industrie informatique ou de la haute technologie) ou en fonction des compétences (par exemple les diplômés universitaires ou les techniciens)? dans quelle mesure les catégories dépendent-elles des règles liées à la première admission des travailleurs migrants dans le pays?
- c.* pour toute catégorie particulière, le pays concerné applique-t-il un système de quota et, dans l'affirmative, quel est ce quota et comment est-il établi? le quota est-il ajusté périodiquement?

1. COM (2001) 386 final du 11 juillet 2001.

- d. quels sont les droits des travailleurs migrants relevant des catégories principales à l'égard des facteurs suivants:
- *emploi*: durée du premier permis de travail et possibilité d'extension (s'agit-il d'un droit ou une extension de ce type est-elle discrétionnaire?); droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'emploi: les travailleurs migrants des diverses catégories peuvent-ils changer d'emploi, d'employeur ou de secteur d'emploi et, si oui, sous quelles conditions?
 - *résidence*: les travailleurs migrants des catégories en question peuvent-ils bénéficier d'un statut de résidence sûr indépendant de leur emploi et, si oui, après combien d'années de travail ou de séjour? les travailleurs migrants de ces catégories peuvent-ils prétendre après un certain temps à un droit de résidence permanente?
 - *logement*: qui est responsable du logement des travailleurs migrants (le travailleur migrant ou son employeur)? les travailleurs migrants ont-ils le droit de bénéficier des logements sociaux et, si oui, sous quelles conditions?
 - *santé*: les travailleurs migrants sont-ils exclus du système de santé national dans son intégralité ou seulement de certaines branches (ils ne bénéficient par exemple que des soins médicaux d'urgence)?
 - *sécurité sociale*: les travailleurs migrants sont-ils exclus partiellement ou intégralement de certaines branches de la sécurité sociale?
 - *unité familiale*: les membres de la famille peuvent-ils rejoindre le travailleur migrant et, si oui, quels sont les membres de la famille concernés? le regroupement familial est-il soumis à condition?
 - *accès à la formation professionnelle*: les travailleurs migrants peuvent-ils suivre des cours de formation professionnelle durant leur emploi? dans l'affirmative, qui est responsable du financement de ces cours?
 - *accès à des cours de langue ou d'intégration organisés par les pouvoirs publics*: les travailleurs migrants ont-ils accès à de tels cours et, si oui, quels sont les types de cours proposés par les pouvoirs publics?
 - *protection contre le chômage et protection contre l'expulsion (l'éloignement)*: les travailleurs migrants ont-ils droit aux allocations de chômage et, si oui, sous quelles conditions? existe-t-il une durée limite de versement des indemnités de chômage et le travailleur migrant risque-t-il l'expulsion (l'éloignement) du pays après une certaine période de chômage?
 - *droit syndical*: les travailleurs migrants ont-ils le droit d'adhérer à un syndicat? Peuvent-ils créer leur propre syndicat pour défendre leurs intérêts au travail?
 - *droits politiques*: existe-t-il un mécanisme établi grâce auquel les associations ou les organisations de travailleurs migrants peuvent être consultées sur le développement de règles ou de politiques concernant la migration pour raison de travail? ces organisations ont-elles véritablement influé sur la conception de ces règles ou politiques?
- e. les réglementations relatives aux travailleurs migrants s'appliquent-elles aux entreprises étrangères ou multinationales envoyant des salariés dans des bureaux ou des établissements dans le pays concerné?
- f. existe-t-il dans le pays concerné des données statistiques sur le nombre de travailleurs migrants employés dans chaque catégorie identifiée? si oui, quel était le nombre total de travailleurs migrants dans chaque catégorie identifiée en 1998, 1999, 2000 et 2001?
- g. le pays en question a-t-il signé depuis 1995, avec un ou plusieurs autres pays, des accords bilatéraux ou multilatéraux ayant trait à la migration pour raison de travail (à l'exception des accords entre la Communauté européenne et des pays tiers) et, si oui, avec quel(s) pays? le gouvernement du pays concerné est-il en cours de négociation de tels accords et, si oui, avec quel(s) pays?

- h.* au cours des trois dernières années, y a-t-il eu un débat public ou politique sur le régime des travailleurs migrants dans le pays concerné?
- i.* quels accords du Conseil de l'Europe ou de la Communauté européenne avec des pays tiers ont influé sur le traitement des travailleurs migrants dans la législation ou la pratique, et de quelle manière?
- j.* la réglementation AGCS¹ a-t-elle eu une incidence sur la politique en matière de migration pour raison de travail dans le pays concerné?

Méthodologie

Nous avons adressé un questionnaire aux experts des dix Etats membres du Conseil de l'Europe suivants: Allemagne, Autriche, Espagne, France, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Suède. Ce questionnaire comportait les questions de recherche principales évoquées précédemment. Nous avons également demandé aux experts de nous transmettre une copie des lois, réglementations ou publications pertinentes ayant trait à l'objet de cette recherche, ainsi que toutes les informations sur les pratiques pertinentes dans la littérature disponible. Pour chaque pays, nous avons contacté un expert travaillant avec le gouvernement central, un conseiller juridique en exercice spécialisé en immigration et un expert universitaire. La recherche contient également une étude plus détaillée de la législation et des pratiques dans trois Etats membres du Conseil de l'Europe: l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Les lois et politiques mentionnées dans cette étude sont, dans la mesure du possible, telles qu'elles étaient à la fin du mois de septembre 2002.

Les noms des experts ayant collaboré à la préparation de ce rapport sont répertoriés dans la partie «Remerciements». Nous leur sommes extrêmement reconnaissants du temps qu'ils ont consacré à répondre à nos questions et de nous avoir fait profiter de leurs connaissances. Toutefois, l'auteur seul endosse la responsabilité du contenu de ce rapport.

Terminologie

Dans le présent rapport, les termes «étrangers» ou «ressortissants étrangers» désignent les personnes qui ne sont pas ressortissantes du pays dans lequel elles vivent. Les termes «nationalité» et «citoyenneté» font référence aux relations juridiques entre une personne et un Etat, telles que définies dans la législation de cet Etat, indépendamment de l'origine ethnique de la personne. Les individus ayant cette relation juridique avec leur Etat de résidence sont des ressortissants ou des citoyens.

Les termes «migrant pour raison de travail», «migrant aux fins d'emploi», «travailleur migrant», «travailleur étranger» et «migrant économique» sont employés indifféremment pour désigner un étranger admis dans un Etat pour un travail légal. Ces termes s'appliquent indépendamment du fait que la personne en question occupe actuellement un emploi, à condition qu'elle ait été employée légalement dans le pays concerné dans un passé récent.

1. La réglementation AGCS permet aux personnes de se déplacer d'un pays à l'autre pour une période maximale de trois mois en vue d'effectuer dans le deuxième pays un service qui ne nécessite pas l'établissement d'un siège social. Pour un bon descriptif du système AGCS dans un contexte de migrations et d'emploi, voir Guild et Staples (2002), pp. 11-14. Bien que cette étude ne concerne que des migrants qui sont admis pour un emploi pour une période de plus de six mois, cette question était incluse afin de vérifier si la raison d'être du système AGCS, qui souligne le rôle du secteur privé ou d'employeur de main-d'œuvre étrangère, a eu un impact important dans les pays examinés.

2. Instruments européens et internationaux pertinents

2.1. Convention européenne des Droits de l'Homme

La Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)¹ s'applique à l'évidence à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat partie, ce qui signifie que tous les travailleurs migrants admis pour raison de travail dans les Etats membres du Conseil de l'Europe sont couverts par ses dispositions, quel que soit leur pays d'origine². Ce point est particulièrement important car la portée individuelle des autres instruments du Conseil de l'Europe abordés plus loin est limitée aux ressortissants des autres Etats parties.

La CEDH ne contient aucune disposition spécifique concernant le statut juridique des travailleurs migrants. Son rôle dans ce domaine est en effet limité, car la CEDH a été conçue initialement pour la protection des droits civils et politiques, alors que le statut juridique des travailleurs migrants est étroitement lié à la protection des droits économiques et sociaux. Néanmoins, lorsque les droits économiques et sociaux sont protégés, l'application discriminatoire de ces droits à l'égard des migrants peut entraîner une violation de la CEDH. Dans l'affaire *Gaygusuz c. Autriche*³, la Cour européenne des Droits de l'Homme a estimé que le refus des autorités de verser à un ressortissant turc une avance d'urgence sur sa retraite, à laquelle il avait contribué par son emploi, au seul motif qu'il n'était pas ressortissant autrichien, était contraire à l'article 14 (disposition de non-discrimination) de la CEDH conjointement à l'article 1 du Protocole n° 1, qui traite de la protection du droit de propriété. Qui plus est, la suppression totale de la protection sociale de résidents étrangers légaux, surtout des soins de santé, peut aller à l'encontre de l'article 2 (droit à la vie) ou de l'article 3 (droit d'être affranchi des traitements dégradants)⁴. La mise en place de dispositions contraires aux normes peut également aboutir à une violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance), qui inclut une obligation manifeste pour les Etats d'assurer sa protection effective⁵. L'article 8 est particulièrement important pour les travailleurs migrants ayant résidé dans un pays durant une longue période. Ils peuvent se prévaloir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme à l'égard de l'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale, où la Cour a estimé que les autorités des Etats membres n'ont pas agi en proportion dans les expulsions (les éloignements) des étrangers selon les limitations de l'article 8, paragraphe 2⁶. Bien que la plupart de ces cas de jurisprudence concernaient des expulsions (des éloignements) pour cause de trouble à l'ordre public, dans l'affaire *Berrehab c. Pays-Bas*⁷, l'expulsion (l'éloignement) destinée à protéger «le bien-être économique du pays» dans l'article 8, paragraphe 2, au sens d'une protection du marché de l'emploi, a été considérée comme une violation du droit d'un père au chômage à maintenir des liens avec sa fille⁸.

1. 4 novembre 1950; STE n° 5; ratifiée par les quarante-quatre Etats membres du Conseil de l'Europe à la date du 15 septembre 2002.
2. L'article 1 stipule: «Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention.» (*L'accent est ajouté.*)
3. *Gaygusuz c. Autriche* (1996) 23 EHRR 364.
4. *D c. Royaume-Uni* (1997) 24 EHRR 423.
5. Voir *Lopez Ostra c. Espagne* (1994) 20 EHRR 277, et *Guerra c. Italie* (1998) 26 EHRR 357, qui concernaient tous deux les manquements des autorités nationales à prendre les mesures adéquates pour prévenir la pollution. Voir aussi la requête n° 7367/76, *Guzzardi c. Italie*, Commission européenne des Droits de l'Homme, rapport du 7 décembre 1978, où la Commission européenne des Droits de l'Homme a avancé que, même s'il n'existe aucune obligation dans la CEDH de fournir un logement, la Convention «n'exclut pas, toutefois, que le droit au respect de la vie familiale puisse être violé dans le cas où les autorités imposeraient à une personne et aux membres de sa famille des conditions de vie intolérables».
6. Par exemple *Moustaquim c. Belgique* (1991) 13 EHRR 802; *Beldjoudi c. France* (1992) 14 EHRR 801. Voir aussi Groenendijk, Guild et Dogan (1998), pp. 8-16; Peers, Barzilay, Groenendijk et Guild (2000), pp. 9-10.
7. *Berrehab c. Pays-Bas* (1988) 11 EHRR 322.
8. Voir aussi *Ciliz c. Pays-Bas*, Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 11 juillet 2000 (disponible sur le site web de la Cour, à l'adresse www.echr.coe.int/) où la Cour a relevé une violation de l'article 8 concernant les manquements des autorités nationales à coordonner des opérations d'expulsion (d'éloignement) et de visite liées au renvoi, pour des raisons autres que le trouble de l'ordre public, d'un ressortissant turc qui souhaitait bénéficier d'un droit de visite de son enfant.

La jurisprudence sur l'expulsion (l'éloignement) liée à l'article 8 précise également que, dans certaines circonstances, les migrants peuvent acquérir un droit de résidence indépendant de leur activité économique. Cette jurisprudence peut donc s'avérer particulièrement intéressante dans la protection contre l'expulsion (l'éloignement) des migrants ayant résidé et travaillé dans un Etat membre du Conseil de l'Europe durant une période significative, lorsque leur statut dans le pays d'accueil devient précaire à la suite de la perte d'emploi liée à un ralentissement de l'activité économique nationale ou pour toute autre raison. En outre, la Cour a récemment appliqué l'article 8 à l'entrée, reconnaissant que les Etats parties ont une obligation manifeste d'admettre le conjoint dans une situation où l'unité familiale ne peut raisonnablement être réimplantée dans le pays d'origine¹.

L'article 16 de la CEDH spécifie qu'«aucune des dispositions des articles 10 [liberté d'expression], 11 [liberté de réunion et d'association] et 14 [non-discrimination] ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers». Bien que cette disposition ne puisse permettre aux Etats parties de refuser totalement ces droits fondamentaux aux étrangers, son interprétation trop large porterait sérieusement atteinte à la protection accordée par ces droits. En effet, en 1977, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé son abrogation².

L'article 16 devrait être envisagé dans le contexte de la Convention de 1992 du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, favorisant les droits des étrangers à la liberté d'expression, de réunion et d'association, et la participation aux affaires publiques locales. Cette convention amende en fait l'article 16 pour les Etats parties ayant ratifié l'instrument³. De plus, l'article 16 a été strictement interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Piermont c. France*⁴, où un membre allemand du Parlement européen a été extradé de Polynésie française pour avoir participé à des manifestations pacifiques pour l'indépendance de la colonie et contre les essais nucléaires français dans cette région. La Cour a relevé une violation du droit à la liberté d'expression prévu par l'article 10, paragraphe 1, et a interprété de manière restrictive le terme «étranger» en concluant que l'article 16 ne pouvait être retenu contre la demanderesse au motif qu'elle était ressortissante de l'Union européenne et membre du Parlement européen, auquel les personnes vivant outre-mer pouvaient également participer par l'intermédiaire des élections⁵.

2.2. Charte sociale européenne

Au 15 septembre 2002, la Charte sociale européenne⁶ était en vigueur dans vingt-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe. Bien que les protections sociales offertes par la Charte ne soient en général pas aussi vastes que celles accordées par le droit communautaire et que leur pertinence soit moindre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe également membres de l'Union européenne et de l'EEE, l'importance de la Charte et l'intérêt de cet instrument ont crû au cours des dernières années du fait de sa ratification par sept Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore accédé à l'Union

1. *Sen c. Pays-Bas* (requête n° 31465/96), CEDH, arrêt du 21 décembre 2001 (disponible en français sur le site web de la Cour sous www.echr.coe.int/).

2. Recommandation de l'Assemblée parlementaire 799 (1977) du 25 janvier 1977 relative aux droits et au statut politiques des étrangers, paragraphe 10.c.

3. 5 février 1992, STE n° 144; entré en vigueur le 1^{er} mai 1997. Au 15 septembre 2002, la convention a été ratifiée par six Etats membres: Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Norvège et Suède. Elle a également été signée par Chypre, la République tchèque et le Royaume-Uni.

4. *Piermont c. France* (1995) 20, Cour européenne des Droits de l'Homme.

5. *Ibidem*, paragraphe 64. Le concept «d'activité politique» était compris de manière restrictive par la Commission européenne des Droits de l'Homme, qui observe que «les rédacteurs de la Convention, en introduisant cet article [article 16] dans la Convention, reflétaient une conception prédominante à l'époque en droit international, autorisant de façon générale et illimitée des restrictions aux activités politiques des étrangers». La Commission a ensuite ajouté que «la Convention est un instrument vivant, qui doit être lu à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui et de l'évolution de la société moderne». Requêtes n°s 15773/89 et 155574/89, *Piermont c. France* (rapport de la Commission européenne des Droits de l'Homme du 20 janvier 1994), paragraphes 58 et 59 respectivement.

6. 18 octobre 1961: STE n° 35.

européenne¹. En 1996, une Charte révisée a été adoptée, elle est entrée en vigueur en juillet 1999². Au 15 septembre 2002, la Charte révisée était ratifiée par quatorze Etats membres du Conseil de l'Europe, dont certains pays non membres de l'Union européenne qui n'avaient pas ratifié la version précédente³.

Par contraste avec la CEDH, la Charte a une portée individuelle limitée: elle ne s'applique qu'aux étrangers ressortissants d'une des Parties contractantes. L'article 1 de l'annexe de la Charte, décrit dans l'article 38 comme «faisant partie intégrante de celle-ci», stipule que la plupart des droits énoncés dans la Charte (articles 1 à 17) ne s'appliquent qu'aux ressortissants des Parties contractantes «résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie contractante intéressée». Bien que les articles 18 et 19, traitant spécialement des travailleurs migrants, ne figurent pas dans l'exclusion précédente, il est clair que seuls les migrants des Parties contractantes sont couverts, implicitement par le texte de ces dispositions et explicitement par les paragraphes 18 et 19 de la partie 1 de la Charte, qui contient une liste des droits considérée comme une déclaration d'intention à l'égard des Etats parties et reflétant les dispositions plus détaillées dans la partie II.

Bien que l'ensemble de la Charte s'applique aux étrangers résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire des Etats parties, l'article 1 de l'annexe spécifie que les articles 1 à 17 doivent être interprétés à la lumière des articles 18 et 19, qui sont les dispositions les plus importantes quant au statut juridique des travailleurs migrants. D'autres dispositions particulièrement significatives sont incluses dans l'article 12, paragraphe 4, qui énonce le droit à l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux (ou par d'autres moyens), et l'article 13, paragraphe 4, qui aborde le traitement des étrangers résidant légalement sur le territoire des Parties contractantes, conformément aux obligations qu'elles assument en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale (abordée dans la section 2.5 ci-dessous). La Charte révisée ne modifie pas ces deux dispositions.

L'article 18 traite du droit à l'exercice d'une activité lucrative dans le territoire des Parties contractantes, alors que l'article 19 aborde le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance. L'article 19 est également l'un des sept articles principaux de la Charte, dont cinq au moins ont été acceptés par les Parties contractantes (article 20, paragraphe 1.c)⁴.

Les trois premiers paragraphes de l'article 18 stipulent ceci:⁵

«Afin de garantir l'exercice effectif du droit à engager une activité rémunérée sur le territoire de n'importe quelle Partie contractante, les Parties contractantes s'engagent à:

1. appliquer les règlements existants dans un esprit libéral;
2. simplifier les formalités en vigueur et à réduire ou supprimer les droits de chancellerie et autres taxes payables par les travailleurs étrangers ou par leurs employeurs;

1. La Charte a été ratifiée par quinze Etats membres de l'Union européenne, deux Etats de l'EEE (Islande et Norvège) et huit pays candidats à l'Union européenne: République tchèque, Chypre, Hongrie, Lettonie, Malte, Pologne, Slovaquie, Turquie. Elle a également été signée par sept autres Etats membres du Conseil de l'Europe: Croatie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Liechtenstein, Roumanie, Slovénie, Suisse et Ukraine.

2. 3 mai 1996: STE n° 163.

3. Les pays suivants ont ratifié la Charte sociale européenne révisée: *Bulgarie*, Chypre, *Estonie*, Finlande, France, Islande, Italie, *Lituanie*, *République de Moldova*, Norvège, Portugal, *Roumanie*, Slovénie et Suède. (Les pays en italique n'avaient pas ratifié la Charte originale.) La Charte révisée a également été signée par dix-huit Etats membres du Conseil de l'Europe.

4. Toutefois, la Bulgarie, le Danemark, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, Malte et la Slovaquie n'ont pas accepté l'article 19; la République tchèque ne s'estime pas liée par les articles 19, paragraphes 1 à 8, et 10; la République de Moldova et la Roumanie n'ont pas accepté les articles 19, paragraphes 1 à 6 et 9 à 12; la Lituanie n'a pas accepté les articles 19, paragraphes 2, 4, 6 et 8; l'Autriche n'a pas accepté les articles 19, paragraphes 4, 7, 8 et 10; la Finlande ne s'estime pas liée par l'article 19, paragraphe 10; et la Norvège n'a pas accepté l'article 19, paragraphe 8.

5. La Hongrie, la Lettonie et la Norvège n'ont pas accepté l'article 18; la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, Malte et la Pologne ne s'estiment pas liés par l'article 18, paragraphes 1 à 3; la Lituanie n'a pas accepté l'article 18, paragraphes 2 et 3; la République de Moldova et la Roumanie ne s'estiment pas liées par l'article 18, paragraphes 1 et 2; la Slovénie n'a pas accepté l'article 18, paragraphe 2, et l'Autriche et la Slovaquie n'ont pas accepté l'article 18, paragraphe 3.

3. assouplir, individuellement ou collectivement, les réglementations régissant l'emploi des travailleurs étrangers;»

L'article 18 ne s'applique qu'aux ressortissants des Parties contractantes déjà présents sur le territoire d'une autre Partie contractante. L'annexe de la Charte sociale européenne indique que l'article 18, paragraphe 1, «ne concerne pas l'entrée sur le territoire des Parties et ne porte pas atteinte aux dispositions de la Convention européenne d'établissement [voir section 2.4 ci-dessous]». L'article 18, paragraphe 1, traite des pratiques administratives plutôt que du droit et appelle les autorités administratives à user avec bienveillance de leur pouvoir discrétionnaire dans l'application des réglementations existantes, même si elles sont restrictives par essence. Il est possible de soutenir que cette disposition est une barrière implicite empêchant les Parties contractantes de rendre leurs propres réglementations plus restrictives. L'article 18, paragraphe 2, traite de l'assouplissement des formalités régissant l'emploi des travailleurs étrangers, telles que les redevances sur les permis de travail, alors que l'article 18, paragraphe 3, appelle à un assouplissement des règles substantielles d'accès à l'emploi, telles que les raisons d'octroi des permis de travail, les changements autorisés dans l'emploi et les restrictions imposables dans chaque cas¹. Le Comité d'experts indépendants qui supervise l'application de la Charte a décrit l'article 18 comme une disposition «dynamique», au sens où les Parties contractantes sont dans l'obligation d'améliorer progressivement la situation des travailleurs étrangers des autres Parties contractantes en matière d'accès à l'emploi, même s'il pourrait sembler que l'obligation de l'article 18, paragraphe 1, soit plus pressante². La mesure du dynamisme inhérent aux obligations de l'article 18 a été à l'origine de divergences de vues entre le Comité d'experts et le Comité gouvernemental, composé d'un représentant de chaque Etat partie. Le premier considérait que la mise en œuvre de cette disposition par les Etats parties devait viser le traitement des travailleurs étrangers des autres Parties contractantes, dans toute la mesure du possible, à l'identique des ressortissants. Par contre, le Comité gouvernemental était d'avis que ce traitement devait occuper un espace entre la protection accordée par les règles communautaires européennes et celle offerte aux ressortissants ou personnes venant de pays tiers qui n'avaient pas ratifié la Charte³. Les obligations de l'article 18 sont soumises à une restriction importante dans le paragraphe 18 de la partie I de la Charte, qui énonce le droit des ressortissants des Parties contractantes à exercer une activité lucrative sur le territoire d'autres Parties contractantes sur un pied d'égalité avec les nationaux de ce pays «sous réserve des restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social». Le Comité d'experts a interprété strictement cette limitation et a estimé que certaines restrictions imposées habituellement par les Parties contractantes à l'accès à l'emploi étaient contraires aux obligations progressistes de l'article 18⁴. La Charte sociale révisée n'apporte aucune modification à l'article 18.

L'article 19 de la Charte régit l'ensemble du processus de migration, même s'il contient également des dispositions fortes sur le statut des migrants admis pour raison de travail dans les Parties contractantes, reproduites ci-dessous:

«En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie contractante, les Parties contractantes s'engagent:

(...)

4. à garantir à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire, pour autant que ces matières sont régies par la législation ou la réglementation ou sont soumises au contrôle des autorités

1. Harris (1984), pp. 148, 153; Cholewinski (1997), p. 295.

2. Harris (1984), p. 142; Cholewinski (1997), p. 295.

3. *Ibidem*, p. 296. Toutefois, le Comité gouvernemental n'exerce plus une fonction d'interprétation dans le mécanisme de supervision, où il était possible de produire un rapport séparé de celui du Comité d'experts, et a désormais adopté un rôle modifié, stipulé dans le Protocole d'amendement de la Charte de 1991, qui est de préparer les décisions du Comité des Ministres et de sélectionner les situations qui devraient être sujettes à des recommandations pour les Parties contractantes (article 4). Voir Comité gouvernemental, *12^e Rapport (I) (1988-1989)*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1993, pp. 13-14, paragraphe 16; Cholewinski (1997), pp. 218-220.

4. *Ibidem*, pp. 297-298.

administratives, un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux en ce qui concerne les matières suivantes:

- a. la rémunération et autres conditions d'emploi et de travail;
- b. l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives;
- c. le logement;
5. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs propres nationaux en ce qui concerne les impôts, taxes et contributions afférents au travail, perçus au titre du travailleur;
6. à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire;
7. à assurer à ces travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire un traitement non moins favorable qu'à leurs nationaux pour les actions en justice concernant les questions mentionnées dans le présent article;
8. à garantir à ces travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;
- (...)
10. à étendre la protection et l'assistance prévues par le présent article aux travailleurs migrants travaillant pour leur propre compte, pour autant que les mesures en question sont applicables à cette catégorie;»

La Charte révisée a ajouté deux dispositions à l'article 19, toutes deux relatives à l'enseignement des langues. La première vise l'intégration des travailleurs migrants et de leurs familles dans la société d'accueil, alors que la seconde concerne la nécessité d'assurer aux enfants des travailleurs migrants la possibilité d'apprendre la langue maternelle de leurs parents:

- «11. à favoriser et à faciliter l'enseignement de la langue nationale de l'Etat d'accueil ou, s'il y en a plusieurs, de l'une d'entre elles aux travailleurs migrants et aux membres de leurs familles;
12. à promouvoir et faciliter, dans la mesure du possible, l'enseignement de la langue maternelle des travailleurs migrants à leurs enfants.»

Sur un plan général, l'article 19 a été sujet à une interprétation libérale de la part du Comité d'experts. A titre d'exemple, le comité a observé que l'article 19 dans son ensemble ne devait pas seulement assurer une égalité de traitement entre les ressortissants et les travailleurs migrants, mais qu'il supposait également l'adoption de mesures positives pour assister ces derniers¹. Le comité considère que l'article 19, paragraphe 4, offre une égalité de traitement entre travailleurs migrants et nationaux en matière de licenciement ou de renvoi, point particulièrement important en cas de ralentissement économique où les Parties contractantes pourraient être tentées de se passer de la main-d'œuvre étrangère pour protéger les travailleurs nationaux². L'obligation de l'article 19, paragraphe 4.c, d'assurer une égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les ressortissants nationaux en matière de logement a également fait l'objet d'une interprétation large. Le comité a conclu que des mesures telles que l'octroi exclusif des logements sociaux aux ressortissants, l'attribution de ces logements sur la base de quotas ou la restriction du logement des migrants à certaines régions du pays d'emploi sont contraires à l'article 19, paragraphe 4.c. Qui plus est, les mesures positives favorisant le logement des travailleurs migrants et de leurs familles vont dans le sens de cette disposition³. En effet, le comité a interprété l'obligation de faciliter le regroupement familial énoncée à l'article 19, paragraphe 6, comme

1. Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, conclusion I (1970), p. 81: «les Parties contractantes, pour respecter les engagements découlant de cet article, ne doivent pas se limiter à assurer la non-discrimination entre nationaux et étrangers, mais doivent "développer une action positive et continue"».

2. Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, conclusion IV (1975), p. 119; Harris (1984), p. 171; Cholewinski (1997), p. 288.

3. *Ibidem*, pp. 328-329.

imposant l'obligation positive d'assister les travailleurs migrants et leurs familles dans la recherche d'un logement public ou privé adéquat¹. En ce qui concerne le regroupement familial proprement dit, le comité a estimé que les délais d'attente excessifs pour ces regroupements, tels que définis par certaines Parties contractantes, sont contraires à la Charte².

2.3. Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant

Cette convention du Conseil de l'Europe est l'instrument le plus complet couvrant le sujet de cette étude³. Ses objectifs, tels qu'énoncés dans le préambule, sont entre autres de «régler la situation juridique des travailleurs migrants (...) 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» et de «faciliter la promotion sociale et le bien-être des travailleurs migrants et des membres de leurs familles⁴». De l'avis d'un commentateur, «l'espoir d'améliorer leur situation économique et sociale constitue une motivation fondamentale pour les travailleurs migrants et leur famille⁵». Toutefois, la portée de la convention à cet égard est limitée par trois facteurs. D'abord, elle ne concerne que le traitement des travailleurs migrants autorisés à travailler et à résider dans l'un des Etats membres du Conseil de l'Europe et qui sont ressortissants d'un autre Etat membre du Conseil de l'Europe partie à l'accord. Deuxièmement, seuls huit Etats membres ont ratifié la convention à la date du 15 septembre 2002: la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Turquie⁶. Comme les migrants économiques des sept Etats parties bénéficient d'une protection élargie fournie par les accords de libre circulation d'après les traités de la Communauté européenne et de l'EEE, l'importance pratique de cette convention, du moins pour l'instant, est limitée aux relations entre ces pays et la Turquie. Toutefois, comme évoqué dans la section 2.6.2 ci-dessous, les travailleurs migrants turcs peuvent également profiter de la protection du droit communautaire selon l'Accord d'association CEE-Turquie et ses dispositions de mise en œuvre. Manifestement, l'intérêt de la convention serait accru si d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe la ratifiaient. Cela contribuerait grandement à combler le fossé entre le traitement supérieur dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne résidant et travaillant dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe et celui accordé aux migrants des pays du Conseil de l'Europe qui résident légalement et travaillent dans l'Union européenne⁷, en particulier ceux des pays ne figurant pas sur la liste des prochaines accessions à l'Union européenne (Bulgarie et Roumanie) ou n'aspirant pas à devenir membres de l'Union européenne (Fédération de Russie et les pays ayant fait partie de l'Union soviétique). Ces Etats bénéficieraient ainsi d'un cadre international de protection des travailleurs migrants⁸. Troisièmement, la convention est reconnue comme un instrument-cadre, qui ne régit pas tous les aspects du statut juridique des travailleurs migrants, mais fait référence à d'autres instruments bilatéraux ou multilatéraux ainsi qu'à la législation nationale. De surcroît, la plupart de ses dispositions sont rédigées en termes d'obligations interétatiques plutôt qu'en termes de droits pour les travailleurs migrants, malgré l'accent mis par la convention sur l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants des Parties contractantes⁹.

Comme pour l'article 19 de la Charte, la convention régit l'ensemble du processus migratoire, depuis le recrutement et l'admission¹⁰, ainsi que l'accueil, jusqu'au séjour et au retour des travailleurs migrants. La grande majorité de ses dispositions concerne toutefois le statut juridique des migrants pour raison de

1. Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, conclusions IV, pp. 344-345.

2. *Ibidem*, p. 345.

3. 24 novembre 1977; STE n° 93. Pour une analyse complète de la portée et des avantages de la convention à la lumière de son interprétation par l'organe de supervision, le Comité consultatif et les avis officiels des experts des gouvernements et des ONG sur l'instrument des Etats membres du Conseil de l'Europe (y compris les Etats l'ayant ratifiée, signée et autres), voir l'étude Guild (1999).

4. Deuxième et troisième paragraphes.

5. Guild (1999), p. 9.

6. La convention a également été signée par cinq Etats membres: Allemagne, Belgique, Grèce, Luxembourg et Moldova.

7. Voir Guild (1999), p. 22; De Lary de Latour (1991).

8. Guild (1999), pp. 24-25.

9. Cholewinski (1997), pp. 222-223.

10. Chapitre II de la convention. Toutefois, comme l'a noté Guild (1999), respectivement p. 12 et p. 23, ces dispositions régissant le recrutement entre Etats d'origine et Etats d'emploi par les autorités officielles dans les deux pays «semblent relativement dépassées» aujourd'hui en raison du rôle plus limité que jouent les Etats dans la migration internationale pour raison de travail.

travail durant leur séjour dans le pays d'emploi et l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants en ce qui concerne les principaux droits économiques et sociaux. En complément des dispositions spécifiques relatives aux permis de travail ou de séjour (articles 8 et 9), dont une protection limitée en matière de chômage des travailleurs migrants¹, et le regroupement familial (article 12), le chapitre III de la convention appelle à une égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux dans les domaines suivants: logement (article 13); éducation et formation professionnelle (article 14); conditions de travail (article 16); sécurité sociale (article 18); assistance sociale et médicale (article 19); accidents du travail et maladies professionnelles (article 20); contrôle des conditions de travail (article 21); imposition du revenu du travail (article 23); expiration du contrat de travail et licenciement (article 24); mesures destinées à faciliter le réemploi (article 25); recours aux autorités judiciaires et administratives (article 26); recours aux services de l'emploi (article 27); exercice du droit syndical (article 28); et participation à la vie de l'entreprise (article 29). Par ailleurs, la convention énonce un certain nombre d'obligations spécifiques aux travailleurs migrants, telles que l'enseignement de la langue maternelle du travailleur migrant aux enfants (article 15), le transfert d'économies (article 17) et, dans le chapitre IV, l'assistance au retour dans leur pays d'origine (article 30). Le chapitre V de la convention préserve la législation nationale ou les accords bilatéraux ou multilatéraux, en cas de traitement plus favorable aux travailleurs migrants². La convention ne contient toutefois aucune disposition accordant aux migrants un droit d'accès à l'emploi. Selon des conditions définies dans sa législation, la seule obligation pour une Partie contractante consiste à délivrer ou renouveler un permis de travail aux migrants dont elle a autorisé l'entrée sur son territoire pour occuper un emploi rémunéré (article 8, paragraphe 1). Un certain niveau de protection est accordé par l'article 8, paragraphe 2, qui stipule que «le permis de travail délivré pour la première fois ne peut, en règle générale, lier le travailleur à un même employeur ou à une même localité pour une période supérieure à une année³». Les raisons de ces règles relativement peu libérales sur l'accès à l'emploi remontent à l'évidence à l'époque de l'adoption de la convention (1977), c'est-à-dire quelques années seulement après la crise énergétique où l'accent officiel était mis sur le contrôle de la migration pour raison de travail et l'encouragement des travailleurs migrants à retourner dans leur pays d'origine⁴.

2.4. Convention européenne d'établissement

Cette convention⁵ traite de l'entrée et de la résidence des ressortissants des Parties contractantes sur le territoire d'autres Parties contractantes. Au 15 septembre 2002, elle était en vigueur dans douze Etats membres du Conseil de l'Europe⁶. Sa portée individuelle est en réalité la même que celle de la Charte sociale européenne et de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. D'autre part, son intérêt pratique est tout aussi limité que le dernier instrument du fait des protections plus étendues accordées par le régime de liberté de circulation de la Communauté et de l'EEE. Néanmoins, il est évident que la convention a servi de base au développement des normes communautaires ainsi qu'à d'autres normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine⁷.

1. L'article 9, paragraphe 4, autorise les travailleurs migrants qui n'ont plus d'emploi par suite d'une incapacité temporaire de travailler pour cause de maladie, d'accident ou de chômage involontaire à rester sur le territoire de l'Etat d'accueil pour une période d'au moins six mois. Toutefois, les Etats parties n'ont aucune obligation de permettre à ces migrants de rester sur leur territoire au-delà de la période de paiement des allocations de chômage. Guild (1999), pp. 13 (n. 15), explique que cette disposition est conçue pour protéger les systèmes d'aide sociale des pays hôtes, mais peut être considérée comme contraire à la jurisprudence de la CEDH et aux obligations de l'Organisation internationale du travail (par exemple la Convention n° 97 de 1949 concernant la migration pour raison de travail, article 8, interdisant le renvoi des travailleurs migrants admis sur une base permanente et qui ne peuvent poursuivre leur activité pour cause de maladie contractée ou de blessure subie après leur entrée dans le pays d'accueil).
2. Articles 31 et 32.
3. La disposition concernant le renouvellement du permis de travail (article 8, paragraphe 3) est également assez faible: «En cas de renouvellement du permis de travail du travailleur migrant, ce permis devrait être, en règle générale, d'une durée d'au moins un an, pour autant que la situation et l'évolution du marché de l'emploi le permettent.»
4. Cholewinski (1997), p. 299.
5. 13 décembre 1955, STE n° 19.
6. Allemagne, Belgique, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Turquie. Trois autres Etats membres l'ont signée: l'Autriche, la France et l'Islande.
7. Cholewinski (1997), p. 214.

La convention facilite les visites temporaires et la résidence prolongée ou permanente dans les Parties contractantes, et offre une protection contre l'expulsion (l'éloignement) des ressortissants des autres Parties contractantes, protection renforcée en fonction de la durée de résidence (articles 1-3). Elle contient des règles importantes concernant l'accès à l'emploi (articles 10-16). L'article 10 énonce le principe d'égalité de traitement entre les ressortissants des Parties contractantes en matière d'accès à l'emploi, qui peut toutefois être soumise à une exception importante fondée sur des «raisons sérieuses de caractère économique ou social». La section I.a.2 du protocole de la convention stipule que ces raisons doivent être évaluées selon des «critères nationaux». L'article 11 empêche l'application additionnelle de restrictions aux ressortissants des Parties contractantes ayant déjà occupé un emploi dans le pays hôte, sauf si ces restrictions sont appliquées à l'identique aux ressortissants nationaux dans des conditions analogues. L'article 12, paragraphe 1, est une disposition importante exemptant les ressortissants des Parties contractantes en résidence régulière de toute restriction prévue à l'article 10, s'ils ont exercé légalement une activité lucrative dans ce pays pendant une durée d'au moins cinq ans, s'ils ont résidé régulièrement pendant dix ans ou s'ils ont été admis à la résidence permanente. Toutefois, l'article 12, paragraphe 1, permet aussi aux Parties contractantes, lors de la ratification, de déclarer ne pas participer à une ou deux de ces conditions, alors que l'article 12, paragraphe 2, autorise les Parties contractantes à étendre la période d'emploi mentionnée dans la première condition à un maximum de dix ans. D'autres restrictions sont énoncées dans l'article 13, dont la possibilité pour la Partie contractante de «réserver à ses nationaux les fonctions publiques et les activités concernant la sécurité ou la défense nationales», et dans l'article 14, qui autorise des restrictions pour certaines activités prescrites.

La convention énonce également le principe d'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux en matière de droits civils, de nature personnelle ou patrimoniale (article 4), d'accès aux autorités judiciaires et administratives (article 7), d'assistance judiciaire gratuite (article 8), de rémunération et de conditions de travail (article 17), de participation aux organisations économiques et professionnelles (article 18) et d'accès à l'éducation, y compris l'enseignement primaire et secondaire, ou encore la formation technique ou professionnelle (article 20). L'allocation de bourses d'études est toutefois laissée à la discrétion des Parties contractantes individuelles.

2.5. Convention européenne d'assistance sociale et médicale

L'objectif de cette convention¹ est d'assurer que les ressortissants des Parties contractantes, en séjour régulier sur le territoire d'une autre Partie contractante et privés de ressources suffisantes, puissent bénéficier d'une assistance sociale et médicale sur la même base que les ressortissants nationaux (article 1). Au 15 septembre 2002, cette convention était en vigueur dans dix-sept Etats membres².

La convention interdit aux Parties contractantes de rapatrier les ressortissants d'autres Parties contractantes résidant en séjour régulier sur son territoire au seul motif qu'ils ont besoin d'assistance (article 6.a), sauf si les trois conditions suivantes de l'article 7.a sont remplies:

- i. si l'intéressé ne réside pas d'une façon continue sur le territoire de cette Partie contractante depuis au moins cinq ans s'il y est entré avant d'avoir atteint l'âge de 45 ans ou depuis au moins dix ans s'il y est entré après avoir atteint cet âge;
- ii. est dans un état de santé qui permette le transport;
- iii. n'a pas d'attaches étroites qui pourraient le lier au pays de résidence.»

Cette possibilité est quelque peu atténuée par l'article 7.b, qui stipule: «Les Parties contractantes entendent ne recourir au rapatriement qu'avec une grande modération et seulement lorsque des raisons d'humanité ne font pas obstacle.»

1. 11 décembre 1953, STE n° 14.

2. Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Turquie. La convention a également été signée par l'Estonie.

L'importance de cette convention tient au fait que les dispositions concernant l'assistance sociale et médicale de la Charte sociale européenne (article 13, paragraphe 4) et celles relatives au statut juridique du travailleur migrant (article 19) font spécifiquement référence aux obligations des Parties contractantes à la convention. Les articles 13, paragraphes 1 et 2, de la Charte enjoignent les Parties contractantes à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes puisse obtenir une assistance appropriée et les soins nécessités par son état de santé, sans souffrir pour autant d'une diminution de ses droits politiques ou sociaux. L'article 13, paragraphe 3, stipule que chacun peut obtenir, par des services compétents à caractère public ou privé, tous conseils et toute aide personnelle nécessaires pour prévenir, abolir ou alléger l'état de besoin d'ordre personnel ou familial. Ces droits s'appliquent également aux ressortissants des Parties contractantes qui travaillent régulièrement ou résident légalement sur le territoire d'une autre Partie contractante, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux. L'article 13, paragraphe 4, de la Charte élargit la portée de ces dispositions en stipulant leur application, sur un pied d'égalité avec leurs nationaux, aux ressortissants des autres Parties contractantes se trouvant légalement sur leur territoire, conformément aux obligations qui sont les leurs en vertu de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale. Le Comité d'experts a confirmé que l'obligation de l'article 13, paragraphe 4, s'étendait également aux dispositions de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale relatives à l'expatriation¹. En vertu de l'annexe de la Charte, les Etats contractants qui ne sont pas parties à la Charte devraient accepter l'article 13, paragraphe 4, «sous réserve qu'ils accordent aux ressortissants des autres Parties contractantes un traitement conforme aux dispositions de ladite convention²».

2.6. Droit communautaire européen

Cette étude ne couvre pas la mise en œuvre du droit communautaire sur la libre circulation des travailleurs dans les Etats membres de l'Union européenne. Elle ne prend pas en compte la large protection accordée par le Traité de la Communauté européenne et sa législation d'application aux citoyens de l'Union européenne qui exercent leur droit de libre circulation, ou la protection équivalente accordée aux ressortissants d'Islande, de Norvège et du Liechtenstein dans le cadre de l'Accord sur l'Espace économique européen³. Toutefois, les règles communautaires appliquées au statut juridique des travailleurs ressortissants de pays tiers sont couvertes. A cet égard, il est important de garder à l'esprit que les membres de la famille des ressortissants de l'Union européenne, répondant aux critères de regroupement familial de l'article 10 du Règlement 1612/68/CEE, ont le droit d'exercer un emploi (article 11) et peuvent bénéficier de droits économiques et sociaux équivalents⁴. De surcroît, les ressortissants de pays tiers employés par des ressortissants de l'Union européenne fournissant des services dans un autre Etat membre peuvent se déplacer avec leur employeur sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir un permis de travail pour l'Etat membre concerné⁵ et les ressortissants de pays tiers jouissant du statut de réfugié bénéficient des mêmes droits de sécurité sociale que les nationaux de l'Union européenne selon le Règlement 1408/71/CEE. Comme évoqué ci-dessous dans la section 2.6.1, la Communauté a obtenu compétence pour adopter des mesures obligatoires légales concernant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers (article 63, paragraphe 3.a CE) et les droits et conditions sous lesquels les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre peuvent résider dans un autre Etat membre (article 63, paragraphe 4 CE). En février 2002, la Commission a utilisé cette dernière disposition comme base légale pour une proposition d'extension du Règlement 1408/71/CEE à tous les ressortissants de pays tiers et un accord politique est récemment

1. Conclusions XIV-1, vol. 1, pp. 53-55, paragraphes 59-61.

2. Les Etats parties suivants de la Charte sociale (y compris la Charte révisée) n'ont pas ratifié la Convention européenne d'assistance sociale et médicale: Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Moldova, Roumanie, Slovaquie. Les Etats parties suivants n'ont pas accepté l'article 13, paragraphe 4: Bulgarie, Chypre, Estonie, Lituanie, Pologne, Moldova, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie.

3. JO, 1994, L 1/1. La Communauté et les Etats membres ont récemment ratifié un accord avec la Suisse sur la libre circulation des personnes. Voir JO, 2002, L 114/6.

4. Voir Peers, Barzilay, Groenendijk et Guild (2000), pp. 18-20, pour une étude complète du droit communautaire dans ce domaine.

5. Cas C-43/93, *Vander Elst c. Office des migrations internationales* (OMI) [1994] ECR I-3803.

intervenir au Conseil sur une mesure de ce type¹. Une autre disposition importante est l'article 137, paragraphe 3 CE: il oblige le Conseil à intervenir, sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, dans le domaine, entre autres, «des conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de la Communauté». Au jour d'aujourd'hui, aucune mesure de ce type n'a toutefois été adoptée. Il est également à souligner que la Charte des droits fondamentaux², solennellement proclamée par la Communauté et ses Etats membres à Nice en décembre 2000, mais ne liant pas légalement l'Union européenne, cherche à protéger un certain nombre de droits relatifs au statut juridique des migrants admis pour raison de travail dans les Etats membres de l'Union européenne³. Pour finir, la Communauté a conclu des accords d'association avec des pays tiers, accordant divers niveaux de protection à certains groupes de ressortissants de pays tiers employés dans les Etats membres de l'Union européenne.

2.6.1. Titre IV de la partie III du Traité de la Communauté européenne

Les amendements au Traité de la Communauté européenne introduits par le Traité d'Amsterdam accordent désormais compétence à la Communauté pour établir les dispositions légales obligatoires concernant les ressortissants de pays tiers, dans le titre IV de la partie III du Traité de la Communauté européenne sur les visas, le droit d'asile, l'immigration et autres politiques relatives à la liberté de circulation des personnes. Ces règles peuvent être adoptées dans divers domaines de politiques d'immigration, y compris «les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial» (article 63, paragraphe 3.a CE). Les conclusions de la présidence, adoptées par le Conseil européen à Tampere, en Finlande, en octobre 1999, reconnaissent, entre autres, «la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine⁴». En novembre 2000, dans une communication sur la politique communautaire en matière d'immigration, la Commission a discuté de la future orientation de ces politiques d'immigration et proposé une approche qui favorisait en général l'admission contrôlée des migrants pour raison de travail dans l'Union européenne:

«L'analyse de la situation actuelle dans le domaine des flux migratoires dans l'Union européenne donne à penser qu'il convient à présent d'adopter en matière d'immigration légale une approche différente, plus flexible, commune à tous les Etats membres. Une telle politique anticipative en matière d'immigration devrait se fonder sur la reconnaissance du fait que les pressions migratoires continueront et qu'une immigration ordonnée peut présenter des avantages pour l'Union européenne, pour les migrants eux-mêmes ainsi que pour leur pays d'origine. L'ouverture de canaux d'immigration à des fins économiques en vue de satisfaire des besoins urgents de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée a déjà commencé dans un certain nombre d'Etats membres. Au vu de la conjoncture actuelle et de la situation sur le marché de l'emploi, la Commission considère que le moment est venu d'examiner les besoins à plus long terme de l'Union européenne dans son

1. Voir respectivement COM (2002) 59 final du 6 février 2002 et document du Conseil (emploi et politique sociale) 9673/02 (10 juin 2002). Je remercie Steve Peers d'avoir attiré mon attention sur ce document.

2. JO, 2000, C 364/1. Voir aussi Peers (2001).

3. Les droits suivants dans la charte de l'Union européenne ne sont pas limités aux citoyens de l'Union européenne: droit à l'éducation (article 14); droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie et acceptée (article 15, paragraphe 1); droit à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise (article 27); droits de négociation et d'action collective des travailleurs et employeurs pour défendre leurs intérêts, y compris le recours à la grève (article 28); droit d'accès à un service gratuit de placement (article 29); protection contre les licenciements injustifiés (article 30); droit à des conditions de travail respectant la santé, la sécurité et la dignité des travailleurs (article 31); sécurité sociale et aide sociale (article 34); droit d'accès à la prévention en matière de santé et au bénéfice des traitements médicaux (article 35). L'article 15, paragraphe 3, stipule spécifiquement que les ressortissants des pays tiers autorisés à travailler dans les Etats membres ont droit à des «conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union».

4. Conseil européen de Tampere: conclusions de la présidence, 16 octobre 1999, Bull. EU, 10-1999, paragraphe 20.

ensemble, de voir dans quelle mesure ces besoins peuvent être satisfaits grâce aux ressources existantes et de définir une politique à moyen terme d'admission de ressortissants de pays tiers afin de combler d'une manière progressive et maîtrisée les déficits mis en évidence¹.»

Plus spécifiquement, la Commission a reconnu que cette politique devait viser à faciliter l'admission d'un large éventail de travailleurs migrants, pour des travailleurs tant qualifiés que non qualifiés. En ce qui concerne leur statut juridique après l'admission, la Commission était d'avis «qu'un ensemble de droits fondamentaux doivent être conférés aux immigrants dès leur arrivée, si l'on veut réussir leur intégration dans la société²». Elle préconisait un système souple, pour agir en consultation avec les Etats membres, qui permettrait aux migrants admis d'accéder progressivement à davantage de droits et de bénéficier de possibilités de résidence élargies³.

En juillet 2001, la Commission a proposé une directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante⁴. En conformité avec la communication précédente de la Commission, l'objectif de la directive est de répondre aux pénuries du marché de l'emploi, tout particulièrement des emplois qualifiés⁵. En ce qui concerne les emplois rémunérés, les ressortissants de pays tiers pourraient en réalité être autorisés à entrer et à résider dans les Etats membres dans ce but s'il est possible de démontrer qu'un emploi vacant dans cet Etat membre ne peut être couvert par le marché de l'emploi intérieur et si aucune mesure nationale n'a été prise pour limiter la migration économique⁶. Un «permis de séjour – travailleur» serait accordé aux ressortissants de pays tiers admis⁷. La première fois, ce permis aurait une durée de validité maximale de trois ans, avec possibilité de renouvellement par tranche de trois ans⁸. Les ressortissants de pays tiers ayant obtenu le permis durant plus de trois ans n'auraient plus besoin de répondre au critère du marché intérieur du travail lors du renouvellement⁹. Le permis devrait au départ être limité à l'exercice d'activités professionnelles spécifiques ou à certains secteurs d'activité. Les Etats membres auraient aussi la possibilité de restreindre le permis à l'exercice d'activités salariées

1. COM (2000) 757 final du 20 novembre 2000, p. 13. Cette approche devrait contraster nettement avec l'approche restrictive précédente du Conseil de justice et des affaires intérieures, fondée sur le «principe» suivant: «Les Etats membres refusent l'entrée sur leur territoire des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi.» Voir la Résolution du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission des ressortissants des pays tiers dans les Etats membres à des fins d'emploi, JO, 1996 C 274/3, paragraphe C.i.
2. COM (2000) 757, p. 17.
3. *Ibidem*, pp. 17-18: «La législation européenne devrait par conséquent mettre en place un régime général souple fondé sur un nombre limité de statuts et conçu de manière à faciliter plutôt qu'à entraver l'admission de migrants économiques. L'objectif devrait être de conférer un statut juridique sûr aux travailleurs temporaires qui ont l'intention de rentrer dans leur pays d'origine, tout en prévoyant en même temps, pour les personnes qui souhaitent rester et qui satisfont à certains critères, des modalités permettant d'obtenir ultérieurement un statut permanent. Une possibilité serait de commencer par accorder un permis de travail temporaire (...). Ce permis pourrait être renouvelable et serait ensuite suivi d'un permis de travail permanent, après un certain nombre d'années à déterminer, avec la possibilité d'obtenir un statut de résident de longue durée après un certain temps. Un accord sur les droits et obligations devant être prévus à chaque stade serait indispensable, sur la base du principe de l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux; en outre, ces droits et obligations devraient pouvoir se cumuler et deviendraient en fin de compte équivalents à ceux des résidents de longue durée. En recourant à une méthode fondée sur les "meilleures pratiques", les détails du programme seraient élaborés en étroite coopération avec les Etats membres qui seraient chargés de mettre en œuvre des politiques nationales d'admission en respectant le cadre général.»
4. COM (2001) 386 final du 11 juillet 2001 [ci-après projet de directive sur l'emploi des ressortissants de pays tiers]. Cette proposition était accompagnée d'une communication au Conseil et au Parlement européens sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration, COM (2001) 387 final du 11 juillet 2001, dans laquelle la Commission suggérait un certain nombre de questions susceptibles d'être réglées par le Conseil par l'approbation de lignes directrices européennes sur l'immigration, y compris la mise en place d'une «politique cohérente et transparente, ainsi que des procédures d'ouverture du marché du travail aux ressortissants des pays tiers dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi» (*ibidem*, pp. 9-10).
5. Voir projet de directive sur l'emploi des ressortissants de pays tiers, *ibidem*, préambule, paragraphe 6: «Eu égard à l'internationalisation croissante du marché de l'emploi et au manque de personnel qualifié dans certains secteurs du marché de l'emploi, la Communauté devrait renforcer sa compétitivité pour recruter et attirer, en cas de besoin, des travailleurs de pays tiers. (...)»
6. *Ibidem*, chapitres II (et en particulier l'article 6, paragraphe 1) et IV respectivement. Voir aussi l'exposé des motifs de la Commission, *ibidem*, p. 4.
7. *Ibidem*, article 4.
8. *Ibidem*, article 7, paragraphe 1.
9. *Ibidem*, article 7, paragraphe 2.

dans une zone géographique spécifique. Toutes les restrictions devraient être levées après trois ans¹. Le projet de directive contient également un certain nombre de dispositions concernant le statut juridique des travailleurs migrants venant de pays tiers et, en particulier, l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Union européenne dont ils bénéficient dans l'article 11, paragraphe 1.f.

«1. Pendant sa durée de validité, un «permis de séjour – travailleur» ouvre au minimum les droits suivants à son titulaire:

- f. bénéficiaire d'un traitement identique à celui des citoyens de l'Union, du moins en ce qui concerne:
 - i. les conditions de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération;
 - ii. l'accès à la formation professionnelle nécessaire pour l'exercice des activités autorisées par le permis de séjour;
 - iii. la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres, délivrés par une autorité compétente;
 - iv. la sécurité sociale, y compris les soins médicaux;
 - v. l'accès aux biens et aux services et à la fourniture de biens et de services à la disposition du public, y compris l'accès au logement public;
 - vi. la liberté d'association, d'affiliation et de participation à une organisation représentative des travailleurs ou des employeurs ou à toute organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisation².»

Cette obligation ne définit que des normes «minimales» et les Etats membres auraient clairement la possibilité d'accorder une protection plus favorable. Toutefois, le projet de directive permettrait également aux Etats membres de restreindre l'accès à la formation professionnelle et les droits concernant le logement social pour les ressortissants des pays tiers qui sont restés ou ont le droit de rester sur le territoire respectivement durant un ou trois ans³. De surcroît, les Etats membres pourraient également adopter des mesures nationales pour plafonner le nombre de permis (définition d'un quota) ou suspendre ou arrêter la délivrance de ces permis pour une période donnée «afin de tenir compte de la capacité globale d'accueil et d'intégration des ressortissants de pays tiers sur leur territoire ou dans des régions déterminées de leur territoire⁴».

En plus du projet de directive sur l'emploi de ressortissants de pays tiers, un certain nombre de dispositions sur l'accès à l'emploi ont été insérées dans d'autres mesures déjà adoptées sous le titre IV du Traité de la Communauté européenne ou actuellement à l'étude au niveau du Conseil. L'article 12 de la Directive du Conseil 2001/55/EC se rapportant à la protection temporaire oblige les Etats membres à autoriser les personnes bénéficiant d'une protection temporaire à exercer une activité salariée ou indépendante, bien que, pour des raisons liées aux politiques du marché de l'emploi, les Etats membres puissent également donner priorité aux ressortissants de l'Union européenne ou de l'EEE et aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage⁵. L'obligation d'accès à l'emploi de la directive définissant les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, selon laquelle le Conseil a conclu un accord politique⁶, est nettement plus faible. Il est demandé aux Etats membres de déterminer une période, commençant à courir à compter du dépôt de la demande

1. *Ibidem*, article 8. Les changements d'employeur ou d'activité professionnelle durant la période de trois ans seraient possibles, sous réserve d'une autorisation préalable de la part des autorités compétentes (article 9, paragraphe 1).

2. *Ibidem*, article 11, paragraphe 1.f. A cet égard, il y aurait aussi lieu de noter que le paragraphe 13 du préambule stipule que «La présente directive respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.»

3. *Ibidem*, article 11, paragraphe 2.

4. *Ibidem*, article 26. En vertu de l'article 30.e, ces mesures devraient être notifiées à la Commission. Les Etats membres devraient aussi être en mesure de refuser d'octroyer, renouveler ou retirer les permis «pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique» (*ibidem*, article 27).

5. Directive du Conseil 2001/55/EC du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO, 2001, L 212/12.

6. Directive du Conseil définissant les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, Doc. 9098/02 (17 juin 2002), article 11.

d'asile, durant laquelle le demandeur d'asile n'aura pas accès à l'emploi. Toutefois, si cette décision n'est pas prise dans un délai d'un an à compter de la demande d'asile, le demandeur d'asile est en droit de travailler tout en restant soumis aux conditions définies dans l'Etat membre, par exemple une priorité accordée aux ressortissants de l'Union européenne ou de l'EEE ainsi que ceux des pays tiers en séjour régulier. La Commission a également proposé que les membres de la famille rejoignant le ressortissant d'un pays tiers dans un Etat membre puissent accéder à l'emploi et aux activités indépendantes dans les mêmes conditions que le ressortissant, les Etats membres étant en droit de restreindre cet accès pour les ascendants ou les enfants majeurs¹. En ce qui concerne les réfugiés relevant de la Convention de Genève et les personnes bénéficiant d'une protection supplémentaire, la Commission a recommandé que les premiers puissent accéder à l'emploi sur les mêmes bases que les ressortissants des Etats membres, dès que le statut de réfugié leur a été accordé, et que les seconds puissent accéder à l'emploi dans les mêmes conditions, dans un délai ne dépassant pas six mois après reconnaissance de ce statut².

2.6.2. Accords d'association entre la Communauté économique européenne et des pays tiers

Turquie

L'Accord d'association CEE-Turquie³, tel que mis en œuvre par les Décisions du Conseil d'association 2/76, 1/80 et 3/80⁴, octroie certains droits aux ressortissants turcs et aux membres de leur famille employés et résidant dans les Etats membres de l'Union européenne. En particulier, la Décision 1/80 accorde un accès accru aux droits à l'emploi pour les travailleurs turcs qui appartiennent déjà au marché de l'emploi, en fonction de la durée de leur emploi dans un Etat membre. L'article 6, paragraphe 1, de la Décision 1/80 permet aux travailleurs turcs légalement employés dans un Etat membre de renouveler leur permis de travail avec le même employeur après un an d'emploi légal. Après trois ans d'emploi légal, ces travailleurs ont le droit de changer d'emploi en gardant la même activité et, après quatre ans de travail, ils ont droit au libre accès au marché de l'emploi dans le pays hôte. L'article 7, paragraphe 1, traite de l'accès à l'emploi des membres de la famille autorisés à rejoindre les travailleurs turcs. Ils sont en mesure de répondre aux offres d'emploi après trois ans de séjour régulier dans l'Etat membre concerné en restant soumis à la priorité accordée aux ressortissants de l'Union européenne et obtiennent le libre accès au marché de l'emploi après cinq années de séjour régulier. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, les enfants des travailleurs turcs ayant achevé un cycle de formation professionnelle dans un Etat membre ont le droit d'y exercer un emploi, à condition que l'un de leurs parents ait été légalement employé dans cet Etat pendant une durée minimale de trois ans⁵. La Cour de justice a constamment affirmé que toutes ces dispositions pouvaient avoir un effet direct et pouvaient de ce fait être utilisées par les travailleurs turcs devant les tribunaux nationaux des Etats membres⁶. La Cour a également statué que les droits en relation avec l'emploi impliquent nécessairement un droit de séjour correspondant, faute de rendre le droit d'accès au marché de l'emploi caduc⁷. De surcroît, de courtes périodes de chômage involontaire n'affectent en rien les droits des travailleurs turcs selon la Décision 1/80 et un délai raisonnable devrait leur être accordé pour trouver un nouvel emploi dans l'Etat membre concerné⁸.

1. Commission européenne, proposition modifiée de directive du Conseil sur le droit au regroupement familial, COM (2002) 225 final du 2 mai 2002, p. 21 (projet d'article 14).

2. Commission européenne, proposition modifiée de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, COM (2001) 510 final du 12 septembre 2001, p. 51 (projet article 24, paragraphes 1 et 3).

3. JO, 1973, C 113/1. Voir plus généralement Rogers (2000).

4. Pour les textes, voir Conseil des Communautés européennes (1992) et Rogers (2000).

5. Pour la jurisprudence pertinente relative à l'article 7 de la Décision 1/80, voir Peers Barzilay, Groenendijk et Guild (2000), pp. 1-21.

6. Aff. C-192/89, *Sevince* [1990] ECR 3641; Aff. C-237/91, *Kus* [1992] ECR I-6781, paragraphes 26-27; Aff. C-355/93, *Eroglu* [1994] ECR I-5113, paragraphe 11; Aff. C-36/96, *Günaydin* [1997] ECR I-5143, paragraphe 24; Aff. C-98/96, *Ertanir* [1997] ECR I-5179, paragraphe 24; Aff. C-1/97, *Birden* [1998] ECR I-7747, paragraphe 19.

7. *Sevince, ibidem*, paragraphe 29; *Kus, ibidem*, paragraphes 29-30; *Eroglu, ibidem*, paragraphes 18-20; *Günaydin, ibidem*, paragraphe 26; *Ertanir, ibidem*, paragraphe 26.

8. Aff. C-171/95, *Tetik* [1997] ECR I-329.

Les travailleurs turcs résidant dans les Etats membres de l'Union européenne bénéficient de la même protection contre l'expulsion (l'éloignement) que les ressortissants de l'Union européenne employés dans d'autres Etats membres. L'article 14, paragraphe 1, de la Décision 1/80 contient des termes identiques à l'article 39, paragraphe 3 CE, et autorise des limitations des droits spécifiques accordés par la décision, à la seule condition qu'elles soient «justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique». La Cour de justice a estimé que ces termes doivent avoir la même signification que ceux de l'article 39, paragraphe 3 CE, et donc que l'expulsion (l'éloignement) de ressortissants turcs sur la seule base de raisons générales préventives (au titre de mesure dissuasive pour les autres) ne pouvait se justifier¹. Concernant les droits à la sécurité sociale, la Cour de justice a également statué que l'article 3, paragraphe 1, de la Décision 3/80, stipulant l'égalité de traitement des travailleurs turcs et des membres de leur famille par rapport aux ressortissants des Etats membres, est directement applicable².

Algérie, Maroc et Tunisie

Les accords avec les pays du Maghreb, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie³, confèrent une égalité de traitement aux ressortissants du Maghreb employés et résidant dans les Etats membres de l'Union européenne en matière de conditions de travail ou de rémunération et de sécurité sociale⁴. La Cour de justice a considéré que ces dispositions antidiscriminatoires contenaient des obligations suffisamment claires et précises pour les rendre directement applicables dans les pays d'emploi de l'Union européenne⁵. L'égalité de traitement en matière de sécurité sociale s'étend aux membres de la famille, dont la définition a été faite de manière assez large par la Cour pour y inclure les parents d'un travailleur ainsi que son conjoint résidant dans l'Etat membre hôte⁶. De plus, bien que la Cour ait considéré que le droit à la non-discrimination en matière de conditions de travail ne constitue pas un droit à la résidence permanente tant que le travailleur maghrébin est en emploi, les Etats membres ne peuvent pas mettre fin au séjour du travailleur avant l'expiration de son permis de travail, sauf pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique⁷.

Accords Europe

La Communauté a conclu des Accords Europe avec les dix pays d'Europe centrale ou orientale⁸, également candidats à l'accession à l'Union européenne. Ces accords contiennent une disposition garantissant une égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les ressortissants de l'Union en matière de conditions de travail, de rémunération ou de licenciement⁹, dont la Cour de justice a confirmé le caractère directement applicable¹⁰. Bien que ces accords ne donnent pas droit à l'accès à un emploi salarié, ce droit est accordé au conjoint et aux enfants des travailleurs ayant été admis dans l'Etat membre concerné pour raison de travail¹¹. D'autre part, les Accords Europe offrent un droit d'entrer et de résider dans un Etat membre aux fins d'un emploi indépendant dans le contexte du droit d'établissement¹², reconnu comme directement

1. Aff. C-340/97, *Nazli* [2000] ECR I-957, paragraphes 56-61.

2. Aff. C-262/96, *Sürül* [1999] ECR I-2685. L'article 3, paragraphe 1, de la Décision 1/80 s'applique également à la discrimination indirecte. Requêtes jointes C-102/98 et C-211/98, *Kocak et Örs* [2000] ECR I-1287.

3. *JO*, 1978, L 263/1, 264/1 et 265/1 respectivement. Voir aussi *JO*, 1998, L 97/2 (nouveau traité avec la Tunisie) et *JO*, 2000, L 70/2 (nouveau traité avec le Maroc).

4. Par exemple articles 64-65 du nouvel Accord d'association avec le Maroc, *ibidem*.

5. Aff. C-18/90, *Kziber* [1991] ECR I-199; Aff. C-58/93, *Yousfi* [1994] ECR I-1353; Aff. C-103/94, *Krid* [1995] ECR I-719; Aff. C-126/95, *Hallouzi-Choho* [1996] ECR I-4807; Aff. C-113/97, *Babahenini* [1998] ECR I-183.

6. Aff. C-179/98, *Mesbah* [1999] ECR I-7955.

7. Aff. C-416/96, *El Yassini* [1999] ECR I-1209, paragraphe 67.

8. *JO*, 1993, L 347 (Hongrie); *JO*, 1993, L 348 (Pologne); *JO*, 1994, L 357 (Roumanie); *JO*, 1994, L 358 (Bulgarie); *JO*, 1994, L 359 (République tchèque); *JO*, 1994, L 360 (République de Slovaquie); *JO*, 1998, L 26 (Lettonie); *JO*, 1998, L 51 (Lituanie); *JO*, 1998, L 68 (Estonie); *JO*, 1999, L 51 (Slovénie). Pour une étude détaillée de l'histoire et de la portée des Accords européens, voir Guild (2001), pp. 173-210.

9. Par exemple article 37, paragraphe 1, premier alinéa, de l'Accord Europe-Pologne.

10. Voir Aff. C-162/2000, *Pokrzepowicz-Meyer*, arrêt du 29 janvier 2002 (non encore publié mais disponible auprès du site web de la Cour de justice à l'adresse europa.eu.int/cj/fr/jurispr/index.htm, sous «Jurisprudence récente»).

11. Par exemple article 37, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'Accord Europe-Pologne.

12. Par exemple article 44 de l'Accord Europe-Pologne. Pour une étude détaillée du droit d'établissement dans les Accords Europe et son application dans les quatre Etats membres, voir respectivement Guild (2001), et Böcker et Guild (2002).

applicable dans des arrêts récents de la Cour de justice¹. Toutefois, contrairement aux accords avec les pays du Maghreb, l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale dans les Accords Europe dépend de l'adoption de dispositions de coordination des systèmes de sécurité sociale par le Conseil d'association établi pour chaque accord et aucune disposition de ce type n'a encore été adoptée à ce jour².

1. Voir Aff. C-63/99, *Gloszczuk*, C-235/99, *Kondova*, C-257/99, *Barkoci et Malik* (arrêts du 27 septembre 2001) et C-268/99, *Jany* (arrêt du 20 novembre 2001). Ces affaires sont toutes consultables sur le site web de la Cour de justice, à l'adresse europa.eu.int/cj/en/jurisp/index.htm, sous «Jurisprudence récente».
2. Par exemple, voir respectivement les articles 38 et 39, paragraphe 1, de l'Accord Europe-Pologne. Toutefois, vers la fin de l'année 1999, la Commission a proposé l'étude de ce type de disposition. COM (1999) 675 à 684 final du 20 décembre 1999. Voir aussi Peers Barzilay, Groenendijk et Guild (2000), p. 21.

3. Législation et pratique dans trois Etats membres du Conseil de l'Europe

3.1. Allemagne

3.1.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

Les principaux textes relatifs à la migration pour raison de travail sont la loi sur les étrangers de 1990 (*Ausländergesetz*)¹ sous sa forme amendée, traitant de l'entrée et du séjour, ainsi que le Code de sécurité sociale III (*Sozialgesetzbuch III*) de 1997², définissant les conditions dans lesquelles les non-ressortissants peuvent occuper un emploi. Il existe également quelques ordonnances importantes, en particulier: le Règlement relatif aux titres de séjour délivrés pour l'exercice d'une profession salariée (*Arbeitsaufenthalteverordnung*) de 1990³, sous sa forme amendée; le Règlement relatif à la délivrance d'un permis de travail aux spécialistes hautement qualifiés du secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication de 2000 (*Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie*)⁴; le Règlement d'exception sur la suspension du recrutement des travailleurs étrangers (*Anwerbestoppausnahmeverordnung*) de 1998⁵, sous sa forme amendée; et le Règlement relatif au permis de travail (*Arbeitsgenehmigungsverordnung*) de 1998⁶, sous sa forme amendée. Des modifications significatives seront introduites par la nouvelle loi sur l'immigration, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003; nous les étudierons dans la section 3.1.6 ci-après.

3.1.2. Catégories de travailleurs migrants

En Allemagne, les travailleurs migrants peuvent être classés essentiellement en deux grandes catégories, elles-mêmes organisées en plusieurs sous-catégories selon le statut de résidence et d'emploi du migrant, sa nationalité ou le secteur d'emploi.

La première catégorie concerne les migrants résidant déjà régulièrement en Allemagne. Si ces migrants ont obtenu un permis de séjour les autorisant à travailler (*Aufenthaltsurlaubnis*) (par opposition à un titre de séjour temporaire ou à un permis à des fins spécifiques excluant le travail (*Aufenthaltsbewilligung*), par exemple un permis de séjour pour raison d'étude), ils peuvent occuper un emploi sous réserve de l'obtention d'un permis de travail (*Arbeitsgenehmigung*), accordé sur un plan général ou pour un travail spécifique. Si les travailleurs migrants bénéficient d'un statut de résidence permanent (par exemple un permis de séjour illimité (*unbefristete Aufenthaltsurlaubnis*) ou un permis d'établissement (*Aufenthaltsberechtigung*), le permis de travail n'est pas requis. Un permis de travail ne sera délivré que si l'examen du marché de l'emploi, appliqué au niveau régional par le Bureau de l'emploi local, le permet. Cet examen porte en principe sur les critères suivants: une déclaration de l'employeur exprimant son souhait d'employer le migrant; l'existence d'une véritable vacance; le poste a été proposé au Bureau de l'emploi durant une période de quatre semaines et est resté vacant; aucun ressortissant allemand ou autre candidat privilégié (ressortissants de l'Union européenne ou de l'EEE ou ressortissants de pays tiers ne requérant pas de permis de travail) n'est disponible pour le poste en question; les conditions de travail dans lesquelles le migrant est censé exercer son activité ne sont pas moins favorables que celles

1. 9 juillet 1990, *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) I, p. 1354.

2. 24 mars 1997, BGBl. I, p. 594.

3. 18 décembre 1990, BGBl. I, p. 2994.

4. 11 juillet 2000, BGBl. I, p. 1146.

5. 17 septembre 1998, BGBl. I, p. 2893.

6. 17 septembre 1998, BGBl. I, p. 2899.

7. Les ressortissants des pays suivants peuvent obtenir un permis de travail sans avoir à satisfaire à l'examen du marché de l'emploi: Andorre, Australie, Canada, Chypre, Israël, Japon, Malte, Monaco, Nouvelle-Zélande, Saint-Marin, Suisse et Etats-Unis d'Amérique.

applicables aux ressortissants allemands. A la suite des Accords d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie et les pays du Maghreb, évoqués dans la section 2.6.2 précédente, les travailleurs migrants turcs ou maghrébins jouissent en Allemagne d'une situation privilégiée par rapport aux ressortissants d'autres pays tiers et ne sont pas affectés par certaines restrictions applicables à ces derniers (voir aussi les sections 3.1.4 et 3.1.7 ci-après).

La seconde catégorie de migrants concerne les individus autorisés à entrer en Allemagne pour raison de travail. Bien que la suspension des nouvelles migrations pour raison de travail de 1993 soit en principe toujours en vigueur, certaines exceptions sont admissibles, principalement définies en fonction du secteur d'emploi visé par les migrants et de leurs qualifications. L'ordonnance sur les exceptions à l'octroi d'un permis de travail à un nouveau travailleur étranger établit une distinction entre cinq sous-catégories de migrants exerçant les activités professionnelles suivantes: formation professionnelle (par exemple les stagiaires du gouvernement ou les travailleurs invités); emploi lié à un contrat de travail spécifique (*Werkvertrag*, par exemple dans le secteur de la construction); emploi temporaire, tel que celui des saisonniers ou des salariés agricoles; emploi dans le cadre d'un accord bilatéral régissant les emplois frontaliers; et emploi dans d'autres professions. A l'exception de la dernière sous-catégorie générale, la caractéristique commune aux quatre premières est la nature temporaire de l'emploi. Ces migrants bénéficient d'un permis de travail temporaire limité à la durée de leur emploi et leur permis de séjour n'est pas renouvelable. Par ailleurs, il existe d'autres catégories de migrants dont l'admission ne peut donner lieu à un statut de résidence sûr¹. A l'inverse, les migrants admis pour raison de travail en vue d'emplois spécifiques, tels que les scientifiques, les ouvriers spécialisés qualifiés (si leur activité relève de l'intérêt public), le personnel infirmier, les artistes et les sportifs professionnels, se voient accorder un permis de séjour de longue durée. Certes, le manque d'informaticiens en Allemagne a entraîné l'adoption récente de dispositions plus favorables dans ce domaine et l'admission de travailleurs migrants de ce type pour raison de travail est désormais régie par le règlement relatif aux titres de séjour délivrés pour l'exercice d'une profession salariée de 2000. Les migrants qualifiés du domaine des technologies de l'information (diplômés universitaires ou sous contrat avec un employeur allemand leur garantissant un salaire annuel minimum proche de 50000 euros (précédemment 100000 marks allemands) bénéficient d'un permis de séjour de cinq ans dès lors qu'ils ont obtenu leur permis de travail. Ce permis peut aussi être accordé sans obligation de répondre à l'examen du marché de l'emploi.

Si les permis de travail et de séjour ne sont pas délivrés en Allemagne sur la base d'un quota général formel, des limites sont définies pour l'admission de groupes particuliers de travailleurs migrants. L'admission d'informaticiens migrants hautement qualifiés est limitée en premier lieu à 10000 personnes, mais peut être portée à 20000 en fonction de la demande, même si le cas ne s'est pas encore présenté dans la pratique (voir la section 3.1.3 ci-après). Le nombre de travailleurs invités (*Gastarbeitnehmer*) et de travailleurs sous contrat de travail (*Werkvertragsarbeitnehmer*) dans le cadre d'accords bilatéraux avec les pays d'Europe centrale ou orientale est également limité et fixé pour chaque accord individuel. Il existe de même un quota spécial pour les migrants d'origine allemande en provenance de ces pays (*Spätaussiedler*), fixé annuellement à 100000 personnes.

3.1.3. Données statistiques

Le tableau 1 ci-après indique le nombre de permis de travail délivrés pour les principales catégories de travailleurs migrants au cours des années 1998-2000. Ces chiffres ne sont pas représentatifs du nombre véritable de travailleurs migrants entrant en Allemagne (car une même personne peut obtenir plusieurs permis de travail au cours de la même année) ni de la durée de l'emploi.

1. Ces catégories concernent les enseignants de langue maternelle, les enseignants en langue de niveau universitaire et les cuisiniers spécialisés. Voir l'ordonnance relative aux titres de séjour pour l'exercice d'une profession salariée, paragraphe 4.

Tableau 1: Permis de travail délivrés aux migrants autorisés à entrer en Allemagne pour raison de travail, 1998-2000

	Travailleurs entrant pour formation professionnelle (par exemple travailleurs invités)	Travailleurs sous contrat*	Autres travailleurs migrants (par exemple scientifiques, infirmières, artistes ou détenteurs de «Green Card»)	Travailleurs saisonniers**	Travailleurs frontaliers
1998	3 083	32 988		201 579	9 650
1999	3 705	40 033		223 358	8 835
2000	5 891	43 682	6 716	232 540	9 375

Source: ministère fédéral de l'Intérieur.

* Moyenne annuelle.

** L'activité des travailleurs saisonniers est limitée à un maximum de trois mois par année calendaire. Pour cette période, aucun permis de travail n'est requis.

Si ces chiffres correspondent essentiellement à des emplois temporaires, ils montrent néanmoins une augmentation constante de la demande annuelle de travailleurs migrants en Allemagne, allant à l'encontre de la politique officielle d'interdiction de recrutement. Comme évoqué dans la section 3.1.6 ci-après, le gouvernement a toutefois reconnu que sa position officielle n'était pas tenable plus longtemps. En 1999, la population étrangère totale en Allemagne était d'environ 7,3 millions de personnes (8,9% de l'ensemble de la population) et incluait (approximativement) 2 millions d'étrangers bénéficiant d'un permis de séjour illimité (*unbefristeten Aufenthaltserlaubnis*), 1,75 million disposant d'un permis de séjour limité (*befristete Aufenthaltserlaubnis*), 820 000 personnes avec des permis d'établissement (*Aufenthaltsberechtigung*), et 230 000 personnes en possession d'un titre de séjour temporaire (*Aufenthaltsbewilligung*).

3.1.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: dans la pratique, les permis de travail sont généralement limités à une durée d'un an et ne peuvent être prorogés ou renouvelés sans satisfaire à l'examen du marché du travail, même si des exceptions peuvent intervenir pour certains groupes de travailleurs turcs ou maghrébins couverts par les Accords d'association entre la Communauté économique européenne et des pays tiers¹.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: ces droits sont liés au permis de travail. Dans la mesure où la plupart des permis sont limités à un emploi et à un employeur spécifiques, il n'est pas possible de changer d'emploi sans refaire une demande et satisfaire à nouveau à l'examen du marché de l'emploi. Toutefois, les travailleurs migrants possédant un permis de travail illimité peuvent changer de poste, d'employeur ou de secteur d'activité. Ce droit est acquis si le migrant dispose d'un permis de

1. Par exemple les travailleurs migrants du Maghreb disposant d'un permis de travail, dont la durée est supérieure à celle du permis de séjour: cette mesure s'appliquerait aux conjoints des ressortissants allemands et aux réfugiés reconnus comme tels, dont le mariage a été dissous. Selon la législation nationale, le permis de séjour ne serait pas renouvelé, mais selon la décision de la Cour de justice dans l'affaire *El Yassini* (évoquée dans la section 2.6.2 précédemment), ce groupe (relativement peu nombreux) de personnes a droit au renouvellement du permis de séjour sauf si des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique s'y opposent.

séjour, s'il a été employé en Allemagne pendant cinq ans ou s'il y a résidé régulièrement durant six ans. Les migrants arrivés en Allemagne avant leur seizième anniversaire et ayant terminé leur scolarité ont eux aussi libre accès au marché de l'emploi.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou une résidence permanente indépendamment de l'emploi: les travailleurs migrants peuvent bénéficier d'un permis de séjour illimité (*unbefristeten Aufenthaltserlaubnis*) après cinq ans et d'un permis d'établissement (*Aufenthaltsberechtigung*) après huit ans. Dans le premier cas, ils doivent avoir bénéficié d'un permis de séjour pendant cinq ans, disposer du libre accès au marché de l'emploi et des autorisations nécessaires pour occuper un emploi permanent, d'une connaissance suffisante de la langue allemande, d'un logement adéquat et ne pas être sous le coup d'un arrêté d'extradition. Dans le second cas, ils doivent avoir bénéficié d'un permis de séjour durant huit ans, disposer d'un revenu personnel garanti, avoir cotisé à l'assurance retraite (volontaire ou obligatoire, privée ou publique) pendant une période d'au moins soixante mois et répondre également aux autres critères énoncés ci-dessus. Les travailleurs migrants en possession d'un permis de séjour non renouvelable sont exclus du statut de résident permanent. Cette mesure s'applique aux migrants qui, engagés dans une formation professionnelle, se sont vu accorder un titre de séjour temporaire excluant l'emploi (*Aufenthaltsbewilligung*), ceux employés sous un contrat de travail entre une entreprise en Allemagne et une entreprise dans un pays tiers reposant sur un accord bilatéral avec un Etat d'Europe centrale ou orientale et munis d'un permis de séjour pour un emploi temporaire tel qu'évoqué précédemment. Dans ces circonstances, la résidence permanente ne peut être obtenue qu'au travers du mariage avec un ressortissant allemand.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: le logement est de la responsabilité des travailleurs migrants. En Allemagne, l'Etat n'intervient pas sur le marché du logement, même s'il soutient le logement social¹. D'autre part, les personnes économiquement faibles peuvent obtenir une aide de l'Etat pour le paiement du loyer, à condition que leurs revenus n'excèdent pas un certain plafond. Elles peuvent aussi bénéficier de l'aide sociale (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) si elles ne peuvent se loger par leurs propres moyens et remplissent les conditions requises pour cette aide. Bien que les migrants aient les mêmes droits que les ressortissants allemands en matière de logement, l'acceptation de l'aide sociale constitue selon la loi sur les étrangers de 1990 un motif d'extradition. Cette expulsion (l'éloignement) n'a pas un caractère systématique, mais représente un risque réel. Toutefois, si les migrants disposent d'un permis d'établissement ou d'un permis de séjour illimité et sont nés en Allemagne ou y sont arrivés avant leur majorité, ils ne peuvent être extradés à ce motif.

Santé: en Allemagne, le système de santé intervient à deux niveaux: le premier est celui de l'assurance maladie légale, couvrant 95% de la population, le second est l'aide sociale. Les migrants occupant un emploi sont légalement assurés et ont un accès illimité aux soins médicaux, au même titre que les ressortissants allemands. Il en va de même des migrants sans travail percevant des allocations de chômage. S'ils ne bénéficient plus du droit à l'assurance maladie lié au versement des allocations de chômage, ils peuvent demander la prise en charge des soins médicaux par l'aide sociale. Une telle demande peut toutefois conduire à leur expulsion (éloignement), sauf à disposer d'un statut de résidence permanent.

Sécurité sociale: selon le Code social IV (*Sozialgesetzbuch IV*), toutes les personnes employées en Allemagne ont accès sur un pied d'égalité à la sécurité sociale. Toutefois, il existe des restrictions liées à certaines prestations non contributives. Les allocations familiales et d'éducation des enfants ne sont accessibles qu'aux migrants bénéficiant d'un permis de séjour (et non aux détenteurs d'une autorisation de séjour temporaire) ou d'un permis d'établissement à condition que les enfants résident également en

1. Les personnes à faibles revenus ont droit à un certificat de droit au logement (*Wohnberechtigungsschein*), qui leur permet de bénéficier de logements financés avec l'aide du gouvernement. Dans la pratique, tous les migrants, quelle que soit la nature de leur permis de séjour (illimité ou permanent), peuvent obtenir le certificat, même si les migrants ne disposant que d'un permis de séjour temporaire (*Aufenthaltsbewilligung*) rencontrent souvent plus de difficultés à obtenir ce document.

Allemagne; l'aide familiale pour l'assurance-maladie est payée uniquement pour les membres de la famille en Allemagne; et le montant des retraites est réduit de 30% si le bénéficiaire réside à l'étranger, sachant que la retraite est payée en intégralité en cas d'accord de sécurité sociale avec le pays d'origine du migrant. Ces restrictions, dont celles ayant trait aux allocations familiales et à l'aide familiale, ne sont plus applicables aux ressortissants turcs, car, par sa décision dans l'affaire *Sürül* (voir la section 2.6.2 plus haut), la Cour de justice a estimé que la disposition sur la sécurité sociale de l'Accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie était directement applicable.

c. Unité familiale

Les travailleurs migrants peuvent être rejoints par leur conjoint, un partenaire du même sexe si la relation a été formalisée (*Lebenspartnerschaft*) et leurs enfants non mariés de moins de 16 ans. Si les enfants ont 16 ans révolus, ils peuvent rejoindre le migrant s'ils ont des connaissances suffisantes en langue allemande ou s'il est estimé, du fait des circonstances et de leur éducation antérieures, qu'ils sont capables d'intégrer la société allemande, ou encore s'ils vivent une situation de grande précarité. Pour les autres membres de la famille, le regroupement est également admissible dans les cas de grande précarité.

Avant que le regroupement familial puisse être opéré, les travailleurs migrants doivent, en tout état de cause, posséder un permis de séjour ou d'établissement, un logement adéquat et des moyens d'existence suffisants, de par leur propre emploi, leurs biens personnels ou d'autres ressources. De plus, les migrants doivent remplir l'une des conditions suivantes avant que leur conjoint ou concubin puisse les rejoindre: possession d'un permis d'établissement (par exemple résidence d'au moins huit ans); possession d'un permis de séjour (bien que, dans ce cas, intervienne la condition supplémentaire de l'existence de la relation familiale au moment de la première arrivée du migrant en Allemagne et de sa mention sur la première demande de permis de séjour); naissance ou arrivée en tant que mineur sur le territoire allemand, possession d'un permis de séjour illimité ou d'un permis d'établissement, séjour régulier en Allemagne durant huit ans et atteinte de l'âge de la majorité. Concernant les enfants des travailleurs migrants, l'autre parent doit également posséder un permis de séjour ou d'établissement, cette dernière condition n'étant néanmoins pas applicable en cas de dissolution du mariage.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langue et d'intégration

Formation professionnelle: les travailleurs migrants ont accès à la formation professionnelle, sous réserve de l'autorisation de leur employeur, si cette formation entraîne leur absence de leur poste de travail. A défaut du financement de la formation par l'employeur (par exemple quand elle est nécessaire à l'accomplissement du travail), les migrants sont eux-mêmes responsables de la couverture des frais de la formation. Les employeurs n'ont aucune obligation de soutenir financièrement la formation professionnelle. Toutefois, les travailleurs migrants peuvent bénéficier d'une aide financière en couverture du coût de la formation professionnelle, versée par l'assurance emploi, si, au début de la formation, ils avaient résidé en Allemagne pendant cinq ans, y avaient été employés légalement, ou si l'un de leurs parents avait été résident en Allemagne durant trois ans et employé légalement, et si, à la fin de la formation, la perspective qu'ils soient employés en Allemagne se profile. Les migrants au chômage ou qui risquent de se retrouver dans cette situation peuvent également obtenir une aide pour la formation professionnelle, sur la base des allocations de chômage. En 1999, 9% des migrants ont bénéficié de cette aide. L'aide à la formation professionnelle dans ces deux situations n'est pas soumise à la condition que le migrant conserve le même employeur ou secteur d'activité, sauf bien évidemment si le contrat de travail en dispose autrement.

Cours de langues et d'intégration: la législation actuelle ne régit pas la mise à disposition de cours de langues et d'intégration. Dans la mesure où des cours de langues publics existent, ils sont proposés facultativement et en fonction des possibilités financières. L'Etat couvre également le coût des cours de langue pour les immigrants d'origine allemande (*Aussiedler*).

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Les travailleurs migrants sont traités sur un pied d'égalité avec les ressortissants allemands en matière d'allocations de chômage. La durée de versement des allocations de chômage dépend de la durée d'emploi et de l'âge de la personne concernée, elle s'étend de six à trente-deux mois. A l'expiration du service des allocations de chômage, une assistance chômage prend le relais. Elle est payable si la personne concernée est toujours sans emploi et ne dispose d'aucun autre moyen de subsistance. Pour les travailleurs migrants détenteurs d'une autorisation de séjour temporaire, qui peut en pratique prendre fin dès que le migrant se trouve au chômage, la situation légale est précaire. Conformément à la jurisprudence des tribunaux sociaux allemands, les migrants dont le permis de travail a expiré ne sont pas considérés comme disponibles sur le marché de l'emploi s'ils n'ont pas trouvé un nouvel emploi dans un délai d'un an, car ils n'entrent pas dans la définition du «chômeur» indispensable au versement des allocations et assistance chômage. Les travailleurs migrants ne peuvent être extradés durant la période de service des allocations de chômage car ces dernières sont fondées sur leurs cotisations à l'assurance chômage. Mais, dès l'expiration de leur droit à ces allocations, la perception d'une assistance chômage ou d'une aide sociale est un motif légal de refus de renouvellement du permis de séjour (même si ce motif ne s'applique pas aux étrangers en possession d'un permis de résidence permanent). En cas de refus de ce renouvellement, la personne concernée est obligée de quitter le pays. L'octroi de l'aide sociale constitue également un motif explicite d'expulsion (d'éloignement) dans la loi sur les étrangers, bien que les migrants en possession d'un permis d'établissement ne puissent être extradés pour cette raison.

f. Droits syndicaux et consultation

Les travailleurs migrants ont le droit d'adhérer à des syndicats et de former leurs propres syndicats, même si dans la pratique un tel syndicat n'a pas encore vu le jour. En matière de consultation, des conseils ont été créés au niveau municipal et il existe un commissaire fédéral chargé des étrangers (*Bundesbeauftragte für Ausländerfragen*) au niveau national ainsi que dans la plupart des Länder. Ces organes jouent un rôle important dans le climat politique général et dans la formation de l'opinion publique, même si les positions qu'ils adoptent ne sont pas toujours suivies. Malgré l'absence de mécanisme formel de consultation, il existe également un certain nombre d'organisations de travailleurs migrants, en particulier l'organisation des travailleurs migrants turcs, la plus influente. La coopération entre ces organisations intervient au niveau du commissaire fédéral chargé des étrangers.

3.1.5. Accords bilatéraux ou multilatéraux

Depuis le 1^{er} janvier 1995, l'Allemagne a conclu des accords bilatéraux concernant les travailleurs migrants avec les pays d'Europe centrale et orientale suivants: Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Slovaquie et Slovénie. Avant le 1^{er} janvier 1995, des accords bilatéraux concernant les travailleurs migrants existaient déjà avec la Pologne, la Turquie, la République tchèque, la Hongrie et la Roumanie, les trois derniers ayant été amendés depuis lors. Un accord sur les travailleurs migrants avec la Croatie est également en préparation.

3.1.6. Débat politique et public

Au cours des trois dernières années, les questions liées aux étrangers ont donné lieu à de vastes débats politiques et publics, avec un impact direct et indirect sur le traitement des travailleurs migrants en Allemagne. Après l'élection du nouveau gouvernement de coalition «rouge-vert» en 1998, des propositions ont été introduites en 1999 pour simplifier les conditions d'obtention de la nationalité allemande, dont la réduction de la période d'attente de huit ans, l'octroi automatique de la nationalité allemande à la naissance et l'introduction de possibilités de double nationalité. Toutefois, la loi qui a finalement été adoptée constituait un compromis politique évident lié à la nécessité d'obtenir l'approbation de la Chambre haute du parlement (*Bundesrat* – où sont représentés les Länder allemands) à majorité conservatrice. La loi n'a pas réduit la période d'attente pour obtenir la nationalité et n'a que

légèrement étendu les possibilités de double nationalité. Qui plus est, alors que la loi stipulait pour la première fois que les enfants nés de parents ayant résidé huit ans en Allemagne et détenteurs d'un statut de résidence permanent bénéficiaient de la nationalité allemande, elle stipulait également qu'ils devaient abandonner leur deuxième nationalité à leur dix-huitième anniversaire, faute de quoi ils perdraient la nationalité allemande.

Au début de l'année 2000, lorsqu'il devint évident que l'industrie de l'informatique nationale manquait de main-d'œuvre, le règlement relatif à la délivrance d'un permis de travail aux spécialistes étrangers hautement qualifiés du secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication – évoqué précédemment dans la section 3.1.1 – a été introduit pour offrir une «carte verte» aux spécialistes informatiques. Peu de temps après, un débat plus large est né à propos de la création d'un nouveau système d'immigration visant à étendre l'accès des travailleurs hautement qualifiés au marché de l'emploi allemand et à régler la question de l'intégration des étrangers, en particulier l'apprentissage de la langue. Le ministère fédéral de l'Intérieur a créé une Commission indépendante d'immigration (*Zuwanderungskommission*¹), qui a publié son rapport au cours de l'été 2001. Ce rapport contenait un certain nombre de déclarations marquantes². Il soulignait nettement que l'Allemagne avait été un pays d'immigration à certaines périodes et qu'elle avait besoin d'immigrants. Il proposait, entre autres, l'arrêt de la politique officielle interdisant le recrutement de nouveaux travailleurs migrants (introduite au début des années 1970), mentionnait la nécessité d'organiser l'immigration vers l'Allemagne et des mesures de promotion de l'intégration, l'introduction d'un système à points pour l'entrée des travailleurs migrants, et des améliorations dans le traitement des immigrants et des réfugiés. Une version édulcorée de ces propositions, sous la forme d'un projet de loi sur l'immigration, a été présentée par le gouvernement au parlement, bien que certains amendements restrictifs aient été introduits après l'attaque terroriste du 11 septembre aux Etats-Unis. La Chambre basse du parlement (Bundestag) a approuvé cette loi le 1^{er} mars 2002. Celle-ci est passée au Bundesrat après un vote serré à la fin du mois de mars 2002, lorsque le Land de Brandebourg a été soupçonné d'avoir voté en faveur de la loi malgré un désaccord au sein des parties de la coalition gouvernant le Land³. Le président a signé la loi le 20 juin 2002⁴.

La nouvelle loi sur l'immigration⁵ simplifie le système actuel de permis de séjour en instituant seulement deux types de permis: un permis de séjour limité (*befristete Aufenthaltserlaubnis*) et un permis d'installation illimité (*unbefristete Niederlassungserlaubnis*)⁶. Elle a aussi défini un système de concours à points pour le recrutement de travailleurs qualifiés, d'experts et de spécialistes⁷. Toutefois, la loi est sujette à de nombreuses controverses car elle limiterait l'entrée de certains enfants de plus de 12 ans souhaitant rejoindre leurs parents en Allemagne, sauf à prouver une connaissance suffisante de la langue allemande. La loi permettrait néanmoins l'entrée des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans si la situation familiale ou l'intérêt de l'enfant le nécessitent⁸. La loi contient également des mesures destinées à promouvoir l'intégration des immigrants dans la société allemande, leur conférant un droit et une obligation de participer à des programmes d'intégration composés de cours de langue intensifs et de séminaires sur la culture, l'histoire, la société et le système juridique allemands⁹.

1. Connue également sous le nom de Commission Süssmuth, du nom de sa présidente, le professeur Rita Süssmuth.

2. «Structurer l'immigration – Encourager l'intégration» (*Zuwanderung gestalten - Integration fördern*) (juillet 2001).

3. Schmidt (2002), p. 5.

4. Loi sur la restriction et le contrôle de l'immigration en Allemagne (loi sur l'immigration) (*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (*Zuwanderungsgesetz*)), 25 juin 2002, BGBl. I, p. 1946 et suivantes (ci-après nouvelle loi sur l'immigration).

5. Voir aussi Schmidt (2002), pp. 9-13.

6. Nouvelle loi sur l'immigration, article 1, paragraphes 4, 7 et 9.

7. *Ibidem*, article 1, paragraphe 20.

8. *Ibidem*, article 1, paragraphes 32.2 et 4. L'exigence précédente ne s'applique toutefois pas aux enfants étrangers des citoyens allemands, à ceux des migrants possédant un *Niederlassungserlaubnis* ou des réfugiés, ni aux enfants arrivant avec l'un des parents. Dans ces situations, la limite d'âge de 18 ans est applicable. *Ibidem*, article 1, paragraphes 28.1 et 2 et 32.1.

9. *Ibidem*, article 1, paragraphes 43-45.

Toutefois, les partis conservateurs allemands (CDU/CSU) ont annoncé que, à la lumière de la controverse sur l'adoption de la loi par le Bundesrat, ils demanderont à la Cour constitutionnelle de déclarer la loi nulle et non avenue. La nouvelle loi doit entrer en vigueur en janvier 2003, bien que l'avenir de cette législation, dans sa forme actuelle, risque d'être compromis si les partis conservateurs obtiennent suffisamment de voix aux élections générales fédérales du 22 septembre 2002 pour former une nouvelle coalition gouvernementale.

3.1.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

La CEDH et l'Accord d'association entre la CEE et la Turquie ont eu l'influence la plus marquante sur le traitement des travailleurs migrants dans la législation et les pratiques allemandes. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme a influé sur les décisions des tribunaux allemands, en particulier l'interprétation de l'article 8 de la CEDH. Toutefois, certains cas de jurisprudence de la Cour ne sont pas appliqués; l'arrêt dans l'affaire *Gaygusuz c. Autriche* évoquée précédemment dans la section 2.1 n'a, par exemple, toujours pas été appliqué. Les autres conventions pertinentes du Conseil de l'Europe ont eu un impact plus limité. La Convention européenne d'établissement est appliquée en ce qui concerne les conditions d'expulsion (d'éloignement) des migrants ayant légalement résidé durant dix ans (voir plus haut la section 2.4). La Charte sociale européenne n'a pas réellement eu d'incidence sur le statut des travailleurs migrants, essentiellement du fait qu'elle est considérée comme non directement applicable, et que l'Allemagne a seulement signé (mais non pas ratifié) la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. La position officielle concernant ce dernier instrument veut que sa ratification est pour l'instant impossible en raison du chômage persistant en Allemagne, et à la lumière des incertitudes sur l'impact du futur élargissement de l'Union européenne à l'Est et la nouvelle loi sur l'immigration¹. L'Accord d'association entre la CEE et la Turquie ainsi que les décisions du Conseil d'association (2/76, 1/80 et 3/80) ont eu les retombées les plus marquantes. L'importante jurisprudence de la Cour de justice, évoquée précédemment en section 2.6.2, largement développée à la suite de renvois préjudiciels des tribunaux allemands, a considérablement amélioré le statut des migrants turcs résidant en Allemagne. Pour l'instant, les Accords Europe n'ont pas eu d'incidence sur le traitement des migrants en provenance des pays d'Europe centrale ou orientale², bien que cette situation risque de changer au fil des développements de la jurisprudence de la Cour de justice.

3.1.8. Incidence des règles de l'Accord général sur le commerce et les services

Les règles de l'AGCS n'ont eu aucune incidence sur la politique de migration économique en Allemagne.

3.2. Pays-Bas

3.2.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

Les règles spécifiques concernant la migration pour raison de travail vers les Pays-Bas sont définies dans la loi sur le travail des étrangers (*Wet arbeid vreemdelingen*) de 1994, telle qu'amendée en 1997 et 2000³, et dans les textes suivants des ordonnances: réglementation d'application de la loi sur le travail des étrangers (*Besluit Uitvoering Wet arbeid vreemdelingen*); autres règles d'application (*Delegatie en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen*; *Uitvoeringsregels Wet Arbeid vreemdelingen*); et les règles d'orientation de l'administration des services de l'emploi (*Beleidsregels Algemene Directie voor de*

1. Voir aussi Guild (1999), p. 27, où les raisons avancées pour justifier la non-ratification de cette convention sont le niveau persistant et élevé du chômage et l'existence d'obligations similaires dans la Charte sociale européenne.

2. Si les dispositions de ces accords concernant le droit d'établissement n'ont été utilisées que parcimonieusement par les ressortissants de ces pays, elles ont bénéficié aux migrants qui avaient déjà un permis de séjour, mais qui étaient dans l'impossibilité d'exercer une activité indépendante. Voir Böcker (2002), pp. 33 et 37.

3. 21 décembre 1994, *Staatsblad* (Stb.) 959; 6 novembre 1997, Stb. 510; 28 septembre 2000, Stb. 496.

Arbeidsvoorziening). La loi sur l'immigration (*Vreemdelingenwet*)¹ de 2000, les décrets et arrêtés royaux d'application du ministère de la Justice (*Vreemdelingenbesluit*² *Vreemdelingenvoorschrift*³) et la circulaire sur l'immigration (*Vreemdelingencirculaire*) ont également une importance particulière.

3.2.2. Catégories de travailleurs migrants

Il existe principalement trois catégories de travailleurs migrants admis pour raison de travail aux Pays-Bas. Elles dépendent toutes trois des règles liées à la première admission. La catégorie principale concerne les emplois pour lesquels un permis de travail (*tewerkstellingsvergunning, twv*) est requis et qui sont soumis à l'examen complet du marché de l'emploi (par exemple, personne sur le marché de l'emploi hollandais et de l'Union européenne n'est en mesure d'occuper l'emploi en question). La deuxième catégorie concerne les emplois nécessitant également un permis de travail, mais non soumis à l'examen du marché de l'emploi ou seulement de manière limitée. Cette catégorie est définie sur la base de la profession/du secteur, des compétences et du revenu. Aucun examen du marché de l'emploi n'est requis en cas de transferts interentreprises à condition que le salarié dispose d'un revenu annuel brut minimal de 50 000 euros, qu'il possède au moins un diplôme de l'enseignement professionnel supérieur (HBO+) et qu'il soit un spécialiste ou qu'il occupe un poste de direction supérieure dans l'entreprise. La politique de transfert interentreprises dépend également de l'assise financière et de l'envergure de la société, cette dernière devant disposer de bureaux dans au moins trois pays et réaliser un chiffre d'affaires global annuel ou des recettes d'au moins 50 millions d'euros⁴.

De surcroît, aucun examen du marché de l'emploi n'est requis pour les migrants admis en vertu des obligations internationales, par exemple les mouvements des salariés ressortissants de pays tiers dans le cadre de prestations de services effectuées par un ressortissant de l'Union européenne et l'AGCS (voir la section 3.2.8 ci-après), le personnel universitaire⁵ et les stagiaires⁶, ainsi que les personnes entrées aux Pays-Bas pour un apprentissage pratique⁷. Un examen limité du marché de l'emploi est appliqué aux spécialistes du traitement de l'information dotés de qualifications de niveau HBO+ ou au-delà, aux cadres dirigeants et aux spécialistes percevant un salaire mensuel brut de plus 3 630,24 euros. La troisième catégorie a trait aux emplois ne nécessitant pas de permis de travail et concerne les travailleurs indépendants en possession d'un permis de séjour et les travailleurs migrants temporaires, qui n'établissent pas de résidence permanente aux Pays-Bas et dont l'emploi est lié ou limité à certaines activités spécifiques. Il s'agit par exemple des journalistes, ou encore des hommes d'affaires venant négocier des contrats ou participant à des foires commerciales. Sur un plan général, aucune de ces catégories n'est soumise à un système de quota, bien qu'en ce qui concerne la première catégorie le ministère du Travail et des Affaires sociales ait conclu un accord avec les partenaires sociaux du secteur de la santé dans le but de recruter du personnel infirmier.

1. 23 novembre 2000, Stb. 495; dont le dernier amendement date du 14 septembre 2001, Stb. 432.

2. 23 novembre 2000, Stb. 497, amendé le 19 mars 2001, Stb. 143.

3. 18 décembre 2000, *Staatscourant* (Stcrt.) 2000, 10; dont le dernier amendement date du 27 mars 2002, Stcrt. 2002, 69.

4. Cette politique constitue un obstacle pour les entreprises dont c'est la première ouverture d'un bureau à l'étranger, en l'occurrence aux Pays-Bas (le plus souvent leur quartier général européen) et qui souhaitent transférer des cadres supérieurs pour fonder cette base européenne. Dans ces circonstances, étant donné que l'entreprise ne dispose que de deux bureaux, l'examen complet du marché de l'emploi ainsi que l'examen des besoins économiques de l'entreprise doivent être satisfaits. L'entreprise peut chercher à simplifier ce processus en «pariant» une agence officielle de recrutement de conduire un simulacre de recrutement infructueux de manière à permettre ensuite à l'entreprise de requérir des permis de travail pour son propre personnel. S'il s'agit d'une entreprise américaine, elle pourra aussi contourner ces examens sur la base du traité d'amitié américano-néerlandais concernant le commerce entre les deux pays. Dans la pratique toutefois, dans les situations où aucun visa n'est nécessaire pour entrer aux Pays-Bas, ces transferts interentreprises sont souvent réalisés illégalement avant que leur statut soit régularisé. En mai 2002, une commission interdépartementale a conseillé au Gouvernement néerlandais de supprimer l'obligation de disposer de bureaux dans trois pays. Le gouvernement a accepté de suivre ce conseil, mais l'exigence n'a pas encore été supprimée officiellement.

5. Cette exemption est limitée au personnel suivant de l'université, de l'enseignement professionnel supérieur et des instituts de recherche: *a.* les personnes menant une recherche de doctorat; *b.* celles menant une recherche de troisième cycle pour un maximum de trois ans et *c.* les chercheurs hautement qualifiés, en affectation temporaire, sur recommandation de l'Académie néerlandaise des sciences (Nederlandse Academie voor Wetenschappen).

6. La durée est limitée à un maximum d'un an.

7. La durée est limitée à un maximum de six mois et un quota par employeur est applicable.

3.2.3. Données statistiques

Les données statistiques disponibles (tableau 2) correspondent au nombre de permis de travail délivrés annuellement entre 1998 et 2000 et non au nombre réel de migrants employés aux Pays-Bas durant cette période. Ces chiffres montrent un accroissement annuel constant du nombre de permis de travail délivrés, avec une augmentation assez marquée du nombre de permis délivrés en 2000 à des travailleurs migrants répondant à l'examen complet du marché de l'emploi.

Tableau 2: *Permis de travail* (tewerkstellingsvergunning, twv) *délivrés pour raison de travail aux Pays-Bas, 1998-2000*

	Twv: examen complet du marché de l'emploi	Twv: pas d'examen du marché de l'emploi ou examen limité
1998	3 783	Total: 11 397 incluant: 1 597: demandeurs d'asile avec protection temporaire 1 718: extensions 2 655: intra-entreprise 1 635: stagiaires/ <i>praktikanten</i> 955: personnel universitaire
1999	4 667	Total: 16 149 incluant: 4 136: demandeurs d'asile avec protection temporaire 2 520: extensions 2 499: intra-entreprise 2 375: stagiaires/ <i>praktikanten</i> 1 118: personnel universitaire
2000	6 057	Total: 21 621 incluant: 5 884: demandeurs d'asile avec protection temporaire 3 137: extensions 2 717: intra-entreprise 3 809: stagiaires/ <i>praktikanten</i> 1 374: personnel universitaire

3.2.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: la durée maximale du premier permis de travail dans les catégories d'emplois nécessitant ce permis est de trois ans. Un permis de travail n'est plus nécessaire si le travailleur migrant a séjourné légalement dans le pays durant trois ans en occupant un emploi nécessitant un permis de travail. Il bénéficie alors d'un accès libre au marché de l'emploi néerlandais. A l'exception des travailleurs migrants venant de Turquie, pour lesquels les permis de travail peuvent être prolongés pour la durée du contrat de travail en vertu de la décision 1/80 du Conseil d'association, il est impossible de proroger un permis de travail pour un emploi temporaire, ce qui concerne dans la pratique tous les contrats de travail conclus pour une durée inférieure à trois ans. Dans ce cas, pour étendre la période d'emploi, l'employeur doit demander un nouveau permis de travail et démontrer que toutes les exigences (y compris l'examen du marché de l'emploi) sont remplies. Dans la pratique, ce système de demande est plus simple et plus rapide pour la catégorie d'emploi non soumise, ou seulement de manière limitée, à l'examen du marché de l'emploi. Pour éviter les difficultés liées à la demande d'un nouveau permis de travail, les employeurs préfèrent parfois conclure des contrats de travail de trois ans ou de durée indéterminée avec le travailleur migrant au moment de la première demande de permis de travail. Dans ce cas, les travailleurs migrants bénéficient d'une situation plus avantageuse que les ressortissants néerlandais employés à des postes équivalents, puisque, pour leur

part, ceux-ci ne se voient proposer en principe que des contrats d'un an, avec possibilité de prolongation si leur travail donne satisfaction. Toutefois, les autorités délivrant les permis de travail tentent souvent d'inciter les employeurs à accepter un premier permis de travail d'une validité inférieure à trois ans.

Droit à changer d'emploi, d'employeur ou de secteur d'activité: aucun obstacle légal n'empêche les travailleurs migrants, dans les différentes catégories de permis de travail, de changer d'emploi, d'employeur ou de secteur d'activité. Toutefois, si les migrants souhaitent changer d'emploi au cours des trois premières années, l'employeur doit obtenir un nouveau permis de travail pour le migrant et remplir toutes les exigences, y compris l'examen du marché de l'emploi. Dans la pratique, le droit des migrants à changer de travail relève plutôt de l'utopie, d'autant qu'il est souvent déconseillé aux migrants employés sur la base d'un permis de travail de trois ans de tenter de changer d'emploi au cours des trois premières années.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou une résidence permanente indépendamment de l'emploi: après obtention d'un permis de séjour temporaire valide pour l'emploi durant trois années consécutives, le travailleur migrant n'a plus besoin de permis de travail. Après cinq ans, il peut acquérir un droit de résidence sûr, à condition de pouvoir faire preuve de moyens financiers suffisants pour subvenir à ses propres besoins¹. Si la durée du contrat de travail est inférieure à trois ans, l'obtention de ce statut de résidence plus sûr dépend de la demande par l'employeur, bien avant l'échéance du premier contrat de travail, d'un nouveau permis de travail. A défaut, il y aura interruption entre les permis de travail et les permis de séjour (qui sont délivrés simultanément), d'où une interruption du séjour légal, avec pour conséquence l'annulation de la période prise en compte pour l'obtention d'un droit de résidence sûr indépendant de l'emploi ou d'un droit de séjour permanent, la période donnant droit au séjour permanent redémarrant à zéro.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: en principe, il incombe aux travailleurs migrants de trouver leur logement, sauf si l'employeur accepte de s'en charger, bien que la demande de permis de travail risque fort d'être rejetée si l'employeur n'est pas en mesure de convaincre les autorités qu'un logement adéquat est disponible pour l'employé migrant. Dans la pratique, toutefois, aucune preuve de bail de location n'est requise, il suffit d'une déclaration stipulant que l'hébergement sera organisé à l'arrivée. Il existe également des agences de location et des agents immobiliers spécialisés dans la recherche de logements pour les migrants. Les loyers mensuels pour un studio en ville commencent aux environs de 950 euros et dépendent grandement de la ville concernée et de la situation du marché. Les travailleurs migrants peuvent aussi prétendre aux logements sociaux après obtention du permis de séjour. Toutefois, dans la pratique, les délais d'attente pour de tels logements peuvent être extrêmement longs. Ainsi, à Amsterdam, les nouveaux candidats doivent compter sur une attente de dix à quinze ans avant qu'un logement social se libère².

Santé: l'accès des travailleurs migrants au système de santé néerlandais est fonction de leurs revenus. Les migrants dont les revenus annuels dépassent 30700 euros ne sont pas couverts par ce système et sont invités à souscrire une assurance maladie privée. Les migrants employés par de grandes sociétés sont souvent couverts par des systèmes de santé propres à l'entreprise, avec pour conséquence une participation de l'employeur à leur cotisation.

Sécurité sociale: en règle générale, les travailleurs migrants ne sont exclus d'aucune branche de la sécurité sociale, à condition de résider légalement aux Pays-Bas et d'être employés conformément à la loi sur le travail des étrangers. Ils bénéficient ainsi des allocations de chômage, des allocations d'incapacité de longue durée, des allocations familiales, de l'accès au système national des retraites et à

1. Les travailleurs migrants dotés d'un permis de séjour temporaire (*tijdelijk*) sont exclus du statut de résident permanent. Article 3.5.2, *Vreemdelingenbesluit*, 2000.

2. D'un autre côté, dans une agglomération plus petite, par exemple un village proche de Leeuwarden, il peut être possible d'obtenir un logement social immédiatement.

l'assurance nationale couvrant les frais médicaux exceptionnels, par exemple les frais d'hospitalisation de longue durée.

c. Unité familiale

Les membres de la famille autorisés à rejoindre le travailleur migrant sont le conjoint au sens large du terme, c'est-à-dire les partenaires mariés ou non mariés des deux sexes, ainsi que les enfants mineurs de moins de 18 ans. Les enfants de plus de 18 ans et les autres parents peuvent rejoindre le travailleur s'ils sont financièrement et affectivement à charge et s'ils vivaient sous le même toit avant la venue du travailleur aux Pays-Bas. Conformément à une nouvelle politique, annoncée le 30 octobre 2001, les enfants de moins de 18 ans doivent rejoindre le travailleur migrant dans un délai de cinq ans après l'arrivée de ce dernier dans le pays. En fait, la seule condition au regroupement familial est que le travailleur migrant dispose des ressources suffisantes pour prendre en charge les membres de sa famille. Il n'est pas nécessaire que le travailleur réside aux Pays-Bas durant une période donnée avant le regroupement familial ou qu'il dispose d'un logement adapté.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: en général, les travailleurs migrants peuvent suivre des cours de formation professionnelle durant leur emploi avec l'autorisation de leur employeur. Si l'employeur considère que les cours peuvent être utiles au salarié, il prend en principe en charge le coût de la formation. Bien que les migrants aient la possibilité de s'inscrire en toute liberté à d'autres cours pour développer leurs compétences, ils risquent de rencontrer de nombreux obstacles pratiques. A titre d'exemple, les travailleurs migrants provenant de pays dont les normes en matière de travail sont moins développées n'envisageront même pas la possibilité de s'inscrire à ces cours durant les horaires de travail. De surcroît, les inscriptions en dehors des horaires de travail peuvent s'avérer impossibles. Il est de notoriété publique qu'il est parfois demandé aux informaticiens des pays de l'Europe orientale ou d'Asie, par exemple l'Inde, de travailler douze heures par jour, ce qu'ils considéreraient comme normal dans leur pays, mais qui leur laisse en fait fort peu de temps pour améliorer leurs compétences en s'inscrivant à des cours.

Cours de langues et d'intégration: la loi sur l'intégration des immigrants (*Wet inburgering Nieuwkomers*)¹ exclut les travailleurs migrants des cours de langues et d'intégration (par exemple le programme d'intégration dans la société néerlandaise – *Inburgeringscursus*), organisés par les autorités publiques. Les seuls travailleurs migrants qui ne sont actuellement pas dispensés des *Inburgeringscursus* sont les membres du clergé². Certaines entreprises organisent également des cours de néerlandais dans le cadre de la formation interne pour les salariés migrants, mais ce n'est par exemple pas le cas des entreprises d'informatique plus petites, où l'anglais est la langue usuelle.

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Comme nous l'évoquions précédemment, les travailleurs migrants résidant légalement aux Pays-Bas et employés conformément à la loi sur le travail des étrangers bénéficient de la protection de la sécurité sociale, qui inclut le droit aux allocations de chômage. Ce droit et le montant des indemnités versées dépendent de la durée de l'emploi précédent plutôt que de la durée du séjour. Si, avant le premier jour de chômage involontaire, les migrants ont travaillé durant vingt-six semaines au cours des trente-neuf semaines précédentes, ils peuvent percevoir des indemnités de chômage temporaire correspondant à 70% du salaire minimum durant une période de six mois. Si les migrants ont travaillé durant quatre ans au cours des cinq dernières années (au minimum pendant cinquante-deux jours par an), ils peuvent bénéficier d'une allocation de chômage basée sur le salaire, s'élevant à 70% de leur dernier salaire. La durée de versement de l'allocation est fonction de la durée d'emploi et de l'âge du salarié, elle varie de six mois à cinq ans. En principe, le chômage en lui-même ne constitue pas un motif d'extradition.

1. 9 avril 1998, Stb. 261.

2. 28 juin 2001, Stb. 351, et 19 décembre 2001, Stcr. 247, p. 9.

Toutefois, dans la pratique, si le travailleur migrant est au chômage au moment de l'expiration de son permis de séjour, ce dernier ne peut être prorogé.

f. Droits syndicaux et consultation

Aucun obstacle légal n'empêche les travailleurs migrants d'adhérer à des syndicats et le droit de créer des syndicats est protégé par la Constitution des Pays-Bas. La législation néerlandaise sur la liberté d'association n'établit pas de distinction entre citoyens et non-citoyens. Dans la pratique, toutefois, les migrants n'ont pas cherché à former leurs propres syndicats, bien qu'au début de l'année 2002 un syndicat nommé VIA (*vakbond illegale arbeiders*) ait été créé par des migrants en situation illégale et ait reçu le soutien du principal syndicat néerlandais (FNV – Federatie Nederlandse Vakbeweging) à compter du 1^{er} mai 2002¹.

Bien qu'aucune association ne représente les intérêts spécifiques des travailleurs migrants, il existe un certain nombre d'organisations qui tentent d'influer sur le développement de la loi et de la politique d'immigration en général, par exemple le Forum – Institut pour le développement multiculturel (Forum Instituut voor multiculturele ontwikkeling), l'Association des Turcs des Pays-Bas (Inspraakorgaan Turken in Nederland) et le Clara Wichmann instituut. Ces organisations ont exercé une influence sur la récente loi sur l'immigration de 2000, avec pour conséquence, entre autres, un certain nombre de modifications dans la politique de regroupement familial affectant les travailleurs migrants. Toutefois, ce sont les organisations patronales, telles que VNO-NCW (Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk werkgeversverband), et des organisations spécifiques à certains secteurs d'activité telles que l'Association agricole et horticole néerlandaise (Land en Tuinbouw organisatie Nederland) et la Fédération des entreprises d'informatique (Fenit, branche vereniging voor IT sector) qui tentent le plus activement d'influer sur la politique de migration économique.

3.2.5. Accords bilatéraux et multilatéraux

A l'exception des Accords d'association entre la Communauté économique européenne et des pays tiers évoqués ci-dessous, les Pays-Bas n'ont signé aucun autre accord concernant les migrations pour raison de travail au cours des six dernières années. Toutefois, le Parlement néerlandais a reconnu que des agents de recrutement privés cherchaient du personnel infirmier en Pologne. Ainsi, les médias se sont récemment fait l'écho² d'accords signés entre ces agents et les autorités polonaises, concernant le recrutement et la formation de personnel infirmier polonais. Par ailleurs, le Gouvernement néerlandais a conclu un accord avec des représentants des restaurants chinois aux Pays-Bas pour le recrutement de cuisiniers chinois³.

3.2.6. Débat politique et public

Au cours des trois dernières années, le débat politique et public s'est focalisé sur le besoin réel de travailleurs migrants dans l'économie néerlandaise et sur le nombre de migrants entrant aux Pays-Bas. Il n'a pas été question des droits des travailleurs migrants ou de leur traitement. Toutefois, les débats, ainsi que les amendements à la législation, mettent l'accent sur le caractère temporaire du travail (et de l'admission pour raison de travail).

3.2.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

Tous les instruments du Conseil de l'Europe évoqués dans le chapitre 2 précédent ont été ratifiés par le Gouvernement néerlandais et sont de ce fait applicables aux Pays-Bas. Si divers aspects de la législation

1. E. de Waard et E. Krebbers, «Vakbond voor illegale arbeiders krijgt steun van FNV», in *De Fabel van de illegaal*, 52/53, été 2002, disponible sur www.gebladerte.nl/10841f52.htm

2. Voir de Lange (2001) et le quotidien *NRC Handelsblad*, 23 mai 2001 et 6 avril 2002.

3. *Beleidsregels Wet arbeid vreemdelingen*, Stcrt. 2002, 19, p. 17.

nationale ont été modifiés pour s'adapter aux dispositions clés de ces instruments, peu d'indications pratiques permettent d'en contrôler l'application. C'est par exemple le cas de la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 4, de la Convention européenne relative au statut juridique des travailleurs migrants, qui permet aux travailleurs migrants privés d'emploi à la suite d'une incapacité temporaire de travail liée à une maladie ou à un accident ou une perte d'emploi involontaire de rester sur le territoire de l'Etat hôte pendant une période d'au moins cinq mois¹. Au cours des années 1980, l'article 8, paragraphe 2, de cette convention a inspiré les modifications de la politique néerlandaise: après la première année d'emploi sur la base d'un permis de travail accordé à la suite d'un examen du marché de l'emploi, le travailleur migrant peut changer d'employeur, le nouvel employeur pouvant obtenir un permis de travail pour ce migrant sans repasser l'examen du marché de l'emploi². Cette politique a été poursuivie après les amendements de la loi sur le travail des étrangers en 1994, mais a connu un retour en arrière du fait des changements de la législation en novembre 2001, sans références à la convention. Si le travailleur migrant change d'employeur, un examen complet du marché de l'emploi est désormais effectué³.

Une autre évolution intéressante concerne l'annulation en 2001 de l'obligation de prendre l'avis de la Commission consultative sur les étrangers (Advies Commissie Vreemdelingenzaken, ACV) lorsque l'expulsion (l'éloignement) d'un migrant est envisagée⁴. A l'origine, cette obligation a été introduite pour satisfaire à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention européenne d'établissement, qui accorde aux ressortissants des Parties contractantes résidant légalement depuis deux ans sur le territoire d'une autre Partie le droit de présenter leurs arguments contre leur expulsion (éloignement) et de faire appel de la décision auprès d'une autorité compétente.

De même, il n'y a aucune trace de pratiques relatives à l'interprétation des dispositions de la Charte sociale européenne empêchant le retrait du permis de séjour d'un travailleur migrant en cas de demande de prestation sociale⁵. Toutefois, la Charte n'a pas eu d'incidence sur l'évolution de la législation nationale en matière de permis de travail et les possibilités de prorogation. A cet égard, il a été avancé que l'article 18 de la Charte, et tout particulièrement son paragraphe 3 obligeant les Etats parties à libéraliser leurs règles régissant l'emploi de travailleurs étrangers venant d'autres Etats parties, devrait permettre l'extension des permis de travail temporaires pour ces travailleurs⁶, ce qui, nous l'avons noté précédemment, est impossible pour l'instant. La seule exception concerne les travailleurs turcs et découle de l'Accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, tel qu'interprété par la Cour de justice. En ce qui concerne l'article 19, paragraphe 6, de la Charte, l'obligation de faciliter le regroupement familial des enfants de moins de 21 ans est reconnue dans la circulaire *Vreemdelingencirculaire* de 2000⁷, mais n'est pas appliquée dans la pratique. Qui plus est, l'article 18, paragraphe 2, la clause implicite de réduction ou de suppression des droits et taxes sur les permis de séjour, n'a pas été respectée puisque les taxes ont été augmentées en 1994 et en mai 2002⁸. D'autre part, les Accords Europe avec les pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas eu d'incidence significative sur la législation et la politique néerlandaises⁹, à l'exception des récentes modifications de la politique de transfert interentreprises où les conditions énoncées dans la section 3.2.2 ci-dessus ne sont pas appliquées si le transfert relève des Accords Europe¹⁰.

1. Mais les Etats Parties n'ont pas obligation de permettre au migrant de rester après ces cinq mois si ce dernier ne bénéficie plus de l'allocation chômage. Voir aussi *Vreemdelingencirculaire*, 2000, B11/10.

2. Sociaal Economische Raad, Advies Wijziging Wet arbeid buitenlandse werknemers, n° 92/06, mars 1992, p. 77.

3. La brochure éditée par les autorités en charge des permis de travail (*Vademecum Wet arbeid vreemdelingen 2002*) stipule que l'examen complet du marché de l'emploi n'est pas contraire aux obligations liées à l'article 8, paragraphe 2, car cet examen n'interdit pas un changement d'employeur.

4. *Vreemdelingencirculaire* 1994, A8/2.4.2.e et B5/1.4.

5. *Ibidem*, B11/9.

6. De Lange (2001).

7. B11/10.

8. K. Groenendijk, «Exorbitante verhoging van de leges: Justitie als grootgrutter met oogkleppen», in *Migrantenrecht*, n° 4, 2000, pp. 90-91.

9. En ce qui concerne le droit d'établissement et comme dans le cas de l'Allemagne (voir la section 3.1.7 ci-dessus), les accords ont bénéficié au départ principalement aux migrants déjà dans le pays, bien que les migrants en situation illégale aient plus tendance à invoquer ce droit aux Pays-Bas qu'en Allemagne. Voir Böcker (2002), pp. 37 et 40.

10. Stcrt., 20 août 2001, 159, p. 9.

3.2.8. Incidence des règles de l'AGCS

Si les règles de l'AGCS ont bien été mises en œuvre dans la législation néerlandaise¹, à compter d'août 2001, aucune véritable application de ces règles sur les permis de travail n'a été notée. Etant donné que ces règles permettent uniquement au migrant de travailler trois mois sur une durée totale possible de vingt-quatre mois et que les salariés n'ont pas besoin de visa d'entrée de longue durée ou de permis de séjour s'ils viennent aux Pays-Bas pour moins de trois mois, il est supposé que le travail en question est effectué illégalement (par exemple sans permis de travail ou, en cas de besoin, sur la base d'un visa de tourisme ou d'affaire de trois mois).

3.3. Royaume-Uni

3.3.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

Les principales réglementations concernant la migration pour raison de travail au Royaume-Uni reposent sur les ordonnances connues sous le nom de règles relatives à l'immigration (*Immigration Rules*). Elles établissent les pratiques à suivre dans la mise en œuvre des lois sur l'immigration de 1971 et 1988 sur le contrôle de l'entrée et du séjour des personnes au Royaume-Uni. Ces règles sont modifiées périodiquement par le secrétaire d'Etat du Home Department au moyen de déclarations de changements des règles relatives à l'immigration (*Statements of Changes to the Immigration Rules*), approuvées par le parlement. Des orientations politiques complémentaires sont livrées par les instructions de la Direction de l'immigration et de la nationalité (*Instructions of the Immigration and Nationality Directorate, IDIs*), et donnent aux fonctionnaires des indications détaillées sur la façon d'appliquer ces règles.

3.3.2. Catégories de travailleurs migrants

La principale catégorie de travailleurs migrants au Royaume-Uni regroupe les migrants employés sur la base d'un permis de travail². Le Livre blanc du gouvernement, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, publié par le ministère de l'Intérieur en février 2002, indique que le système de permis de travail est conçu au départ pour répondre au recrutement de personnes de niveau de qualification moyen ou élevé en dehors du Royaume-Uni et pallier la pénurie de main-d'œuvre dans des professions spécifiques³. Le système de permis de travail est géré par un organe de la Direction de l'immigration et de la nationalité (IND, Immigration and Nationality Directorate) du ministère de l'Intérieur, Work Permits (RU), qui publie des informations détaillées sur les critères à remplir pour l'octroi des deux principaux types de permis de travail, en l'occurrence les permis de travail commerciaux et d'affaires (*business and commercial work permits*) et les permis de travail de formation et d'apprentissage (*training and work experience work permits*)⁴. Le principal système est celui des permis de travail commerciaux et d'affaires, qui vise à faire venir au Royaume-Uni des travailleurs qualifiés pour pourvoir un poste vacant, qu'aucun résident disponible n'est en mesure d'occuper. Les directives de Work Permits (RU) stipulent expressément qu'aucun permis de travail n'est délivré pour des postes sans qualification⁵. Le système est divisé en demandes de niveau 1 et demandes de niveau 2. Les premières sont destinées aux opérations de transfert intra-entreprise et concernent des postes de cadres dirigeants confirmés, des emplois liés à des investissements étrangers ou des emplois pour lesquels Work Permits (UK) reconnaît la rareté des personnes répondant aux qualifications requises. Les emplois répertoriés englobent la plupart des postes du secteur de l'informatique, de la santé ou de l'ingénierie, mais aussi les actuaire, les enseignants et les chirurgiens vétérinaires. La demande de niveau 1 est une procédure simplifiée, elle nécessite moins de documents d'accompagnement et l'examen du marché national de l'emploi est appliqué différemment. Les employeurs n'ont pas à publier d'offre d'emploi pour le poste en question, même s'ils doivent démontrer qu'aucun autre travailleur n'est susceptible de convenir

1. *Uitvoeringsregels Wet Arbeid vreemdelingen*, paragraphe 20.c.

2. Paragraphes 128-135 des règles relatives à l'immigration, HC 395 sous la forme amendée.

3. Livre blanc (2002), p. 39, paragraphe 3.8.

4. Disponible sur le site web de Work Permits (UK) (www.workpermits.gov.uk).

5. Work Permits (RU) (permis de travail commerciaux et d'affaires) (2002), paragraphe 11.

ou indiquer en quoi les compétences particulières de cette personne sont requises. Les demandes de niveau 2 concernent toutes les autres demandes de permis de travail. Dans le système des permis de travail commerciaux ou d'affaires, un nouveau permis à entrées multiples a été récemment introduit, qui permet aux individus basés à l'étranger d'entrer au Royaume-Uni à intervalles réguliers sans qu'ils aient besoin d'obtenir un permis à chaque entrée¹. Comme noté ci-dessous, les droits du travail et de séjour attachés à ce permis sont très limités. Le système de permis de travail pour formation et apprentissage (TWES) est destiné aux personnes venant au Royaume-Uni en vue d'améliorer leurs compétences et leur expérience par l'apprentissage professionnel².

En janvier 2002, le gouvernement a lancé son programme pour les migrants hautement qualifiés, qui permet à ces derniers d'entrer au Royaume-Uni pour y chercher un emploi et cela pour une durée initiale pouvant atteindre un an. Cette nouvelle initiative diffère toutefois radicalement des systèmes de permis de travail décrits précédemment, fondés sur la sélection de candidats par l'employeur pour un poste bien précis, suivie de la demande de permis de travail déposée par l'employeur. Le programme repose sur un système de points attribués, entre autres, selon les critères suivants: diplômes, expérience professionnelle, salaires précédents et réalisations dans le domaine choisi. Si les candidats doivent remplir un formulaire et prouver qu'ils répondent bien à ces critères, ils n'ont toutefois pas besoin d'une proposition d'emploi de la part d'un employeur ou d'un permis de travail avant d'entrer au Royaume-Uni, à condition qu'ils subviennent à leurs propres besoins³. En date du mois de juillet 2002, 1 200 demandes ont été reçues dans le cadre de ce programme⁴.

D'autres catégories d'emplois, numériquement moins nombreuses, par exemple les représentants d'entreprises étrangères, les journalistes, les écrivains, les artistes et les compositeurs, les ecclésiastiques, sont spécifiées dans les déclarations des changements des règles relatives à l'immigration. De plus, certains ajustements des règles permettent l'entrée de travailleurs agricoles (système des travailleurs agricoles saisonniers (*SAWS*, *Seasonal Agricultural Workers' Scheme*) et des gens de maison. Un éventail de règles et de concessions donne lieu à plusieurs systèmes liés à des emplois précis, en particulier au système des touristes travailleurs (*Working Holidaymakers*). Ce dernier permet à de jeunes citoyens du Commonwealth d'entrer au Royaume-Uni pour une durée maximale de deux ans et d'y travailler parallèlement à leurs vacances⁵.

Le livre blanc du gouvernement de février 2002 décrit le programme récemment introduit pour les migrants hautement qualifiés, et propose également la révision des systèmes des travailleurs agricoles saisonniers et des touristes travailleurs, en vue de les développer et de les étendre⁶. Ces révisions ont été menées par le ministère de l'Intérieur en mai 2002 et ont fait l'objet de consultations sur divers points relatifs à ces deux systèmes⁷. En particulier, la révision du système des touristes travailleurs portait entre autres sur une plus grande intégration de l'ensemble des pays du Commonwealth (car la plupart des travailleurs viennent actuellement d'Australie, du Canada, de Nouvelle-Zélande et d'Afrique du Sud), son extension aux jeunes travailleurs issus des pays candidats à l'Union européenne, la remise en cause de certaines limitations à l'emploi liées au travail à temps complet et l'interdiction d'exercer certaines professions. Toutefois, la loi sur la nationalité, l'immigration et l'asile, présentée devant le parlement en avril 2002, ne fait référence à aucune des questions liées à la migration pour raison de travail, à l'exception de la possibilité de taxer les permis de travail⁸.

1. *Ibidem*, paragraphes 44-49.

2. Work Permits (RU) (permis de travail TWES) (2002), paragraphe 4.

3. Livre blanc (2002), p. 119-120 (annexe D3) et Spencer (2002), p. 4.

4. Note de la réunion du Work Permits (RU) User Panel, 17 juillet 2002.

5. L'emploi «accessoire à des vacances» est défini comme un travail à temps complet de plus de vingt-cinq heures par semaine durant une période maximale de 50% du séjour ou un emploi à temps partiel durant plus de 50% du séjour, à condition qu'il soit clairement établi que le travailleur prendra des vacances à un moment donné.

6. Livre blanc (2002), pp. 42-43 et 44-45.

7. Voir respectivement Work Permits (RU), Immigration and Nationality Directorate (IND), *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme 2002*, mai 2002, et IND, *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document*, 2002.

8. Loi sur la nationalité, l'immigration et l'asile, 2001-2002, clause 109.

3.3.3. Données statistiques

Il est malheureusement impossible de déterminer le nombre total de migrants dans chaque catégorie à un moment donné, car Work Permits (RU) ne vérifie pas si les travailleurs migrants autorisés à entrer au Royaume-Uni restent effectivement dans le pays pour la durée de leur permis. Toutefois, les données statistiques disponibles (tableau 3) laissent entrevoir que le nombre de migrants admis pour raison de travail dans chaque catégorie a constamment augmenté au cours des quatre dernières années. Dans la principale catégorie de permis de travail, plus de 104 000 nouveaux permis ont été délivrés (permis de travail et premières autorisations) en 2001¹.

Tableau 3: Migrants admis au Royaume-Uni pour raison de travail, 1998-2001

	Permis de travail	Permis agricoles*	Systèmes des touristes travailleurs
1998	38000	10000	40800
1999	42000	10000	45800
2000	86000	10000	38500
2001	104000	15200	

Sources: Work Permits (RU); Work Permits (RU), IND, *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme*, 2002, annexe C; IND, *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document*, 2002, tableau 1.

* Fait référence au quota annuel.

Ces catégories ne sont pas régies par un système de quota, à l'exception des travailleurs agricoles, pour lesquels le quota est passé de 15 200 en 2001 à 18 700 en 2002, et une augmentation est prévue à 20 200 en 2003.

Concernant le principal système de permis de travail, celui des demandes à titre commercial et d'affaires, les statistiques des deux dernières années montrent que les permis de travail accordés au titre des postes pour lesquels les travailleurs suffisamment qualifiés sont considérés comme peu nombreux ont pratiquement doublé, passant de 24 485 en 2000 à 47 654 en 2001 (tableau 4). Les demandes de niveau 2 approuvées ont, pour leur part, augmenté de 67%.

Tableau 4: Demandes de permis de travail accordées, par type, 2000-2001

	Transfert intra-entreprise	Investissements étrangers	Emplois souffrant d'un manque de personnel qualifié	Niveau 2
2000	26 155	53	24 485	19 103
2001	27 369	40	47 654	28 572

3.3.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: la durée du permis de travail dans la catégorie principale des permis commerciaux et d'affaires est au maximum de cinq ans², sauf si l'employeur demande une période plus courte ou si l'entreprise est nouvelle et ne dispose pas d'une expérience professionnelle établie. L'employeur peut également demander une extension du permis de travail³. Divers critères sont en place pour les permis TWES. Les permis pour formation sont délivrés pour la durée moyenne estimée pour effectuer la formation, avec un maximum de cinq ans, alors que les permis

1. Voir aussi Livre blanc (2002), p. 39.

2. Work Permits (RU) (permis de travail commerciaux et d'affaires) (2002), paragraphe 41.

3. *Ibidem*, paragraphes 50-55. La durée d'un permis de travail à entrées multiples est au minimum de six mois et peut s'étendre jusqu'à un maximum de deux ans. Les demandes d'extension ne sont pas permises. *Ibidem*, paragraphes 46, 48 et 51.

pour apprentissage ont en principe une validité de douze mois, avec possibilité d'extension jusqu'à un maximum de vingt-quatre mois. Les extensions seront uniquement accordées si Work Permits (RU) est convaincu que la personne concernée peut mener à bien la formation ou l'apprentissage et que la durée est justifiée¹.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: pour la catégorie des permis de travail commerciaux et d'affaires, les permis sont délivrés pour un poste et un employeur spécifiques. Par voie de conséquence, un changement d'emploi suppose que le nouvel employeur fasse la demande d'un nouveau permis et satisfasse à l'examen du marché national de l'emploi en cas de changement de poste. Si le migrant envisage d'occuper un poste similaire, cet examen est inutile². Dans la catégorie des permis de travail TWES, il est possible de changer d'employeur, à condition que le migrant poursuive un programme de formation ou d'apprentissage ayant déjà été approuvé³. Il est également possible de passer d'un programme de formation à un programme d'apprentissage.

Concernant les changements d'emploi dans des secteurs différents, les règles relatives à l'immigration, au sens strict, empêchent le passage d'un statut d'immigration vers un autre. Dans les faits, cette approche se fait l'écho des directives plutôt restrictives de Work Permits (RU) relatives aux permis de travail pour formation ou apprentissage. Ces directives spécifient qu'une personne ayant bénéficié d'un permis TWES ne peut en principe pas occuper un autre emploi avant d'avoir passé un certain temps en dehors du Royaume-Uni, de douze à vingt-quatre mois, en fonction de la durée initiale de validité du permis TWES⁴. Une exception est prévue pour les étudiants qui peuvent convertir leur statut d'immigration en un permis TWES. Néanmoins, dans la pratique, les migrants ont la possibilité de changer de statut d'immigration après leur arrivée au Royaume-Uni, à condition de répondre intégralement aux critères liés à la catégorie à laquelle ils souhaitent accéder. Les étudiants sont par exemple autorisés à passer du statut d'étudiant à un permis de travail commercial et d'affaires, sauf s'ils bénéficient d'un financement de la part de leur pays d'origine. A cet égard, le récent livre blanc du gouvernement propose simplement un changement mineur ayant pour objectif de formaliser cette pratique en amendant les règles relatives à l'immigration pour permettre aux étudiants de niveau universitaire de passer à la catégorie de permis de travail dont ils remplissent certaines conditions, y compris en cas de financement international⁵.

Il n'est pas demandé aux travailleurs migrants d'occuper un poste particulier, avec un employeur précis ou dans un secteur d'activité donné pour une durée déterminée, avant de pouvoir changer de statut. Toutefois, les demandes de changement d'un programme de formation à un programme d'apprentissage doivent être déposées dans un délai de trois mois à compter du début du premier permis TWES.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou une résidence permanente indépendamment de l'emploi: les migrants en possession d'un permis de travail commercial et d'affaires, à l'exception des détenteurs d'un permis à entrées multiples, peuvent obtenir une résidence sûre et véritablement permanente (autorisation indéfinie de séjour) après quatre ans d'emploi régulier continu. Les migrants avec permis de travail pour formation ou apprentissage ne peuvent obtenir ce statut et doivent quitter le Royaume-Uni à l'expiration de leur permis.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: c'est au travailleur migrant de trouver à se loger, sauf en cas d'obligation contractuelle stipulant que la démarche relève de l'employeur. Les logements sociaux ne sont pas accessibles aux migrants tant qu'ils n'ont pas obtenu l'autorisation indéfinie de séjour (résidence permanente). Bien que

1. Work Permits (RU) (permis de travail TWES) (2002), paragraphes 24, 32 et 40.

2. Work Permits (RU) (permis de travail commerciaux et d'affaires) (2002), paragraphes 56-57. Il n'est pas possible de changer d'emploi sous les accords de permis de travail à entrées multiples. *Ibidem*, paragraphe 59.

3. Work Permits (RU) (permis de travail TWES) (2002), paragraphes 46-47.

4. *Ibidem*, paragraphe 15; Work Permits (RU) (permis de travail commerciaux et d'affaires) (2002), paragraphe 9.

5. Livre blanc (2002), p. 44, paragraphe 3.23. Le gouvernement stipule également dans ce Livre blanc, *ibidem*, p. 45, paragraphe 3.28, qu'il lancera une consultation pour savoir si les touristes travailleurs devraient être autorisés à passer à un emploi soumis à permis de travail.

les Accords Europe établissent la non-discrimination en matière de conditions de travail, ce principe n'est pas appliqué en matière de logement.

Santé: les règles relatives à l'immigration n'empêchent pas les travailleurs migrants de bénéficier du service national de santé (NHS). En dépit de la possibilité, stipulée par les règles du NHS, de faire payer dans certaines circonstances les prestations par les «visiteurs étrangers», ces règles ne sont pas appliquées dans la pratique aux personnes se trouvant au Royaume-Uni depuis douze mois ou ayant l'intention d'y rester de manière permanente ou pour raison de travail. Si les médecins généralistes sont libres d'immatriculer n'importe quel patient, les lignes directrices du Département de la santé recommandent de ne suivre en privé que les patients entrés au Royaume-Uni depuis moins de six mois.

Sécurité sociale: les règles relatives à l'immigration empêchent les travailleurs migrants d'accéder aux prestations non contributives ou fondées sur les ressources (par exemple l'allocation de chômage fondée sur les revenus et le complément de ressources, l'allocation logement et l'exonération des impôts locaux, le crédit familial, les allocations familiales et la pension d'invalidité). L'autorisation de séjour ne serait pas accordée aux migrants dont les moyens de subsistance reposent intégralement sur des fonds publics. Les règlements de la sécurité sociale excluent également les demandes de prestations émises par des «personnes de l'étranger».

c. Unité familiale

Les conjoints, concubins et enfants de moins de 18 ans peuvent rejoindre le travailleur migrant. Il existe également un aménagement des règles relatives à l'immigration, en vertu duquel les parents et les enfants de plus de 18 ans d'un travailleur ayant fait l'objet d'un transfert intra-entreprise peuvent rejoindre ce travailleur, à condition qu'ils aient vécu sous le même toit à l'étranger et qu'ils soient totalement ou principalement à la charge du travailleur. Si le regroupement familial n'est pas soumis à un délai d'attente, il est toutefois lié à un certain nombre de conditions relatives aux membres de la famille rejoignant le travailleur. En ce qui concerne les conjoints, les deux parties doivent avoir l'intention de vivre ensemble durant le séjour du travailleur au Royaume-Uni, ils doivent disposer d'un logement adapté et de moyens de subsistance suffisants sans recourir à des fonds publics, et le conjoint ne doit pas avoir l'intention de rester au Royaume-Uni à l'échéance de l'autorisation de séjour du travailleur. Les conjoints des travailleurs migrants ont le droit de travailler, sans limitation à un employeur ou à une activité. Les mêmes conditions s'appliquent aux concubins, bien que l'autorisation d'entrer au Royaume-Uni ne leur soit accordée qu'en cas d'obstacle au mariage et s'ils ont vécu en couple durant au moins deux ans avant la demande initiale. Pour les enfants, parallèlement aux exigences en matière de logement et de moyens de subsistance, des conditions supplémentaires sont à remplir: les enfants doivent être célibataires et ne pas avoir formé d'unité familiale indépendante ni mener une vie autonome. De surcroît, les deux parents doivent être admis, bien que les règles relatives à l'immigration prévoient que les enfants peuvent accompagner un seul parent dans certaines circonstances.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: cette question n'est pas spécifiquement abordée par les règles relatives à l'immigration ou les directives. Toutefois, si la formation est d'un type requérant en principe un permis TWES ou une autorisation de séjourner au Royaume-Uni en qualité d'étudiant, le statut du travailleur devra probablement être modifié.

Cours de langues et d'intégration: il n'y a pas actuellement de disposition spécifique pour les travailleurs migrants, bien que des cours en anglais pour les locuteurs d'autres langues (ESOL, *English for speakers of other languages*) soient accessibles gratuitement aux bénéficiaires d'une autorisation illimitée de séjour ou aux personnes établies au Royaume-Uni depuis trois ans, par exemple les réfugiés, les demandeurs d'asile percevant une aide ou les personnes en possession d'une autorisation exceptionnelle de séjour au Royaume-Uni ainsi que leur conjoint et enfants, lorsque leur maîtrise de la langue anglaise est faible ou inexistante. Dans son livre blanc de février 2002, le gouvernement a également stipulé que

les critères d'accès à ces cours seraient révisés afin de remédier aux contradictions actuelles, en particulier l'impossibilité pour le conjoint rejoignant le travailleur d'accéder à ces cours gratuits et la disparité des prestations dans les différentes régions du pays¹. Le livre blanc suggère aussi de demander aux postulants à la naturalisation de faire preuve d'un certain niveau en anglais et d'une bonne compréhension de la société britannique².

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Pour les travailleurs migrants, le fait d'être au chômage est synonyme de risque de réduction de leur autorisation limitée de séjour, même si ce risque est plus théorique que pratique. Bien qu'ils puissent prétendre aux allocations de chômage lorsque ces dernières sont fonction des contributions versées dans le cadre du régime d'assurance national, les règles relatives aux allocations de chômage supposent que la personne concernée soit «disponible pour le travail», alors que les travailleurs migrants ayant perdu leur emploi et à la recherche d'un travail sont considérés comme «non disponibles», puisqu'une demande de permis de travail doit être déposée par l'employeur potentiel.

Dans la majorité des cas, le risque d'extradition ne constitue pas une menace réelle. Lorsque les autorités sont informées de la perte d'emploi du migrant, l'autorisation de séjour peut être abrégée, mais cette mesure n'a que peu de chance d'intervenir si le travailleur est au chômage moins de trois mois. En principe, aucune action n'est entreprise avant l'expiration de l'autorisation limitée du migrant. A l'échéance, le migrant est radié, sauf s'il est en mesure de basculer vers un autre statut d'immigration ou d'obtenir une autorisation exceptionnelle de séjour au Royaume-Uni. Dans la pratique, un contrôle plus sévère est exercé par le refus de réintégration des migrants qui disposaient d'un permis de travail et qui ont quitté leur emploi. En principe, ces migrants ne seront pas reconnus comme détenteurs d'un permis de travail et ne peuvent que tenter de convaincre les services d'immigration de les admettre en tant que visiteurs pour une courte période.

f. Droits syndicaux et consultation

Les travailleurs migrants peuvent librement adhérer aux syndicats ou créer leur propre syndicat, bien qu'aucune association de migrants n'ait été signalée, en particulier pour la défense de leurs droits au travail. S'il n'existe pas d'obligation légale de consulter les associations ou les organisations de travailleurs migrants, cette consultation se fait de manière informelle et avec les membres des organisations non gouvernementales, par exemple l'Association des praticiens de la loi sur l'immigration (ILPA, Immigration Law Practitioners' Association), le Conseil mixte pour la protection des immigrants (JCWI, Joint Council for the Welfare of Immigrants), et des organisations patronales, telles que la Confédération du commerce et de l'industrie (CBI, Confederation of Business and Industry).

3.3.5. Accords bilatéraux et multilatéraux

Depuis 1995, le Gouvernement britannique n'a conclu aucun accord relatif à la migration pour raison de travail, à l'exception des Accords de la CEE avec des pays tiers évoqués ci-après.

3.3.6. Débat politique et public

Avec l'élection du gouvernement travailliste en juin 1997, la politique d'immigration pour raison de travail au Royaume-Uni a connu un tournant. Il a été admis que l'immigration constitue un facteur de plus en plus important dans l'économie globale et qu'elle peut apporter des avantages économiques considérables à condition d'être correctement gérée. Ce changement de politique est pour partie une réponse à la demande de travailleurs qualifiés émise par les employeurs, conséquence de la pénurie de personnel liée à une demande disproportionnée de certaines compétences dans des domaines spécifiques du secteur privé, par exemple les postes de direction, mais aussi à des niveaux de salaires et

1. Livre blanc (2002), p. 33, paragraphes 2.15-2.16.

2. *Ibidem*, p. 33, paragraphe 2.14.

des conditions peu attrayantes dans certains domaines du secteur public, dont la santé ou l'enseignement¹. Certes, comme il est noté dans la section 3.3.3 sur les données statistiques, cette réorientation politique a entraîné à l'évidence une augmentation des migrations pour raison de travail vers le Royaume-Uni. Le débat politique et public récent dans ce domaine s'est centré sur les modalités de l'ouverture à l'immigration pour raison de travail afin de répondre aux besoins actuels et prévisibles du marché de l'emploi. Il s'est, par contre, peu intéressé aux conditions des travailleurs migrants une fois qu'ils sont en poste. En février 2002, le livre blanc publié par le gouvernement, qui inclut un chapitre appelé «Travailler au Royaume-Uni» et contenant d'autres propositions de changement (dont certaines ont été décrites ci-dessus), a été à l'origine d'un vaste débat du fait de la période de consultation très réduite. Sur un plan général, les organisations travaillant avec et pour les migrants sur les propositions du livre blanc concernant l'emploi ont été fortement déçues. Ainsi, le JCWI, une organisation nationale indépendante et bénévole offrant gratuitement des conseils juridiques aux personnes concernées par les lois sur l'immigration, la nationalité et les réfugiés, considère les mesures envisagées largement insuffisantes car l'admission de travailleurs migrants pour occuper des postes non qualifiés reste limitée à des emplois de courte durée, occasionnels et saisonniers, et les propositions ne vont pas dans le sens d'une extension des droits de ces travailleurs².

3.3.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

Les conventions du Conseil de l'Europe et les Accords de la Communauté économique européenne n'ont eu qu'un impact limité sur les règles et pratiques relatives aux migrants admis au Royaume-Uni pour raison de travail. Les principes de jurisprudence liés aux articles 3 et 8 de la CEDH ont pris corps dans les instructions de l'IDIs, mais ils concernent des affaires humanitaires et ne contiennent aucune recommandation spécifique aux travailleurs migrants. Toutefois, rien n'empêche les travailleurs migrants de bénéficier de ces dispositions, d'autant que la CEDH intervient désormais dans la législation britannique par l'intermédiaire de la loi sur les droits de l'homme (*Human Rights Act*) de 1998, entrée en vigueur le 2 octobre 2000. La Charte sociale européenne semble avoir eu une incidence bien moindre dans la pratique. Si des avocats se sont parfois appuyés sur les dispositions de la Charte devant les tribunaux, principalement pour l'âge des enfants concernés par un regroupement familial, il apparaît que les tribunaux n'ont pas directement retenu ou fait référence à ces dispositions. La Convention européenne d'établissement a pour sa part eu un effet plus direct: les instructions de l'IDIs stipulent que les concessions de long séjour, accordant une autorisation illimitée de séjour après dix ans de résidence légale ou quatorze ans de résidence légale et illégale au Royaume-Uni, reposent sur les dispositions de cette convention. Les droits accordés aux travailleurs turcs par la Décision 1/80, telle qu'adoptée par le Conseil d'association CEE-Turquie, sont désormais évoqués dans les instructions de l'IDIs, bien que ces droits n'aient pas été insérés dans les règles relatives à l'immigration. Les Accords Europe ont été intégrés à la législation nationale depuis 1996.

3.3.8. Incidence des règles de l'AGCS

Les implications politiques des règles de l'AGCS sont floues. Work Permits (RU) a introduit un système spécial permettant la délivrance de permis de travail aux personnes venant remplir un contrat au Royaume-Uni pour trois mois ou moins³, bien que le nombre de demandes soumises à ce système soit resté faible du fait d'une procédure trop bureaucratique. Dans la pratique, les juristes spécialisés dans les affaires d'immigration préfèrent employer des solutions alternatives, qu'ils jugent plus favorables pour leurs clients.

1. Voir Spencer (2002), p. 1.

2. La réponse du JCWI au livre blanc est disponible sur le site www.jcwi.org.uk

3. Work Permits (RU) (GATS) (2002).

4. Législation et pratique dans sept autres pays du Conseil de l'Europe

4.1. Autriche

4.1.1. Principales règles relatives à la migration pour raison de travail

Les principales règles sont définies dans la loi sur les étrangers (*Fremdengesetz*) de 1997¹, la loi sur le travail des étrangers (*Ausländerbeschäftigungsgesetz*) de 1975² et les réglementations et décisions ministérielles adoptées en vertu de ces lois³. Le 9 juillet 2002, le Parlement autrichien a adopté des amendements importants à ces règles sous la forme d'une nouvelle loi sur les étrangers, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2003⁴.

4.1.2. Catégories de travailleurs migrants

Les travailleurs migrants admis en Autriche sont classés en deux grandes catégories. La première englobe les dirigeants (*Führungskräfte*), en liaison avec le transfert de capital-investissement, et les spécialistes (*Spezialkräfte*) possédant des compétences et une formation particulières répondant à l'intérêt économique général⁵. Cette catégorie regroupe un vaste éventail d'individus, dont les cadres dirigeants, les sportifs et entraîneurs de haut niveau, les personnes qualifiées du secteur de la finance et du crédit, ainsi que les travailleurs qualifiés dans le domaine de la santé, par exemple en gérontologie. La seconde catégorie est celle des indépendants et des migrants salariés. Elle n'est pas précisément définie ou limitée et s'applique de ce fait à tous les secteurs d'emploi⁶.

Seuls les migrants dotés d'un statut de résidence permanent polyvalent (*jeglicher Aufenthaltzweck*)⁷ peuvent travailler en Autriche en tant que salariés ou travailleurs indépendants⁸. Pour cela, le travailleur doit satisfaire aux critères de la loi sur le travail des étrangers. Il existe principalement trois types de permis de travail. Les employeurs ne peuvent embaucher un migrant qu'après lui avoir obtenu une autorisation de travail (*Beschäftigungsbewilligung*) ou si le travailleur dispose de son propre permis de travail (*Arbeiterlaubnis*)⁹ ou d'une carte d'exemption (*Befreiungsschein*)¹⁰. La délivrance d'une autorisation de travail est soumise aux critères suivants¹¹: passage réussi de l'examen du marché de l'emploi – à titre d'exemple, la situation réelle du marché de l'emploi et les intérêts publics et

1. *Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden*, BGBl. I 1997/75 idF BGBl. 1998/86, BGBl. I 1998/158, BGBl. I 2000/34, BGBl. I 2000/66, BGBl. I 2001/98, BGBl. I 2001/134, BGBl. I 2001/135.

2. *Bundesgesetz mit dem die Ausländerbeschäftigung geregelt wird* (20 mars 1975), BGBl. 1975/218 idF BGBl. 1988/231, 1988/253, 1990/450, 1991/36, 1991/684, 1992/475, 1993/19, 1993/463, 1993/501, 1993/502, 1994/314, 1994/405, 1995/257, 1995/895, 1996/201, 1996/776, I 1997/78, I 1999/120, I 1999/199, I 2001/115.

3. Voir en particulier les dispositions suivantes: *Fremdengesetz-Durchführungsverordnung*, 1997, *Bundeshöchstzahlen-überziehungs-Verordnung* (BHZÜV), *Ausländerbeschäftigungsverordnung*.

4. Voir aussi «Austria: New Aliens Bill Receives Parliamentary Approval», in *Migration News Sheet*, n° 233, août 2002, p. 3.

5. Loi sur le travail des étrangers, article 4 § 6 Z.3b, et *Bundeshöchstzahlenüberziehungs-Verordnung*, paragraphe 1 Z.3.

6. Loi sur les étrangers, article 18, paragraphe 1 Z.2.

7. Il s'agit du statut d'immigration le plus complet englobant le droit d'exercer toutes sortes d'activités.

8. Les membres de la famille qui rejoignent les travailleurs migrants doivent attendre quatre ans avant de pouvoir accepter un travail, bien que ce délai d'attente puisse être réduit si le membre de la famille a obtenu précédemment une autorisation de travail. Loi sur les étrangers, articles 21, paragraphe 4, et 23, paragraphe 3.

9. Une fois que les migrants ont été employés durant cinquante-deux semaines au cours des quatorze derniers mois, ils ont droit à un permis de travail. Loi sur le travail des étrangers, article 14.a. Les emplois d'artiste, de travailleur saisonnier ou de travailleur frontalier sont exclus du champ de cette disposition. Le permis de travail est délivré pour deux ans et pour la région (Bundesland) d'emploi, et permet aux migrants d'accepter des postes dans tous les secteurs d'activité.

10. Les migrants peuvent demander une carte d'exemption après qu'ils ont été légalement employés un minimum de cinq ans au cours des huit dernières années. La carte d'exemption est délivrée pour cinq ans et s'applique à l'ensemble du territoire autrichien.

11. Loi sur le travail des étrangers, article 4.

économiques garantissent l'emploi de la personne concernée¹; respect des réglementations sur les salaires et le travail ainsi que des règles de la sécurité sociale; possession d'un permis de séjour aux fins d'un travail (permis de séjour «polyvalent», voir ci-dessus) ou dont l'objet peut être étendu après délivrance d'une autorisation de travail (cela s'applique uniquement aux membres de la famille, voir ci-dessous) et en conformité avec le quota national ou régional (tel que défini par les différents Länder).

Le quota national (*Bundeshöchstzahl*) stipule que le nombre total de migrants employés ou au chômage ne devrait pas dépasser 8% de la capacité ou du potentiel autrichien d'emploi (*Arbeitskräftepotential*), par exemple le nombre total de ressortissants et de migrants en poste ou au chômage². Ce quota est fixé chaque année par le ministère des Affaires économiques et du travail en fonction des chiffres de l'année précédente. Au-delà des quotas (nationaux et régionaux), une autorisation de travail ne peut être délivrée que dans certaines circonstances, par exemple lorsque le poste est jugé nécessaire pour des raisons bien précises à l'intérêt économique général (comme dans les secteurs de la santé ou des services sociaux) ou s'il est lié à une activité saisonnière (*Saisonarbeitskräfte*). Concernant la délivrance d'autorisations de travail à des groupes spéciaux de personnes, lorsque l'emploi va dans le sens de l'intérêt économique général, ce quota peut être porté à 9%.

Parallèlement au quota d'emploi des migrants, l'Autriche définit un quota en matière de séjour³ et applique donc un «système de double quota». Ce second quota concerne les dirigeants et spécialistes (*Führungs- et Spezialkräfte*), aussi bien indépendants que salariés, y compris les membres de leur famille, ainsi que toutes les autres catégories de travailleurs salariés ou indépendants et les membres de leur famille. Il est fixé en fonction de la situation et de l'évolution du marché de l'emploi, et ajusté annuellement par le gouvernement après prise en compte des conseils de l'Institut national de la recherche économique (Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO)). Si, durant la période de validité de la décision ministérielle fixant le quota, le nombre effectif de travailleurs vient à dépasser notablement le nombre jugé nécessaire, la loi sur les étrangers stipule que seuls les dirigeants et les spécialistes, ainsi que les membres de leur famille qui les accompagnent, doivent être pris en considération dans la définition du nouveau quota⁴.

La loi n'établit aucune distinction entre les divers secteurs d'activité. Comme évoqué précédemment, les distinctions entre les catégories de travailleurs migrants n'interviennent qu'au moment de la première admission et n'ont aucune incidence sur la délivrance des permis de travail ou des cartes d'exemption. Néanmoins, les règles liées aux autorisations de travail sont applicables et les distinctions entre les catégories sont à nouveau prises en compte si les migrants ont connu une longue période de chômage et ont perdu leur statut privilégié. Des différenciations entre secteurs d'emploi interviennent pour le quota des travailleurs saisonniers. Le nombre annuel de travailleurs saisonniers est fixé dans le décret général d'établissement (*Niederlassungsverordnung*). Le ministre des Affaires économiques et du Travail peut ensuite publier d'autres réglementations pour les secteurs nécessitant des travailleurs saisonniers, tels que l'agriculture, l'industrie forestière et le tourisme (hivernal et estival). L'admission des travailleurs dans le secteur des technologies de l'information a aussi été facilitée au cours de l'été 2000.

La nouvelle loi sur les étrangers adoptée en juillet 2002 limitera l'immigration aux fins d'emploi à l'admission des travailleurs hautement qualifiés. Les deux termes désignant les travailleurs hautement qualifiés (*Schlüsselkräfte* dans la loi sur le travail des étrangers; *Führungs- et Spezialkräfte* dans la loi d'établissement) seront harmonisés: à l'avenir, seul le terme «*Schlüsselkräfte*» sera employé dans les deux lois. Pour la première fois, ces travailleurs seront définis de manière claire et uniforme. Selon la nouvelle

1. L'examen du marché de l'emploi pour la délivrance des autorisations de travail n'est couronné de succès que si le poste en question ne peut être pourvu par une des personnes suivantes: les Autrichiens ou les réfugiés; les jeunes migrants qui ont terminé leurs études en Autriche et ont résidé légalement dans le pays au cours des huit dernières années; les migrants qui ont travaillé légalement en Autriche pendant trois ans et qui peuvent prétendre au travail; les demandeurs d'asile en conformité avec l'article 19 de la loi sur l'asile de 1997 (*Asylgesetzes*). Loi sur le travail des étrangers, article 4.b.1.

2. *Ibidem*, article 12.a.

3. *Ibidem*, article 18. Le quota approuvé pour 2002 était de 8280 permis de séjour. Voir «Austria: Immigration Quota of 8,280 residence permits is approved», in *Migration News Sheet*, n° 226, janvier 2002, p. 3.

4. Loi sur les étrangers, article 18, paragraphe 6.

loi, «*Schlüsselkräfte*» correspond aux travailleurs migrants disposant d'une formation et/ou de qualifications spéciales, de connaissances et de compétences professionnelles, dont le revenu minimal est de 1962 euros par mois et qui remplissent une des exigences suivantes: le poste prévu sert des intérêts économiques dépassant ceux de l'entreprise souhaitant employer la personne en question; le poste prévu contribue à la création de nouveaux emplois ou à la préservation d'emplois existants; le travailleur migrant occupe une position clé au sein de la direction de l'entreprise; l'emploi prévu est accompagné d'un transfert de capital-investissement vers l'Autriche; le travailleur migrant possède un diplôme universitaire ou de niveau «grande école» (*Fachhochschule*).

Le travail saisonnier doit être considérablement développé et appliqué à des secteurs d'activité habituellement non associés à cette forme de travail¹. La notion de travailleurs pendulaires (frontaliers) (*Pendlerbeschäftigung*) est étendue (la définition sera modifiée pour prendre en compte les navettes hebdomadaires et non plus seulement les navettes journalières). La loi révisée permettra au gouvernement de conclure des accords bilatéraux avec les pays voisins en fixant le nombre de travailleurs pendulaires et celui des *Schlüsselkräfte* au-delà des maximums fixés par les quotas de séjours annuels. Une nouvelle procédure sera par ailleurs mise en œuvre pour les *Schlüsselkräfte*, elle regroupera les procédures d'autorisation de séjour et d'emploi. Les travailleurs relevant de la *Schlüsselkraft* se verront délivrer un nouveau type de permis englobant à la fois le droit de résider et le droit de travailler pour un employeur précis durant un an.

4.1.3. Données statistiques

Les données statistiques disponibles (tableau 5) révèlent la présence, en 2000, de plus de 240000 travailleurs migrants dont le droit au travail est lié à un type de permis de travail (*Beschäftigungsbewilligung*, *Arbeitserlaubnis* ou *Befreiungsschein*) et une augmentation constante du nombre de demandes initiales d'autorisations de travail depuis 1998.

Tableau 5: Demandes initiales d'autorisations de travail, 1998-2000;
Nombre total d'autorisations de travail, 2000

	1998	1999	2000
Demandes initiales d'autorisations de travail*	15 410	18 308	28 000
Nombre total d'autorisations de travail			Approximativement 242 000

* y compris les travailleurs pendulaires et saisonniers.

Sources: WIFO, *Zur Niederlassung von Ausländern in Österreich, Endbericht*, août 2001, pp. 8 et 10.

Toutefois, le nombre de migrants occupant des postes de salariés ou d'employés ainsi que celui des indépendants a sensiblement baissé entre juillet 1998 et juillet 2001. A l'inverse, le nombre de migrants en possession d'un statut de résidence permanent polyvalent a augmenté constamment (tableau 6). Cette diminution s'explique essentiellement par les modifications apportées aux autorisations de séjour par le nouveau système de la loi sur les étrangers de 1997, par rapport à l'ancien système de l'ex-loi de résidence de 1992 (*Aufenthaltsgesetz*), mais elle n'a pas véritablement d'incidence sur l'effectif total de la main-d'œuvre étrangère. Si, dans le passé, une personne autorisée à travailler obtenait un permis relevant des deux premières catégories, elle est appelée aujourd'hui, depuis la mise en place du nouveau système, migrant avec un statut de résidence permanent polyvalent. Au fil du temps, les personnes autorisées à travailler selon leur statut de résidence (sachant que, dans la pratique, toutes ces personnes ne travaillent pas réellement) ont remplacé leurs anciens permis par le nouveau type de permis. Par voie

1. En vertu de la nouvelle loi, les employeurs de tous les secteurs seront en mesure d'embaucher des travailleurs saisonniers, qui bénéficieront de permis de travail temporaires d'une durée de validité de six mois. Ces permis ne seront renouvelables qu'une fois et les travailleurs migrants ne pourront déposer une nouvelle demande qu'après un délai de deux mois par rapport à leur emploi précédent. Voir «Austria: New Aliens Bill Receives Parliamentary Approval», in *Migration News Sheet*, n° 233, août 2002, p. 3.

de conséquence, le nombre de migrants disposant d'un permis de séjour permanent leur permettant de travailler a en fait globalement augmenté.

Tableau 6: Travailleurs migrants salariés et indépendants, et migrants avec un statut de résidence permanent polyvalent, juillet 1998-juillet 2001

	1 ^{er} juillet 1998	1 ^{er} juillet 1999	1 ^{er} juillet 2000	1 ^{er} juillet 2001
Migrants sous emploi salarié*	161 201	99 398	76 116	37 335
Migrants indépendants*	4 531	1 679	1 044	489
Migrants avec un statut de résidence permanent polyvalent**	55 596	143 329	187 229	207 914

* Selon l'ancienne loi de résidence de 1992.

** Selon la nouvelle loi sur les étrangers de 1997.

Sources: Système d'information sur les étrangers du ministère de l'Intérieur (FIS, *Fremdeninformationssystem des Innenministeriums*); WIFO, *op. cit.*, p. 45.

4.1.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: les durées de validité des trois types de permis de travail sont: un an pour une autorisation de travail (*Beschäftigungsbewilligung*), deux ans pour un permis de travail et cinq ans pour une carte d'exemption (*Befreiungsschein*). Les migrants ne peuvent obtenir cette carte qu'après cinq ans de travail légal sur la base d'un permis de travail (par exemple un an avec une autorisation de travail et deux fois deux ans avec un permis de travail). La durée des autorisations délivrées aux stagiaires et aux apprentis est en principe de trois ans. Une prorogation de l'autorisation de travail n'est possible qu'à la demande de l'employeur, les deux autres permis de travail pouvant être étendus si le migrant satisfait à certaines conditions. Un permis de travail peut être prorogé si le migrant a travaillé régulièrement durant cinquante-deux semaines au cours des quatorze derniers mois ou dix-huit mois au cours des deux ans de validité du permis de travail. Une carte d'exemption est prorogable si le travailleur migrant démontre qu'il a travaillé deux ans et demi au cours de la période de validité requise de cinq ans du permis.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: l'autorisation de travail ou *Beschäftigungsbewilligung* est limitée à l'employeur pour lequel elle a été délivrée. Les travailleurs migrants peuvent acquérir leur indépendance par rapport à cet employeur en demandant, après un an de travail régulier, un permis de travail, qui lui n'est pas limité au poste actuel et permet au migrant d'occuper n'importe quel emploi dans la région (*Bundesland*) de délivrance (par exemple Vienne). La carte d'exemption permet au migrant de travailler n'importe où en Autriche.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou de résident permanent indépendamment de l'emploi: après avoir résidé régulièrement en Autriche durant cinq ans sans interruption, les travailleurs migrants ne peuvent plus être extradés au motif d'insuffisance de revenus lorsqu'il apparaît clairement qu'ils ont tenté d'assurer ces moyens d'existence par leur travail et que ces efforts se sont avérés vains¹. Après cinq ans de résidence légale, les travailleurs migrants peuvent obtenir un permis d'établissement illimité (*unbefristete Niederlassungsbewilligung*), lorsqu'ils disposent d'un revenu suffisant et régulier provenant d'un emploi légal et que les autorités estiment qu'il n'y a aucune raison de refuser un visa (*Sichtvermerksversagungsgrund*) dans un futur proche. Toutefois, les travailleurs saisonniers, frontaliers et par rotation sont exclus de la résidence permanente. En vertu de la nouvelle loi, après cinq ans de séjour et de travail réguliers (emploi salarié ou en tant qu'indépendant), les migrants sont en mesure de demander un permis de séjour de longue durée (*Niederlassungsnachweis*, NN), qui suppose de satisfaire

1. Loi sur les étrangers, articles 35 et 38. Ces dispositions sont toutefois énoncées en termes si vagues qu'elles sont peu appliquées dans la pratique dans le cas où la délivrance d'une autorisation de travail n'est pas jugée possible.

au «contrat d'intégration» (voir ci-dessous). Le permis de séjour de longue durée permet aussi de bénéficier du libre accès au marché de l'emploi sans qu'il soit nécessaire d'obtenir un permis de travail séparé.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: c'est aux travailleurs migrants qu'incombe la responsabilité de leur logement. L'accès aux logements sociaux ou municipaux dépend des réglementations des diverses régions (*Bundesländer*), réglementations qui peuvent même différer d'une ville à l'autre. Huit des neuf capitales des *Bundesländer* excluent des logements municipaux les migrants ne venant pas de l'Union européenne, alors que Salzbourg applique un système de quota en vertu duquel les migrants ont accès à environ 10% des logements municipaux disponibles. Récemment encore, les migrants ne venant pas de l'Union européenne étaient exclus de deux branches importantes du marché immobilier à Vienne: seuls les ressortissants de l'Union européenne et les réfugiés pouvaient accéder aux logements municipaux et subventionnés. Depuis le début de l'année 2000, ce que l'on appelle les «logements d'urgence» sont devenus également accessibles aux migrants de pays tiers ayant résidé légalement en Autriche durant huit ans (durée réduite par la suite à cinq ans) et remplissant certaines conditions. Néanmoins, la situation a peu évolué dans la pratique, car le nombre de logements d'urgence est limité. A Vienne, les logements subventionnés sont désormais aussi accessibles aux migrants des pays tiers. Avant 1990, ces logements étaient réservés habituellement aux migrants disposant d'un permis de séjour permanent.

Santé: les travailleurs migrants sont traités à l'identique des Autrichiens et des ressortissants de l'Union européenne. Aucune exclusion n'est à noter.

Sécurité sociale: les migrants des pays tiers se voient appliquer un traitement différent de celui des Autrichiens et des ressortissants de l'Union européenne pour certaines prestations sociales. En ce qui concerne les allocations familiales, l'égalité de traitement est d'abord soumise à une résidence minimale de cinq ans, sachant que l'allocation de transport pour les étudiants et les stagiaires est liée à la perception des allocations familiales. De même, l'attribution des allocations pour l'entretien des enfants dépend également de la perception des allocations familiales et de la justification d'un nombre donné d'années de travail avant la naissance de l'enfant. Par ailleurs, l'allocation pour jeune enfant et le bonus mère-enfant (*Mutter – Kind – Paß Bonus*) peuvent respectivement être obtenus après une durée de résidence de trois ans précédant la naissance de l'enfant ou avant le premier anniversaire de l'enfant.

c. Unité familiale

Le regroupement familial est possible, mais diverses conditions et limites d'âge pour les enfants sont applicables, en fonction de la date d'arrivée du migrant en Autriche. Concernant les membres de la famille des dirigeants et spécialistes, ou d'autres migrants travaillant et résidant en Autriche après le 1^{er} janvier 1998, le conjoint et les enfants mineurs (moins de 18 ans) célibataires peuvent rejoindre le travailleur migrant dans l'année suivant sa première admission à condition que le migrant ait mentionné les enfants dans sa demande¹. Si les enfants ne figuraient pas dans la demande ou si le regroupement intervient au-delà d'un an après la première admission, c'est le quota applicable aux membres de la famille des travailleurs migrants venant de pays tiers et résidant en Autriche avant le 1^{er} janvier 1998 qui intervient. Ce quota concerne les conjoints et les enfants de moins de 15 ans². Toutefois, ce quota est insuffisant pour répondre à toutes les demandes. Depuis 1998, 11000 demandes sont sur liste d'attente, avec un délai oscillant entre deux et trois ans. Le regroupement familial dépend aussi de la jouissance de ressources suffisantes, d'un logement adéquat et de l'absence de motif pouvant justifier un refus de visa, par exemple une inscription au casier judiciaire.

1. Loi sur les étrangers, articles 18, paragraphes 1 Z.1 et 2, et 20 et 21, paragraphes 1 et 2.

2. *Ibidem*, articles 18, paragraphe 1 Z.3, 20 et 21, paragraphe 3.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: en théorie, les travailleurs migrants peuvent accéder aux cours de formation professionnelle et plusieurs solutions de financement existent, tant au niveau de l'Etat que de l'employeur. Dans la pratique, toutefois, la période de formation professionnelle n'est pas reconnue comme période de travail pour la prolongation de l'autorisation de travail des migrants (autorisation d'emploi ou autres permis de travail) d'après la loi sur les étrangers.

Cours de langues et d'intégration: des cours de langues sont proposés, tout particulièrement à Vienne, bien qu'ils ne soient pas réservés aux travailleurs migrants. Par ailleurs, la nouvelle loi inclut un accord d'intégration (*Integrationsvereinbarung*), qui soumettra les migrants entrant en Autriche pour la première fois et ceux qui vivent dans le pays depuis moins de cinq ans (depuis le 1^{er} janvier 1998) à des cours obligatoires d'allemand et d'intégration¹; ces cours doivent être démarrés et achevés dans un laps de temps défini, et sont accompagnés d'un système de sanctions différenciées en cas de non-observance, pouvant mener dans le cas extrême à un non-renouvellement du permis de séjour. Aucun cours spécifique n'a toutefois été organisé pour des catégories spéciales de travailleurs migrants.

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Les travailleurs migrants disposent des mêmes droits en matière d'allocations de chômage que les Autrichiens et les ressortissants de l'Union européenne: ils peuvent prétendre à ces indemnités après douze mois de travail. Quant à l'assurance chômage, les migrants des pays tiers sont toutefois soumis à un traitement différent relativement à la prestation d'urgence durant leurs huit premières années de résidence. Alors que les Autrichiens et les ressortissants de l'Union européenne disposent d'un droit illimité (dans le temps) à cette prestation, les ressortissants de pays tiers n'y ont droit que durant six mois, après quoi les motifs d'expulsion (d'éloignement) énoncés dans la loi sur les étrangers deviennent applicables². Pour les migrants bénéficiant d'un droit de travailler (par exemple les détenteurs d'un permis de travail ou d'une carte d'exemption) et allocataires de l'assurance chômage, les règles suivantes sont applicables. Les travailleurs migrants résidant légalement depuis plus d'un an mais moins de huit ans peuvent être extradés s'ils ont été sans emploi sans interruption durant presque un an. Les congés de maladie sont considérés comme des périodes travaillées, mais ce n'est pas le cas des périodes consacrées aux études³. Après huit ans de résidence légale ininterrompue, les migrants ne peuvent plus être extradés au motif d'une insuffisance de ressources; leur permis de séjour doit être renouvelé, qu'ils aient ou non un emploi et indépendamment de leurs ressources.

f. Droits syndicaux et consultation

Les travailleurs migrants ont le droit d'adhérer à des syndicats et de former leurs propres syndicats en vertu de l'article 11 de la CEDH. Dans la pratique, toutefois, aucune association n'est formée exclusivement de travailleurs migrants. De surcroît, il existe deux types de syndicats en Autriche: les mouvements associatifs représentant les intérêts des travailleurs (*Gewerkschaften*) et les conseils de travailleurs (*Arbeiterkammer*), organisations établies par la loi et auxquelles l'adhésion est obligatoire. En réalité, seules ces dernières exercent un véritable pouvoir social car elles participent aux négociations entre les différents partenaires sociaux (gouvernement, employeurs et travailleurs). Les migrants des pays tiers n'ont pas de droit de vote ou de fonction au sein des conseils de travailleurs, les postes sont exclusivement réservés aux Autrichiens et ressortissants de l'Union européenne et de l'EEE. Toutefois, comme noté dans la section 4.1.6 ci-après, la légalité de cette exclusion a été contestée et l'affaire est actuellement en instance devant la Cour de justice. Si les travailleurs migrants peuvent certes en théorie

1. Les groupes de migrants suivants sont exemptés de contrat d'intégration: les ressortissants de l'EEE, ceux qui sont en mesure de prouver une certaine maîtrise de la langue allemande, les cadres de haut niveau et d'autres professionnels qui n'envisagent pas de rester en Autriche plus de deux ans. Voir «Austria: New Aliens Bill Receives Parliamentary Approval», in *Migration News Sheet*, n° 233, 2002, p. 3.

2. Loi sur les étrangers., article 34, paragraphe 3 Z.2.

3. *Ibidem*, article 34, paragraphe 3.

former leurs propres syndicats, ce droit est plus symbolique que pratique pour la défense des intérêts des migrants salariés des pays tiers.

4.1.5. Accords bilatéraux et multilatéraux

L'Autriche a conclu des accords sur les travailleurs frontaliers avec la Hongrie¹ et, plus récemment, avec la République tchèque. Un accord similaire est en préparation avec la Slovaquie.

4.1.6. Débat politique et public

Au cours des trois dernières années, plusieurs questions relatives à la situation juridique et sociale des travailleurs migrants venant de pays tiers ont été débattues, en particulier leur exclusion du droit de vote actif ou passif aux postes des conseils des travailleurs. Le débat public concernait aussi les travailleurs migrants venus de Turquie, d'Algérie et du Maroc sur la base des accords d'association de la CEE, qui stipulent une égalité de traitement en matière de conditions de travail et de sécurité sociale, et s'appliquent tout autant à ces questions. Toutefois, l'ancien ministre du Travail et des Affaires sociales a refusé d'annuler l'exclusion d'une liste de travailleurs turcs aux élections aux conseils de travailleurs de 1999. Cette affaire est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle, qui a transmis une demande de décision à titre préjudiciel à la Cour de justice le 2 mars 2001². La discrimination dans le domaine de la sécurité sociale, spécialement pour l'allocation d'urgence, pose également problème, elle a fait l'objet de discussions après l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Gaygusuz c. Autriche* (voir section 2.1 ci-dessus et section 4.1.7 ci-après).

Par ailleurs, depuis 1997, le débat s'est attaché à la nécessité d'harmoniser la résidence légale avec le travail légal afin que les ressortissants des pays tiers résidant en situation régulière en Autriche aient aussi le droit de travailler légalement dans le pays. Le gouvernement a fait état de recherches sur cette question et a commandé une étude à l'Institut national de la recherche économique (WIFO), rendue publique au printemps 2002. Au début du mois de mars 2002, le gouvernement a avancé une proposition de réforme complète de la législation sur le séjour et le travail des étrangers, qui s'est soldée par la nouvelle loi sur les étrangers adoptée par le Parlement autrichien en juillet 2002 et prévue pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Cette réforme prévoit l'introduction d'un accord d'intégration (voir ci-dessus), en vertu duquel les travailleurs migrants venant en Autriche pour la première fois et ceux y résidant depuis moins de cinq ans ont obligation de suivre des cours de langue et d'intégration. Les sanctions proposées en cas d'inobservance incluent une réduction de 50% de l'aide de l'Etat dans le financement des cours, des amendes et le non-renouvellement du permis de séjour. En plus de ces deux groupes, ces nouvelles dispositions concerneront aussi les migrants déposant une demande pour le nouveau statut de résidence permanent (*Niederlassungsnachweis – langfristige Aufenthaltsberechtigung – EG*), qui remplacera l'actuel permis de séjour illimité. La preuve du respect de l'accord d'intégration sera ainsi requise pour l'obtention du permis de séjour de longue durée et vient compléter les autres conditions précédemment requises pour l'octroi de l'ancien permis de séjour illimité. Le nouveau permis de séjour, une fois délivré, englobera pour la première fois le droit au travail. Un permis de travail distinct ne sera plus nécessaire, ce qui constitue une amélioration importante par rapport au système actuel de double permis.

1. Accord entre l'Autriche et la Hongrie sur l'emploi dans les régions frontalières (*Abkommen zwischen Österreich und Ungarn über die Beschäftigung in Grenzregionen*), BGBl. III 1998/26.

2. Voir référence pendante dans l'affaire C-171/01, *Zajedno/Birlikte*, JO, 2001, C 173/30, à savoir si l'article 10, paragraphe 1, de la Décision 1/80 accordant l'égalité de traitement entre les travailleurs turcs et les travailleurs de la Communauté en matière de rémunération et autres conditions de travail s'oppose aux mesures nationales excluant les travailleurs turcs de l'éligibilité à l'assemblée générale des conseils de travailleurs et, s'il en est ainsi, si l'article 10, paragraphe 1, est une loi communautaire directement applicable. A cet égard, il est à remarquer que, en avril 2002, le Comité des droits de l'homme, auquel il appartient de contrôler l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, a conclu que l'exclusion d'un travailleur migrant turc de l'éligibilité aux conseils de travailleurs constituait un acte discriminatoire injustifié en vertu de l'article 26 du pacte. Voir Comité des droits de l'homme, 74^e session (18 mars-5 avril 2002), communication n° 965/2000, *Karakurt c. Autriche*, UN Doc. CCPR/C/74/D/965/2000 (29 avril 2002).

4.1.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

Les principaux instruments qui ont eu une incidence sur le traitement des travailleurs migrants dans la législation et la pratique autrichiennes sont la CEDH et les accords CEE avec des pays tiers. La CEDH a influé de manière positive sur l'accès à l'allocation d'urgence, comme l'a montré l'arrêt dans l'affaire Gaygusuz (voir section 2.1 ci-dessus), dans lequel la Cour européenne des Droits de l'Homme a statué que l'exclusion des ressortissants non autrichiens du service de cette prestation constituait une discrimination injustifiable fondée sur la nationalité. L'Accord d'association entre la CEE et la Turquie a eu des conséquences importantes sur l'emploi des membres de la famille, l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale et le droit de vote aux élections des conseils de travailleurs; les accords avec les pays du Maghreb ont influé sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale et le droit de vote évoqué précédemment; et les Accords Europe ont affecté le droit de résidence des travailleurs indépendants. Néanmoins, la Convention européenne d'établissement, la Charte sociale européenne et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant¹ n'ont eu aucun impact sur le développement de la législation et la pratique nationales.

4.1.8. Incidence des règles de l'AGCS

A compter de mai 1998, l'Autriche a émis une réserve à l'Accord AGCS confirmant que tous les étrangers sont soumis aux dispositions de la législation nationale relatives à l'entrée, au séjour et au travail, bien qu'un certain nombre d'exceptions soient appliquées à l'égard de certains investisseurs². De plus, les migrants des pays tiers disposant d'un droit de séjour basé sur un accord avec un autre Etat, une loi formelle ou une disposition directement applicable de l'Union européenne, mais qui ne sont pas exemptés de l'obligation de visa, ont le droit d'entrer et de résider. Ce point est régi par l'article 30, paragraphe 2, de la loi sur les étrangers et, dans le projet de cette disposition, il est fait référence à l'Accord AGCS.

4.2. France

4.2.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

Les principales règles figurent dans l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, telle qu'amendée (ci-après ordonnance de 1945)³ et la loi du 17 juillet 1984 relative aux titres uniques de séjour et de travail⁴. Le Code du travail contient lui aussi un certain nombre de dispositions législatives et juridiques pertinentes concernant le travail des migrants. Il existe par ailleurs un ensemble de textes législatifs secondaires pertinents (décrets et arrêtés)⁵, des circulaires,

1. L'Autriche n'a pas ratifié ni signé cette convention car la position officielle veut que la législation nationale contient toutes les dispositions adéquates pour le statut juridique du travailleur migrant. Voir Guild (1999), p. 28.
2. Le texte complet (traduction non officielle) de la réserve est: «En dépit des obligations et des engagements spécifiques assumés en vertu de l'AGCS, tous les étrangers sont soumis aux dispositions de la loi sur les étrangers et la loi sur la résidence relatives à l'entrée, au séjour et au travail. Par ailleurs, les travailleurs étrangers, y compris les dirigeants clés et les investisseurs ainsi que leurs conjoints, à l'exception des ressortissants de l'EEE, sont soumis aux dispositions de la loi sur le travail des étrangers, dont l'examen du marché de l'emploi et le système de quota. Si un investisseur entreprend un investissement ayant un effet positif sur l'ensemble ou un secteur de l'économie autrichienne, l'examen du marché de l'emploi peut être supprimé pour lui et, à titre individuel, pour le personnel clé indispensable. Les investisseurs en mesure de prouver qu'ils détiennent au minimum 25 % du capital dans une société de personnes (*Personen-gesellschaft*) ou une société à responsabilité limitée (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung*) et qu'ils exercent une influence décisive dans l'entreprise sont exemptés des dispositions de la loi sur le travail des étrangers. La réserve assure une politique rationnelle en matière de marché du travail et d'emploi et devrait éviter une extension disproportionnée des engagements et des obligations de l'AGCS.» Voir www.bmwa.gv.at
3. Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945. L'amendement le plus récent de l'ordonnance est intervenu par la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, *Journal officiel (JO)* du 12 mai 1998.
4. Loi n° 84-622 (*JO* du 12 janvier 1985), telle que mise en œuvre par la circulaire n° 84-24 du 21 décembre 1984.
5. Voir en particulier: décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, tel qu'amendé; décret n° 84-795 du 24 août 1984 portant application de l'article 6 de la loi n° 84-622 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 et du Code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail (*JO* du 25 août 1984); décret n° 94-885 du 14 octobre 1994 et décret du 14 décembre 1984 fixant les catégories d'étrangers visés à l'article R-341-4 du Code du travail auxquels la situation de l'emploi n'est pas opposable lors d'une demande d'autorisation de travail, telle qu'amendée (*JO* du 22 décembre 1984).

qui contiennent des instructions des ministères aux autorités locales¹ ainsi que des accords bilatéraux entre la France et des pays tiers, par exemple l'accord franco-algérien de 1968 (tel qu'amendé en juillet 2001)², évoqué dans la section 4.2.5 ci-après.

4.2.2. Catégories de travailleurs migrants

La France a fermé ses portes à l'immigration aux fins d'emploi en 1974 et il serait plus approprié de parler, depuis lors, d'étrangers venant en France pour exercer une activité d'employé ou de salarié plutôt que de migrants admis pour raison d'emploi. Malgré ce contexte restrictif en matière d'immigration, les étrangers disposent d'un certain nombre de possibilités pour être admis à travailler et on distingue par essence trois catégories de travailleurs migrants. Les mêmes règles s'appliquent aux employés étrangers des entreprises internationales.

La première catégorie concerne les personnes en possession d'un permis de séjour temporaire et fait référence au travail employé ou salarié (carte de séjour temporaire «salarié» – CST). Ce permis donne accès, pour ses bénéficiaires, au marché de l'emploi³. Il peut être accordé aux étrangers en situation irrégulière sur le territoire français pour des raisons humanitaires ou dans le cadre d'un programme de régularisation, comme ce fut le cas en 1997. Le permis de séjour temporaire peut aussi être délivré sur la base de liens familiaux, et de la durée de séjour ou de motifs de santé (carte de séjour temporaire «vie privée et familiale»). Sa durée de validité est d'un an, il est renouvelable et donne automatiquement accès au marché de l'emploi. Les groupes de migrants pouvant bénéficier de ce permis sont répertoriés dans l'ordonnance de 1945 et incluent entre autres: le ou la conjoint(e) et les enfants mineurs étrangers du migrant résidant légalement et qui peuvent se prévaloir du regroupement familial; les migrants en mesure de démontrer qu'ils ont résidé de manière habituelle en France depuis l'âge de 10 ans, pendant plus de dix ans, ou plus de quinze ans s'ils ont obtenu un permis de séjour temporaire pour raison d'étude (carte de séjour temporaire «étudiant») durant cette période; et les migrants mariés à un ressortissant français, sous certaines conditions, ou à un ressortissant étranger disposant d'un permis de séjour temporaire délivré pour occuper un poste scientifique (carte de séjour temporaire «scientifique» – voir ci-dessous)⁴. De surcroît, les migrants dans l'incapacité de quitter la France pour des raisons de santé ou familiales et ne relevant pas des règles relatives au regroupement familial peuvent eux aussi bénéficier de ce statut⁵.

La deuxième catégorie concerne les migrants disposant d'un permis de séjour sûr ou de longue durée (carte de résident), d'une validité de dix ans avec possibilité de renouvellement et donnant libre accès au marché de l'emploi. Ce permis est délivré à des groupes spécifiques de migrants en situation régulière, sur la base de leurs liens familiaux et personnels et de la durée de leur séjour en France. Cette catégorie inclut notamment les personnes suivantes⁶: les bénéficiaires d'une autorisation de regroupement familial lorsque le demandeur est en possession d'un permis de séjour sûr ou de longue durée; les enfants étrangers à charge (de moins de 21 ans) d'un ressortissant français ainsi que les ascendants à charge du ressortissant français et de son conjoint; le conjoint d'un ressortissant français; le parent étranger d'un enfant mineur ressortissant français; ainsi que les personnes en possession d'un permis de séjour temporaire depuis dix ans (sauf s'ils étaient étudiants durant cette période). Les

1. Voir en particulier la circulaire n° 84-24 du 21 décembre 1984 relative à la mise en œuvre de la loi n° 84-622 relative aux titres uniques de séjour et de travail (ci-dessus), JO du 12 janvier 1985; circulaire DPM/DM 2-3 n° 96-256 du 15 avril 1996 sur le régime des cadres de direction étrangers d'entreprise), BO MTAS-MATVI, n° 96/18 du 15 juin 1996; circulaire DPM/DM2-3, n° 98/767 du 28 décembre 1998 relative à la délivrance d'autorisations de travail et au séjour des ingénieurs informaticiens étrangers.

2. Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles.

3. Ordonnance de 1945, article 12, paragraphe 5.

4. *Ibidem*, article 12 bis.

5. Par exemple les étrangers atteints d'une maladie d'une gravité exceptionnelle et qui ne peuvent être traités dans leur pays d'origine, ainsi que les étrangers n'entrant pas dans les catégories précédentes ou n'ayant pas droit au regroupement familial, mais dont les liens personnels et familiaux sont tels que l'interdiction de séjour affecterait de manière disproportionnée leur droit au respect de la vie privée et familiale.

6. Ordonnance de 1945, article 15.

étrangers disposant d'un permis de séjour temporaire, accordé pour des raisons personnelles ou familiales, et relevant d'un des deux groupes précédents ou en mesure de prouver qu'ils ont bénéficié de ce permis durant dix ans peuvent également prétendre à un permis de séjour sûr ou de longue durée.

La troisième catégorie est celle des travailleurs migrants incapables de satisfaire aux conditions d'obtention d'un permis de séjour temporaire pour raison de travail salarié, mais en mesure d'obtenir une autorisation temporaire de travail avec un employeur particulier et pour une durée limitée (Autorisation provisoire de travail – APT)¹. Ces travailleurs bénéficient d'un permis de séjour temporaire baptisé carte de séjour «travailleur temporaire».

Parallèlement à ces trois principales catégories, il existe d'autres groupes spécifiques de migrants, susceptibles d'accéder au marché de l'emploi français, bien que de façon limitée. Ces groupes incluent: les scientifiques étrangers et les personnes exerçant une profession artistique ou culturelle, qui peuvent obtenir un permis de séjour temporaire pour une activité précise (carte de séjour temporaire «scientifique» ou «profession artistique et culturelle»); les étudiants étrangers, qui peuvent travailler à temps partiel à condition d'obtenir des autorités compétentes une autorisation de travail temporaire (cette autorisation n'est accordée que pour l'emploi spécifié et pour un employeur précis); les commerçants individuels, les dirigeants de petites entreprises et les cadres d'entreprise, qui répondent aux conditions requises par le permis commercial (carte de commerçant), d'une validité d'un an²; et les travailleurs saisonniers bénéficiant d'un contrat de travail et qui peuvent travailler au maximum six mois au cours d'une même année.

Les dispositions pertinentes de l'ordonnance de 1945 sont interprétées de manière très restrictive par l'administration et il est difficile d'obtenir un permis de séjour permettant aussi aux migrants d'occuper un emploi. En théorie, tous les migrants ayant un permis de séjour interdisant le travail peuvent demander une autorisation pour occuper un poste salarié auprès des autorités compétentes (par exemple la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), bien que, dans la pratique, cette possibilité soit très limitée. L'article R.341-4 du Code du travail stipule clairement que le permis de travail peut être refusé du fait de la situation actuelle et future du marché de l'emploi dans le secteur d'activité concerné et la région géographique où le migrant envisage de travailler. Si les catégories de migrants évoquées ci-dessus ne sont généralement pas définies sur une base sectorielle, en particulier dans les cas où les migrants possèdent un droit à un permis de séjour sûr ou temporaire, cette question est à l'évidence importante pour les autres migrants séjournant en situation régulière en France et qui cherchent à accéder au marché de l'emploi, comme évoqué ci-dessus à propos de l'article R-341-4. Par voie de conséquence, les migrants relevant d'un secteur d'activité où règne une pénurie de main-d'œuvre nationale ou disposant de compétences ou de connaissances requises pour un emploi spécifiquement défini pourront obtenir un permis de travail. Ces situations permettent par ailleurs de déroger à certaines règles relatives à la première admission et d'obtenir un visa ad hoc. Toutefois, pour obtenir un permis de travail, ces migrants doivent fournir l'engagement de leur employeur sur le paiement de la redevance à l'Office des migrations internationales (OMI), responsable de leur admission, et se soumettre à un examen médical.

4.2.3. Données statistiques

Les données statistiques du tableau 7 concernent uniquement le nombre de travailleurs migrants admis à un travail provisoire en vertu de deux des principales catégories évoquées ci-dessus, en l'occurrence les migrants en possession d'une carte de séjour temporaire leur permettant d'occuper un travail et ceux disposant d'une autorisation provisoire de travail, comparés aux travailleurs saisonniers. Les chiffres montrent un accroissement annuel constant des effectifs des deux premières catégories, en particulier les permis APT, signe d'une demande croissante de travailleurs migrants pour certains emplois.

1. Décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, article 7, paragraphe 1.2.

2. Voir décret n° 98-58 du 28 janvier 1998 relatif aux conditions d'attribution de la carte d'identité de commerçant étranger, JO du 31 janvier 1998, p. 1556.

Tableau 7: Travailleurs migrants admis pour raison de travail en France, 1998-2000

Année	Carte de séjour temporaire – CST	Autorisation provisoire de travail – APT	Travailleurs saisonniers
1998	4 149	4 295	7 523
1999	5 326	5 791	7 612
2000	5 990	7 502	7 929

Source: Office des migrations internationales (OMI).

4.2.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: la validité d'un permis de séjour sûr (carte de résident) est de dix ans, avec renouvellement automatique. Concernant le permis de séjour temporaire en vertu des liens familiaux (carte de séjour temporaire «vie privée et familiale»), la durée de validité est d'un an avec possibilité de renouvellement si la personne concernée continue de remplir les conditions définies lors de la délivrance du permis initial. Les permis de séjour temporaire pour un emploi salarié ont une validité d'un an et peuvent être renouvelés si l'emploi est maintenu. L'APT est limitée à neuf mois lors de sa première délivrance et n'est renouvelable qu'une fois, bien que des prorogations puissent être accordées par voie d'exception.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: les travailleurs ayant un permis de séjour sûr ou un permis de séjour temporaire en vertu des liens familiaux ont libre accès à l'emploi, à l'exception des postes de la fonction publique, dont les non-ressortissants de l'Union européenne sont exclus. En vertu de l'Accord d'association CEE-Turquie, les ressortissants turcs ont aussi libre accès à l'emploi après quatre ans de travail régulier. Pour les migrants détenant un permis de séjour temporaire les autorisant à travailler, les possibilités de changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité sont liées à leur permis: celui-ci contient souvent des restrictions géographiques ou sectorielles. Toutefois, ces restrictions ne sont en général pas évoquées pour les salariés des entreprises multinationales. Aucun changement n'est autorisé aux travailleurs migrants dotés d'un permis de travail temporaire, ce dernier étant par définition limité à un employeur spécifique.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou de résident permanent indépendamment de l'emploi: la notion de «résidence permanente» n'existe pas en France, hormis l'exception des ressortissants de l'Union européenne. Néanmoins, comme évoqué dans la section 4.2.2, les migrants peuvent obtenir un statut de résidence sûr s'ils entrent dans l'une des catégories évoquées dans l'article 15 de l'ordonnance de 1945. De surcroît, en vertu de l'article 14 de l'ordonnance, si les migrants sont en mesure de démontrer qu'ils ont résidé en France de manière ininterrompue pendant au moins trois ans en conformité avec la législation et les réglementations en vigueur, ils peuvent demander un statut de résidence sûr ou de longue durée. La décision accordant ou refusant ce statut aux migrants prend en considération, entre autres, leurs moyens de subsistance et les conditions de leur activité professionnelle, bien que les autorités aient un large pouvoir discrétionnaire dans ce domaine, ce qui rend l'obtention de ce statut très difficile.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: lorsque le migrant dépose une demande de permis de travail, la DDTEFP est chargée d'examiner la demande à la lumière des critères de l'article R.341-4 du Code du travail, dont le respect par l'employeur des règles relatives au logement et les mesures prises pour assurer l'hébergement du travailleur migrant. Néanmoins, il incombe en général aux travailleurs migrants eux-mêmes de se charger de leur logement, même si les employeurs ont l'obligation de fournir un hébergement dans

certaines secteurs d'activité, par exemple l'agriculture ou le bâtiment. Lorsqu'il est question d'accès aux logements subventionnés par l'Etat, le droit au logement est un droit social énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946 (inclus également dans la Constitution de 1958) et le Conseil constitutionnel a reconnu que le droit de chacun à un logement adéquat est «un objectif de valeur constitutionnelle». De surcroît, les autorités locales exercent elles aussi une responsabilité en matière de logement, tout particulièrement de logement des migrants. Le secrétariat d'Etat au Logement et la Direction de la population et des migrations (DPM) sont les deux principaux organismes chargés du logement des étrangers en France. Toutefois, depuis les années 1960, ces organismes se sont principalement occupés de l'accueil et du logement des travailleurs migrants temporaires, essentiellement des hommes, venus en France sans leur famille et censés rentrer dans leur pays d'origine. Une telle approche a sans conteste contribué aux mauvaises conditions actuelles en matière de logement auxquelles sont confrontés les migrants. Une Commission interministérielle pour le logement des immigrés (CILPI) a été créée par décret du 9 juin 1998, avec comme principal mandat la formulation de propositions et la coordination des actions en faveur du logement des populations d'immigrants et de leurs familles, et plus spécifiquement l'hébergement des travailleurs migrants.

Santé: les travailleurs migrants en situation régulière ont accès au système de santé national sur un pied d'égalité avec les ressortissants français. La France a par ailleurs ratifié deux conventions importantes de l'Organisation internationale du travail (OIT), en l'occurrence la Convention n° 97 de 1949 sur les travailleurs migrants et la Convention n° 118 de 1962 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale). De ce fait, toute discrimination en raison de la nationalité, de la race, de la religion ou du sexe est interdite dans le domaine de la santé.

Sécurité sociale: le principe de l'égalité de traitement est aussi applicable en matière de sécurité sociale, malgré certaines exclusions relatives à l'exportation de prestations si le travailleur migrant retourne vivre dans son pays d'origine. Dans cette situation, la rente d'invalidité ne sera versée que si le migrant concerné revient régulièrement en France et continue de détenir un permis de séjour valide, ou si le pays d'origine a conclu un accord bilatéral réciproque, ce qui est le cas des pays du Maghreb. De même, l'exportation des rentes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles n'est possible qu'en cas d'accord réciproque ou de ratification par les deux pays de la Convention n° 19 de 1925 de l'OIT sur l'égalité de traitement (accidents du travail). Les pensions de retraite peuvent elles aussi être exportées, mais à la condition que la première demande de liquidation soit établie en France. Depuis 1998, il est possible pour les migrants à la retraite et leurs conjoints de demander la liquidation de la pension depuis leur pays d'origine, à réception d'une carte de séjour «retraité» dont la validité est de dix ans. Cette carte leur permet de résider en France pour des durées d'un an (mais pas d'y travailler) et de bénéficier des soins de santé (ne s'applique pas aux dépendants) si un traitement d'urgence est requis durant le séjour¹.

Toutefois, si le migrant retraité ne quitte pas la France pour une durée de plus de trois ans, il est plus avantageux pour lui de conserver son permis de séjour de longue durée, qui garantit une couverture santé plus complète, le droit de résider en France pour une durée illimitée et le droit de travailler. Un des inconvénients majeurs pour le migrant retraité résidant dans son pays d'origine est qu'il ne peut bénéficier des prestations de santé bien qu'il ait versé les contributions «salarié» pour cette couverture santé durant son activité en France, et ce en dépit du fait que depuis 1998 les étrangers bénéficiant d'une pension de retraite française correspondant à quinze années de cotisations ou plus sont soumis à des cotisations sociales sur leur pension.

c. Unité familiale

Les travailleurs migrants détenant un permis de séjour de longue durée ou temporaire en France ne peuvent être rejoints que par leur conjoint et leurs enfants mineurs (de moins de 18 ans). Le regroupement familial est soumis à une période d'attente d'au moins un an, à l'existence de ressources suffisantes et stables de la part du migrant (au moins équivalant au salaire minimum) et à un logement

1. Ordonnance de 1945, article 18, et circulaire n° NOR/INT/D/98/00108C.

considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France. Par ailleurs, les membres de la famille doivent résider en dehors de France, ne pas être considérés comme une menace pour l'ordre public et se soumettre à un examen médical dans le pays d'origine¹.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: le principe d'égalité de traitement pour l'accès à la formation professionnelle est énoncé dans l'article L.900-3 du Code du travail et les travailleurs migrants ont les mêmes droits que les ressortissants, qu'il s'agisse de formations organisées par l'employeur ou relevant de choix personnels. La responsabilité du financement de la formation professionnelle est endossée conjointement par l'Etat, les employeurs, les organisations patronales et les syndicats. Tous les employeurs sont obligés de verser un certain pourcentage de la masse salariale annuelle au titre du financement de la formation de leurs employés, y compris des travailleurs migrants². Après deux ans d'emploi (dont un an avec l'employeur actuel), les travailleurs migrants peuvent suivre un cours de formation professionnelle individuel au même titre que les ressortissants français³.

Cours de langues et d'intégration: au cours des trois dernières années, un programme spécial d'intégration comprenant des données générales sur la France ainsi que des informations sociales et linguistiques a été organisé pour les nouveaux migrants. Ce programme, conçu par l'OMI exclusivement à l'intention des familles étrangères, a touché 20000 personnes en 2000. Par ailleurs, un organisme financé par des fonds publics, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS), étudie les demandes de financement des associations et autres organismes proposant des cours de langues et des programmes d'intégration. Les organismes ainsi financés sont entre autres le CLP (Comité de liaison pour la promotion des migrants et des publics en difficulté d'insertion), qui dispense des cours d'alphabétisation et des formations professionnelles, ainsi que l'AEFTI (Association d'enseignement et de formation des travailleurs immigrés).

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Les travailleurs migrants sont traités sur un pied d'égalité avec les ressortissants français en matière de service des allocations de chômage. Ils doivent en général justifier d'un total de 606 heures de travail au cours des dix-huit mois précédant la perte de l'emploi. La durée de versement des allocations de chômage est fonction de la durée d'emploi précédente. Elle est au maximum de trente mois pour les travailleurs de moins de 50 ans et de soixante mois pour les travailleurs de plus de 55 ans. Si la période de chômage est prolongée, les travailleurs migrants peuvent connaître des difficultés pour le renouvellement de leur permis de séjour et de travail. Les migrants risquent ensuite d'être invités à quitter le territoire dans un délai d'un mois après notification de la décision. Toutefois, si le migrant perd son emploi involontairement, le permis de séjour est renouvelé pour une autre année. A l'expiration de cette deuxième période, si le migrant est toujours au chômage, le permis ne sera renouvelé que si le détenteur perçoit les indemnités de chômage et uniquement pour la durée de leur versement⁴.

f. Droits syndicaux et consultation

Les travailleurs migrants ont le droit d'adhérer à un syndicat et disposent des mêmes droits syndicaux que les ressortissants français; ils peuvent participer sur un pied d'égalité aux élections syndicales et sont éligibles à des fonctions syndicales; ils peuvent aussi former leurs propres syndicats bien que, dans la pratique, il n'existe pas d'organisation de ce type car les migrants préfèrent adhérer aux grands syndicats nationaux, plus représentatifs des travailleurs dans la plupart des secteurs d'activité et plus influents dans les négociations avec l'administration et les employeurs. Les travailleurs migrants ont également un droit de vote aux élections des membres des conseils des prud'hommes, mais ne peuvent pas participer aux élections politiques municipales ou nationales (à l'exception des travailleurs de

1. Ordonnance de 1945, article 29, paragraphe 1.

2. Code du travail, article L.950-1.

3. *Ibidem*, article L.931-2.

4. *Ibidem*, articles R.341-3-1, paragraphes 3 et 4.

l'Union européenne, qui disposent du droit de vote dans les élections locales et celles du Parlement européen). En l'absence de tout mécanisme formel de consultation, on relève néanmoins un certain nombre d'associations de migrants, structurées par nationalité ou par région, et habituellement consultées par les personnes chargées de rédiger pour le gouvernement des rapports sur la situation des étrangers.

4.2.5. Accords bilatéraux ou multilatéraux

La France a conclu plusieurs accords bilatéraux d'établissement avec des pays d'Afrique. Ces accords ont des incidences sur la migration pour raison de travail avec: la République centrafricaine (entré en vigueur le 1^{er} mai 1996); le Congo (non encore entré en vigueur); le Mali (entré en en vigueur le 1^{er} avril 1996); le Togo (entré en en vigueur le 31 janvier 2001); et l'Algérie (amendement de l'accord de 1968 conclu le 11 juin 2001, non encore en vigueur). Deux accords avec la Hongrie et le Maroc, relatifs à l'échange de stagiaires, ont été adoptés en 2001 et des accords récents ont été signés avec le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Canada pour permettre aux jeunes de ces pays de combiner vacances et travail (visa «vacances-travail») en France pour une durée maximale d'un an¹.

4.2.6. Débat politique et public

Parallèlement au récent débat appelant à un développement de la main-d'œuvre immigrée pour répondre à la pénurie de main-d'œuvre dans l'économie², plusieurs déclarations publiques émanant de diverses organisations et des autorités publiques ont été faites. En juillet 2001, le député Michel Charzat a remis au Premier ministre un rapport agrémenté d'une série de recommandations en faveur de l'entrée et du séjour des travailleurs migrants nécessaires en France³. D'autres discussions ont porté sur des questions relatives à l'intégration des étrangers, par exemple celle de savoir si les enfants migrants de deuxième génération, c'est-à-dire les enfants des travailleurs arrivés en France dans les années 1960 et au début des années 1970, devaient automatiquement bénéficier de la nationalité française. Les autres points abordés concernaient les conditions de logement des travailleurs migrants et de leur famille, les problèmes de criminalité des jeunes migrants et l'éducation des migrants.

4.2.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

C'est la CEDH qui a eu le plus d'impact en France et la majorité des affaires concernent les articles 3 et 8. Des progrès ont également été réalisés dans l'éradication de la discrimination dans le domaine de la protection sociale, par association de l'article 14 et de l'article 1 du Protocole n° 1. La Charte sociale européenne a libéralisé les règles de limite d'âge des enfants dans le cadre du regroupement familial, avec pour résultat la possibilité, pour les enfants des migrants issus des Etats parties à la Charte, de rejoindre leurs parents jusqu'à l'âge de 21 ans. Les autres instruments du Conseil de l'Europe n'ont pas eu d'incidence sur le traitement des travailleurs migrants dans la législation et la pratique nationales et les accords d'association CEE avec des pays tiers n'ont pas fait l'objet d'une large publicité. Si la France a ratifié la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant en 1983, cette

1. Voir respectivement la circulaire DPM n° 99/640 du 22 novembre 1999 relative à la situation des jeunes étrangers ressortissants des pays ayant conclu un programme vacances-travail avec la France (Japon et Nouvelle-Zélande) et la circulaire DPM/DMI3/2001/357 du 19 juillet 2001 relative à la situation des jeunes Canadiens bénéficiaires de l'Accord franco-canadien sur les échanges de jeunes dans le cadre d'un programme «Vacances-travail».

2. Voir par exemple C. Wolmark, «Les travailleurs immigrés sont de retour», in *Plein Droit*, n° 45, mai 2000, pp. 39-40; J.-P. Alaux, «Ouverture à la tête du client», in *Plein Droit*, n° 47-48, janvier 2001, pp. 3-7; A. Math, «Une politique au service du néo-libéralisme», in *Plein Droit*, n° 51, novembre 2001, pp. 27-29; Fondation Copernic, «Egalité sans frontière. Les immigrés ne sont pas une marchandise», septembre 2001 (disponible sur www.gisti.org/doc/presse/2001/copernic/index.html).

3. M. Charzat, *Rapport au Premier ministre sur l'attractivité du territoire français* (rapporteurs: P. Hanotoux et Claude Wendling), juillet 2001. Le rapport est disponible sur le site www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000523/0000.pdf

convention n'a joué qu'un rôle minime car elle n'est applicable qu'après admission des migrants sur le marché de l'emploi et n'empêche pas les autorités de limiter l'accès préalable. Toutefois, la convention a servi un objectif pratique en tant qu'élément de comparaison pour la législation nationale.

4.2.8. Incidence des règles de l'AGCS

Les règles de l'AGCS n'ont eu aucune incidence sur la politique en matière de migration économique en France, sachant que les règles appliquées pour les permis de travail temporaire (APT) sont conformes aux conditions énoncées dans l'AGCS.

4.3. Hongrie

4.3.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

En Hongrie, les migrations pour raison de travail sont régies par la loi n° 4 de 1991 sur la promotion de l'emploi et les cotisations chômage¹, ainsi que le décret ministériel d'application de 1999 sur l'autorisation d'emploi des étrangers en Hongrie². D'autre part, la Hongrie a conclu avec certains pays européens une série d'accords bilatéraux régulant les échanges mutuels de travailleurs migrants et de stagiaires. Ils sont abordés dans la section 4.3.5 ci-après. La loi n° 86 de 1993 régit l'entrée (visa) et le séjour des travailleurs étrangers, une série de dispositions législatives protégeant leurs droits au travail et leurs droits sociaux³.

4.3.2. Catégories de travailleurs migrants

Cinq catégories de travailleurs migrants peuvent être reconnues en Hongrie:

- ceux employés légalement sans permis de travail et comprenant les réfugiés reconnus comme tels, les réfugiés bénéficiant d'une protection provisoire, les migrants installés disposant d'une «carte verte» et douze sous-catégories d'étrangers, telles que définies par le décret ministériel;
- les migrants ayant obtenu un permis de travail en vertu des règles générales (par exemple sans bénéficier d'un statut particulier);
- les migrants en possession d'un permis de travail obtenu sur la base d'un statut particulier de faveur ou privilégié (par exemple les ressortissants de l'Union européenne et les migrants «tolérés» dont l'emploi est favorisé par l'Office de l'immigration et de la nationalité pour des raisons humanitaires);
- les migrants dotés d'un permis de travail délivré conformément à une autorisation-cadre (par exemple les entreprises étrangères recrutant un groupe de leurs ressortissants pour travailler sur un projet d'investissement en Hongrie);
- et les migrants avec un permis de travail obtenu en vertu d'un accord bilatéral et dans le cadre d'un quota annuel défini dans cet accord.

Le système de permis de travail en Hongrie est hautement bureaucratique et les permis sont délivrés à la demande de l'employeur. La politique d'immigration économique hongroise n'a pas été construite à partir d'un cadre normatif particulier, il s'agit bien plus d'une réaction à l'arrivée sur le marché de l'emploi national d'étrangers issus de pays plus pauvres. Ces étrangers sont arrivés individuellement, en tant que migrants économiques, réfugiés ou personnes nécessitant une protection. Selon la règle générale, les catégories de migrants aux fins d'emploi ne sont donc pas déterminées sur une base professionnelle, à l'exception des accords bilatéraux concernant l'emploi, qui sont limités pour leur part à certains secteurs économiques. Si les entreprises étrangères ou multinationales travaillant en Hongrie sont soumises aux mêmes règles sur l'emploi des travailleurs migrants, certains étrangers employés par ces entreprises peuvent travailler en Hongrie sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir un permis de travail. C'est le cas, par exemple, des dirigeants ou des représentants des filiales hongroises d'entreprises

1. Loi n° 4 du 23 février 1991, article 7 (telle qu'amendée par la loi n° 89 de 2000 et la loi n° 16 de 2001).

2. Décret n° 9 du 10 novembre 1999 (promulgué par le ministère des Affaires sociales et de la Famille).

3. Voir la loi n° 22 de 1992, n° 3 de 1993, n° 81 de 1997 et n° 83 de 1997.

immatriculées à l'étranger sur la base d'un accord international. Par ailleurs, des règles plus souples sur les permis de travail sont appliquées aux cadres clés des entreprises en participation et à des personnes pouvant représenter jusqu'à 2% de l'effectif employé au cours de l'année par des sociétés sous contrôle étranger.

A l'exception des accords bilatéraux relatifs à l'échange de travailleurs migrants et de stagiaires, dont le nombre est ajusté annuellement, l'effectif des migrants de chacune des autres catégories identifiées n'est pas fixé par quota. Si la loi de 1991 sur la promotion de l'emploi et les cotisations chômage donne mandat au ministre du Travail de définir le nombre maximum d'étrangers susceptibles de travailler dans une région ou un secteur d'activité spécifique et de les exclure totalement de certains autres, ce pouvoir n'a toutefois jamais été exercé.

4.3.3. Données statistiques

Les données statistiques disponibles, présentées dans le tableau 8, représentent le nombre cumulé de travailleurs migrants dotés d'un permis de travail et le nombre de permis de travail valides à la fin de chaque année calendaire (indiqué entre parenthèses) pour deux des catégories, par exemple les migrants ayant obtenu leur permis de travail conformément aux règles générales et les migrants disposant d'un permis de travail délivré sur la base d'un statut favorisé. Aucune distinction n'est faite entre ces catégories, à l'exception du nombre de permis délivrés aux ressortissants de l'Union européenne dans cette dernière catégorie. Il est donc impossible d'évaluer à partir de ces données le nombre de migrants ayant bénéficié d'un permis de travail initial au cours d'une période donnée ou encore la durée des permis. Les chiffres montrent néanmoins un accroissement annuel constant du nombre de migrants dans ces catégories.

Tableau 8: Permis de travail délivrés en Hongrie, 1998-2000

	Permis de travail délivrés	Dont ressortissants de l'Union européenne
1998	26310 (22466*)	2514
1999	34138 (28469*)	2699
2000	40203 (35014*)	2374

* Nombre de permis de travail valides au 31 décembre de l'année considérée.

4.3.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Les migrants admis pour occuper un emploi légal en Hongrie sans permis de travail ne sont pas soumis à limitation, ils bénéficient des mêmes droits que les ressortissants hongrois en matière d'accès à l'emploi. Leurs droits au travail et au séjour sont liés à leur statut individuel dans le pays, le retrait de leur statut de réfugié ou de leur «carte verte» pouvant par exemple se solder par la perte de leurs droits de travail et de séjour.

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: la durée maximale d'un permis de travail délivré à des migrants conformément aux règles générales ou en vertu d'un statut favorisé est d'un an. Dans les deux cas, le permis peut être prorogé ou renouvelé sur une base discrétionnaire. Si la demande est soumise dans un délai de trente à soixante jours avant expiration du permis de travail, elle est traitée en tant que demande de renouvellement; dans le cas contraire, elle est considérée comme une demande de nouveau permis de travail. Dans la catégorie des permis accordés selon un statut favorisé, la durée du permis peut être adaptée à la durée du statut particulier. La durée de validité du permis de travail délivré aux migrants sur la base d'une autorisation-cadre est déterminée en fonction de la durée du projet d'investissement, telle que stipulée dans le contrat particulier et l'autorisation. Une prolongation est impossible. La durée des permis de travail délivrés conformément à des accords bilatéraux et les possibilités d'extension sont déterminées par les termes de l'accord concerné.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: quelle que soit la catégorie de permis de travail, il n'est pas autorisé de changer d'emploi, d'employeur ou de secteur d'activité. Le permis de travail n'est valable que pour le poste et l'employeur définis.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou de résident permanent indépendamment de l'emploi: les migrants possédant un permis de travail ne peuvent bénéficier d'un statut de résidence sûr ou d'une résidence permanente indépendamment de leur emploi. Les permis de séjour qui leur sont délivrés sont strictement liés au permis de travail.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: le logement est de la responsabilité du travailleur migrant, sauf dispositions contraires du contrat de travail. Ainsi, les travailleurs migrants employés par une entreprise investissant en Hongrie sur la base d'une autorisation-cadre peuvent être pourvus d'un logement par le contrat de travail. Pour les migrants installés et les réfugiés, il incombe juridiquement aux autorités locales ou à celles en charge des réfugiés de pourvoir à leur hébergement. Si la loi n'exclut pas l'accès des migrants aux logements sociaux publics, dans la pratique cet accès est très difficile en raison de la pénurie générale de logements et des longues listes en attente de disponibilité. De surcroît, les étrangers sont souvent dans l'impossibilité de remplir les conditions de résidence définies par les autorités municipales.

Santé: les migrants qui travaillent et leur famille ont accès à tous les services de santé délivrés dans le cadre de l'assurance sociale. Les migrants installés susceptibles d'occuper un emploi sans permis de travail, mais qui sont en recherche d'emploi, ainsi que les bénéficiaires d'un permis de séjour sans emploi peuvent conclure un contrat alternatif pour les services de santé avec les services de l'assurance sociale.

Sécurité sociale: les dispositions de la sécurité sociale concernant les allocations familiales et les prestations d'invalidité n'entrent pas dans le cadre du système d'assurance sociale. Les travailleurs migrants ne peuvent en bénéficier, à l'exception des migrants installés et des réfugiés reconnus. En ce qui concerne les prestations incluses dans le système d'assurance sociale (par exemple les pensions de retraite et les allocations d'invalidité), les travailleurs migrants avec permis de travail qui perdent leur emploi ne peuvent y accéder dans la pratique du fait de l'invalidation de leur permis de séjour, et cela bien qu'ils soient soumis au même taux de cotisation à l'assurance sociale que les autres travailleurs durant leur période d'emploi.

c. Unité familiale

L'entrée des membres de la famille rejoignant des migrants bénéficiant d'un permis de travail est régie par les règles applicables aux visas, aux lettres d'invitation aux permis de séjour, et par la nouvelle loi sur les étrangers entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002¹. Ces règles s'appliquent à l'entrée de tous les non-ressortissants et sont soumises à un large pouvoir discrétionnaire de la police des étrangers. La loi sur les étrangers répertorie les membres de la famille susceptibles de rejoindre le migrant en Hongrie pour la durée de son permis de travail: le conjoint, les enfants mineurs et à charge, les enfants de l'un des conjoints et les parents à charge. L'entrée des membres de la famille dans de telles circonstances est également soumise à la disponibilité d'un logement approprié et d'un niveau de revenu suffisant pour couvrir les dépenses médicales, les frais de voyage et autres frais liés au séjour. Par ailleurs, les membres invités de la famille ne doivent pas figurer sur la liste des non-ressortissants dont l'entrée est interdite.

Pour l'entrée des membres de la famille rejoignant des ressortissants, des migrants installés et des réfugiés reconnus pour installation, la police des étrangers peut délivrer une carte verte aux membres suivants: le ou la conjointe, les enfants mineurs, les parents et grands-parents à charge, les enfants adultes. Le délai d'attente est de trois ans, sachant qu'il peut être réduit ou supprimé à la convenance de la police des étrangers. Les autres conditions au regroupement familial sont les suivantes: un casier judiciaire et de sécurité vierge; un niveau de revenu licite et approprié (ressources propres ou ressources du ménage); des conditions de logement convenables; l'absence de menace pour la santé publique; et

1. Loi n° 29 de 2001.

la soumission de documents pertinents, par exemple un certificat de mariage. En vertu de la nouvelle loi sur les étrangers, les membres de la famille peuvent également obtenir une carte verte s'ils ont vécu en Hongrie avec un ressortissant hongrois, un migrant installé ou un réfugié reconnu durant au moins un an ou, dans le cas d'un conjoint, s'ils ont été mariés pendant au moins deux ans avant l'entrée en Hongrie.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: les migrants bénéficiant d'un permis de travail peuvent accéder à la formation professionnelle si l'employeur en accepte le financement. Les migrants installés et les réfugiés reconnus sont légalement habilités à obtenir, au même titre que les ressortissants, un financement public pour des cours de formation professionnelle, de recyclage ou autres dispensés par les agences pour l'emploi. Dans la pratique, la disponibilité de ces services est toutefois inexistante, ces agences sont débordées et peu motivées pour mettre au point des programmes destinés à des groupes spécifiques. En général, ces agences ne disposent pas, en termes de personnel, des capacités et de l'intérêt suffisants pour offrir des services à des groupes vulnérables en situation spéciale, tels les Roms, les handicapés, les réfugiés ou les migrants installés.

Cours de langues et d'intégration: aucun cours de langues ou d'intégration financé par des fonds publics n'est mis à disposition des travailleurs migrants. A l'exception des réfugiés reconnus, pour lesquels certaines agences pour l'emploi sont susceptibles d'organiser de tels cours, l'intégration économique, sociale et culturelle des migrants relève avant tout du domaine privé.

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Les travailleurs migrants sont tenus de payer intégralement les cotisations d'assurance sociale et devraient en théorie, lors de la perte de leur emploi, pouvoir bénéficier des allocations de chômage couvertes par l'assurance sociale s'ils ont travaillé durant la période minimale requise. Toutefois, dans la pratique, il leur est impossible d'accéder à ces prestations en raison du lien étroit entre permis de travail et permis de séjour dans les réglementations de la police des étrangers, puisqu'elles stipulent qu'un migrant sans emploi doit quitter le pays, l'empêchant par là même de réclamer les allocations ou de chercher un autre travail. Qui plus est, bien que les migrants aient un accès libre aux services des agences pour l'emploi, celles-ci ne disposent pas du savoir-faire nécessaire pour les assister.

Les migrants peuvent être extradés s'ils ne disposent pas d'un revenu stable. Lors de la perte de l'emploi, les employeurs et les migrants ont une obligation conjointe d'en informer la police des étrangers dans un délai de trois jours ouvrables. La police des étrangers bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire pour renouveler le permis de séjour, mais il y a peu de chance que le renouvellement soit accordé, sauf si le migrant concerné jouit de revenus privés substantiels couvrant le coût de son séjour. A défaut de quitter le pays à l'échéance dite, le migrant se verra délivrer un arrêté d'extradition. Ces règles sont appliquées de manière inconditionnelle, quelle que soit la durée de séjour ou la qualité de l'employé.

f. Droits syndicaux et consultation

Si les droits au travail du migrant, y compris les droits syndicaux, sont les mêmes que ceux des ressortissants hongrois, les syndicats n'ont pas activement intégré les travailleurs migrants et n'ont pas porté une attention particulière à la défense de leurs intérêts. Les travailleurs migrants peuvent créer leurs propres syndicats, mais il n'en existe pas d'exemple connu, essentiellement parce que les migrants sont disséminés dans un vaste éventail de secteurs d'activité.

4.3.5. Accords bilatéraux et multilatéraux

Comme noté dans la section 4.3.2 ci-dessus, une partie de l'emploi des migrants en Hongrie est régie par des accords bilatéraux d'échange mutuel de travailleurs migrants et de stagiaires. Les principaux accords sont répertoriés dans le tableau 9 ci-après, ils concernent essentiellement les stagiaires, la période d'échange s'étendant de six mois à deux ans.

Tableau 9: Accords bilatéraux conclus par la Hongrie avec des Etats européens et d'autres pays pour l'échange mutuel de main-d'œuvre (octobre 2001)

Type d'accord	Pays	Contenu	Quota annuel
Travail saisonnier	Roumanie	Jusqu'à 6 mois par an; ratifié mais non en vigueur	800 personnes (prévision)
	Slovaquie	En 1999, 25 Slovaques sont arrivés en Hongrie mais ils étaient 400 en 2000; sans limite d'âge	400 personnes
Navetteurs dans les zones frontalières	Autriche	Jusqu'à 6 mois à partir de certaines régions frontalières	900 personnes (en 2000)
Travailleurs invités	Allemagne	Personnes de 18 à 40 ans pour une période de 12 à 18 mois (avec prolongation)	2000 personnes
Echange de stagiaires	Slovaquie	Jusqu'à 12 à 24 mois (avec prolongation); pas de limite d'âge En 1999, 4 000 Slovaques sont arrivés en Hongrie	400 personnes
	République tchèque	Personnes de 18 à 40 ans pour une période de 12 à 18 mois (avec prolongation)	300 personnes
	Roumanie	Personnes de 18 à 35 ans pour une période de 12 à 18 mois (avec prolongation); Ratifié mais non en vigueur	700 personnes (prévision)
	Suisse	Personnes qualifiées de 18 à 30 ans pour une période de 12 à 18 mois (avec prolongation); le permis de travail ne dépend pas de la situation du marché de l'emploi <i>in situ</i>	100 personnes
	Autriche	Personnes qualifiées de 18 à 35 ans avec connaissance linguistique de base pour une période de 6 à 18 mois (avec prolongation); le Comité mixte peut exclure l'emploi dans certains secteurs	400 personnes (en 2000)
	Pays-Bas	Jusqu'à 24 semaines; pas de limite d'âge; le permis de travail ne dépend pas de la situation du marché de l'emploi <i>in situ</i>	Non défini
	Luxembourg	Personnes de 18 à 30 ans pour une période de 12 à 18 mois (avec prolongation); le permis de travail ne dépend pas de la situation du marché de l'emploi <i>in situ</i>	20 personnes
	France	Personnes qualifiées de 18 à 35 ans avec connaissance de base de la langue pour une période de 12 à 18 mois (avec prolongation)	300 personnes
Rémunération du travail des diplomates et des membres de leur famille	Royaume-Uni, France, Italie, Etats-Unis, Canada, Chili, Argentine, Pologne	Exclusivement durant la période d'accréditation; permis de travail non requis	Pas de quota

Source: tableau fourni par le D^r Judit Tóth, faculté de droit, université de Szeged.

4.3.6. Débat politique et public

A une petite exception près, il n'y a eu aucun débat politique ou public sur le statut des migrants admis aux fins d'emploi en Hongrie. En 1999, le parlement a ratifié la Charte sociale européenne et le parti socialiste a soumis une motion pour participer à l'article 18 de la Charte. Bien que cette motion ait été rejetée, le gouvernement a publié une décision, qui a été réitérée en 2001, acceptant d'étudier la possibilité de participer aux articles 18 et 19 de la Charte et ratifiant la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. Toutefois, ces questions n'ont pas fait l'objet d'un débat public.

4.3.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

Comme évoqué dans la section 4.3.6 ci-dessus, la Hongrie n'a pas adopté les articles 18 et 19 de la Charte sociale européenne ou ratifié la Convention européenne relative au statut juridique du

travailleur migrant. Elle n'est pas non plus partie à la Convention européenne d'établissement. Si la CEDH est parfois appliquée en faveur des réfugiés reconnus, des demandeurs d'asile et des migrants installés, elle n'a eu à ce jour aucune incidence sur le traitement des travailleurs migrants. En ce qui concerne l'Accord Europe¹, les articles 37 et 38 sont explicitement mentionnés dans la loi de 1991 sur la promotion de l'emploi et les cotisations chômage et dans le décret d'application, stipulant un traitement plus favorable pour les ressortissants de l'Union européenne dans le contexte des demandes de permis de travail.

4.3.8. Incidence des règles de l'AGCS

Les règles de l'AGCS n'ont eu aucune incidence sur la politique de migration économique en Hongrie.

4.4. Lituanie

4.4.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

La principale pièce de la législation primaire régissant la migration pour raison de travail en Lituanie est la loi sur le statut juridique des étrangers du 17 décembre 1998, sous sa forme amendée². La loi est complétée par l'ordonnance du ministère de la Sécurité sociale et du Travail du 1^{er} juin 2000 relative à l'approbation de la procédure d'emploi des ressortissants étrangers sous contrat d'emploi en République de Lituanie et l'ordonnance sur la délivrance, la modification et la résolution des permis de séjour pour les étrangers en République de Lituanie, approuvée par une résolution du gouvernement le 1^{er} mai 2000 (telle qu'amendée le 22 décembre 2001). La loi sur l'aide aux chômeurs³ et les articles 37 à 43 de l'Accord Europe sont également pertinents.

4.4.2. Catégories de travailleurs migrants

En Lituanie, la loi sur le statut juridique des étrangers énonce les règles de première admission et identifient les catégories suivantes de travailleurs susceptibles d'être admis et de bénéficier d'un permis de séjour temporaire: les personnes créant une entreprise avec un capital ou une valeur d'actions d'au moins 250 000 litas (environ 72 000 euros); les personnes venant en Lituanie pour entreprendre des recherches scientifiques ou occuper un poste d'enseignant dans des établissements d'enseignement supérieur, les instituts de recherche ou autres organismes d'enseignement; et les personnes ayant obtenu un permis de travail⁴. Les deux premières catégories de migrants n'ont pas besoin d'obtenir un permis de travail⁵. D'autre part, les catégories suivantes de travailleurs sont elles aussi exemptées de permis de travail: les personnes employées sur la base d'un programme gouvernemental conjoint entre leur pays d'origine et la Lituanie; les dirigeants (et leurs représentants) d'entreprises ou d'institutions étrangères en accord de participation avec des entreprises lituaniennes; les dirigeants d'entreprises ou leurs représentants agréés ou les spécialistes venus en Lituanie pour le démarrage ou la mise au point d'équipements achetés à l'étranger ou la formation du personnel à l'utilisation de ces équipements; les consultants dont l'activité ne dépasse pas trois mois; les sportifs professionnels venant travailler pour une durée maximale de six mois⁶. De surcroît, à compter du 1^{er} janvier 2002, les ressortissants de l'Union européenne et les membres de leur famille ayant l'intention de travailler en Lituanie sous contrat de travail ne sont plus tenus d'obtenir un permis de travail⁷. En Lituanie, une autre distinction importante, détaillée ci-dessous, est faite entre les travailleurs migrants dotés d'un statut de résidence temporaire et ceux bénéficiant d'un statut de résidence permanent. Toutefois, la loi ne régit pas le statut des employés des entreprises étrangères ou multinationales mutés dans les bureaux ou les établissements en Lituanie. Leur statut est défini séparément par des accords bilatéraux, abordés dans la section 4.4.5 ci-après, bien

1. Tel que mis en œuvre dans la loi n° 1 du 1^{er} février 1994.

2. *Official Gazette (OG)*, 1998, n° 115-3236. Le dernier amendement de la loi date du 12 juin 2001.

3. *OG*, 1991, n° 2-25.

4. Loi sur le statut juridique des étrangers, article 19, paragraphe 2.

5. *Ibidem*, article 26, paragraphe 2.

6. *Ibidem*, articles 26, paragraphes 3-6.

7. *Ibidem*, article 48, paragraphe 5.

que des difficultés apparaissent lorsque les employés viennent de pays n'ayant pas conclu de tels accords. Dans ce cas, les personnes concernées sont obligées de conclure des contrats de travail en Lituanie. Pour régler cette question, des projets d'amendement à la loi sur le statut juridique des étrangers ont été élaborés, mais ils sont encore en attente d'approbation.

En Lituanie, l'admission des étrangers pour raison de travail dans la catégorie avec permis de travail est définie sur la base d'un quota, ajusté annuellement¹. Le quota est approuvé par le gouvernement sur recommandation du ministère des Affaires sociales, ce dernier recevant des informations de la Bourse du travail. Le quota ne concerne pas un secteur économique ou géographique particulier, il est fixé au plan national après prise en compte de la situation du marché de l'emploi et du taux de chômage. Ces trois dernières années, le quota a été maintenu à 1 300 travailleurs étrangers par an, faisant suite à un quota annuel de 1 000 travailleurs étrangers en 1998 et 1999. Les ressortissants de l'Union européenne représentent environ 25% de ce quota. Ces derniers n'ayant plus besoin d'obtenir un permis de travail et le nombre de travailleurs étrangers venus occuper un emploi en Lituanie diminuant (seulement 599 sur le quota total de 1 300 en 2001), la Bourse du travail a proposé une réduction du quota pour 2002. Le gouvernement a néanmoins décidé de maintenir le quota de 1 300 personnes. Bien que la catégorie des travailleurs avec permis de travail ne soit pas déterminée sur une base sectorielle, on constate dans la pratique que des distinctions interviennent par profession. Les permis de travail sont normalement délivrés aux travailleurs étrangers hautement qualifiés et ne sont que rarement octroyés à des travailleurs des professions ne correspondant pas aux besoins du marché de l'emploi.

4.4.3. Données statistiques

Les données statistiques disponibles en Lituanie concernent le nombre de permis de travail délivrés dans le cadre du quota annuel et sont réparties par profession et par pays d'origine (tableau 10).

Tableau 10: Total des permis de travail délivrés à des étrangers en Lituanie en fonction des principales professions et pays d'origine, 1995-2001

	Nombre de permis de travail délivrés	3 professions principales	3 pays d'origine principaux
1995	410	Enseignants (87) Mécaniciens en transports frigorifiques (81) Ingénieurs (35)	Ukraine (73) Russie (43) Etats-Unis (37)
1996	468	Enseignants (115) Ingénieurs (55) Managers (45)	Ukraine (87) Russie (64) Etats-Unis (46)
1997	754	Enseignants (167) Soudeurs (construction navale) (88) Ingénieurs (73)	Ukraine (148) Russie (122) Chine (65)
1998	1 000	Monteurs (construction navale) (253) Soudeurs (construction navale) (151) Enseignants (127)	Ukraine (335) Russie (199) Etats-Unis (69)
1999	1 214	Monteurs (construction navale) (231) Soudeurs (construction navale) (188) Ingénieurs (145)	Ukraine (341) Russie (261) Biélarus (82)
2000	701	Ingénieurs (89) Cuisiniers (80) Enseignants (65)	Ukraine (128) Chine (72) Etats-Unis (55)
2001	599	Ingénieurs (99) Cuisiniers et boulangers (94) Economistes (33)	Chine (103) Ukraine (69) Etats-Unis (66)

1. *Ibidem*, article 27, paragraphe 2. Le gouvernement a la possibilité de réviser le quota s'il est atteint avant la fin de l'année, mais à ce jour cette éventualité ne s'est jamais présentée.

Entre 1995 et 1999, ces chiffres révèlent un accroissement constant du nombre de permis de travail délivrés, suivant en cela l'augmentation du quota. En 2000 et 2001, la réduction du nombre de permis délivrés est néanmoins significative. Les principales professions concernées par ces permis ont changé, mais il existait une demande très nette de travailleurs dans la construction navale entre 1997 et 1999. La catégorie des ingénieurs est restée très demandée, surtout au cours des trois dernières années. Pour finir, un nombre important de migrants admis pour raison de travail en Lituanie depuis 1995 vient de quatre pays: l'Ukraine, la Russie, les USA et la Chine.

4.4.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: les permis de travail sont en principe délivrés pour une période d'un an, mais ils peuvent être prorogés jusqu'à une durée totale de deux ans¹. Il est impossible de délivrer un permis de travail pour plus de deux ans²: le migrant doit faire la demande d'un nouveau permis s'il souhaite poursuivre un emploi légal en Lituanie.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: les permis de travail sont délivrés pour un emploi et un employeur, une entreprise ou une institution spécifiques³. Par ailleurs, le contrat de travail doit spécifier le poste du migrant, la durée de l'emploi, ainsi que l'engagement du migrant à n'être employé qu'au poste stipulé dans le contrat et à quitter la Lituanie à l'expiration de la période mentionnée sur le contrat⁴. Ainsi, dans la pratique, tout changement de poste, d'employeur ou de secteur d'emploi suppose l'obtention d'un nouveau permis de travail.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou de résident permanent indépendamment de l'emploi: lors de l'entrée en Lituanie en vue d'occuper un emploi (nécessitant ou non un permis de travail), les travailleurs migrants obtiennent d'abord un permis de séjour provisoire d'un an⁵, à l'exception des ressortissants de l'Union européenne qui bénéficient en principe d'un permis de séjour temporaire de cinq ans. Les migrants peuvent obtenir un statut de résidence permanente après un séjour de cinq ans en Lituanie, à condition de disposer: d'un permis de séjour provisoire pour les cinq années précédentes; d'un lieu de résidence en Lituanie; d'une source de revenu légale en Lituanie. Bien que la résidence permanente ne soit pas liée à l'emploi et qu'aucune catégorie de migrant n'en soit exclue, les étrangers qui remplissent ces conditions n'obtiendront ce statut qu'après prise en compte des intérêts de l'Etat (par exemple la situation du marché de l'emploi)⁶.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: les migrants et les apatrides bénéficient des mêmes droits au logement (à l'exception de l'acquisition aux fins de propriété) que les citoyens lituaniens, grâce à la loi sur la fourniture de logements aux résidents⁷, qui contient également une disposition d'aide publique pour de tels logements⁸. De ce fait, les migrants devraient pouvoir accéder aux logements publics dans les mêmes conditions que les citoyens lituaniens. Mais, dans la pratique, malgré ces déclarations sur l'égalité de traitement dans la loi, il apparaît que les travailleurs migrants avec permis de séjour temporaire ne peuvent obtenir de logements publics.

1. Il est demandé aux étrangers de formuler une demande d'extension au bureau régional de la Bourse du travail au plus tard un mois avant l'expiration de leur permis, en indiquant les raisons de l'extension. Une lettre de référence de la part de l'employeur concernant l'extension du contrat de travail doit être jointe à la demande.

2. Loi sur le statut juridique des étrangers, article 29.

3. *Ibidem*.

4. *Ibidem*, article 30, paragraphe 2.

5. *Ibidem*, article 18, paragraphe 2.

6. *Ibidem*, article 22, paragraphe 3.

7. OG, 1992, n° 14-378 (20 mai 1992). La loi contient des dispositions prévoyant la mise en place d'une procédure spéciale pour l'acquisition de logements par des ressortissants étrangers et des apatrides. Toutefois, une procédure de ce type n'a jamais réellement été appliquée, dans la pratique les étrangers bénéficient des mêmes droits en matière d'acquisition de logements aux fins de propriété et rien ne permet de penser que cette situation changera dans un futur proche.

8. *Ibidem*, article 2.

Dans la loi, la responsabilité en matière de logement de l'employeur ou du travailleur migrant n'est pas évoquée. Pour obtenir un permis de séjour, il suffit aux travailleurs migrants de déclarer leur lieu de résidence. Au niveau du contrat de travail, le logement fait l'objet d'un accord entre employeur et employé. Le contrat de travail standard entre un employeur lituanien et un étranger ne possédant pas de permis de séjour permanent, tel qu'approuvé par décret ministériel, contient une clause optionnelle stipulant que la responsabilité du logement doit être déterminée entre les parties au contrat.

Santé: la loi sur l'assurance maladie¹ et la loi sur le statut juridique des étrangers régissent les dispositions relatives à la santé pour les migrants. Selon la première, les migrants bénéficiant d'un statut de résidence permanent ont accès à l'assurance maladie obligatoire (par exemple toutes les prestations du système de santé national) au même titre que les citoyens lituaniens. Toutefois, les travailleurs migrants détenteurs d'un permis de séjour temporaire, tout en payant les cotisations d'assurance sociale, ne peuvent bénéficier gratuitement que des soins d'urgence et doivent payer à titre privé les autres services médicaux. En fait, la loi sur le statut juridique des étrangers stipule que les ressortissants étrangers ont à démontrer qu'ils disposent d'une couverture maladie valide avant de pouvoir obtenir un permis de séjour temporaire. Cette assurance fait l'objet d'un accord entre l'employeur et le travailleur migrant. Le ministère de la Santé étudie actuellement un amendement à la loi sur les soins de santé² qui permettrait aux étrangers dotés d'un statut de résidence temporaire et du droit à l'emploi d'accéder à l'assurance maladie obligatoire aux mêmes conditions que les citoyens lituaniens.

Sécurité sociale: la loi sur les services sociaux³ garantit le droit aux services sociaux aux ressortissants étrangers et aux apatrides dotés d'un statut de résidence permanent. Pour les migrants avec permis de séjour temporaire, la loi sur l'assurance sociale publique⁴ stipule que toutes les personnes employées sous contrat de travail et percevant à ce titre un salaire, quelle que soit leur nationalité, sont prises en charge par l'assurance sociale publique. Ils bénéficient ainsi de prestations sociales telles que les allocations familiales, maternité, retraite et invalidité, mais n'ont toutefois pas accès à d'autres formes d'aide sociale, par exemple les services d'aide ménagère ou les établissements de soins spéciaux.

c. Unité familiale

Selon la loi sur le statut juridique des étrangers, les membres de la famille des travailleurs migrants peuvent obtenir un permis de séjour temporaire⁵. Les personnes concernées sont les conjoints, les enfants non mariés (y compris les enfants adoptés) de moins de 18 ans et les autres membres à charge de la famille⁶. Les permis de séjour temporaires sont délivrés aux membres de la famille pour une durée équivalant à celle du permis de séjour du travailleur. Toutefois, ils ne peuvent rejoindre le travailleur et résider avec lui que s'ils remplissent les mêmes conditions d'entrée et de séjour, en particulier en démontrant qu'ils disposent de moyens de subsistance suffisants et d'un document valide attestant leur couverture par une assurance-maladie⁷. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux migrants bénéficiant d'un statut de résidence permanent ou relevant des catégories spécialisées avec permis de séjour temporaire identifiées dans la section 4.2.2 ci-dessus, qui n'ont pas besoin de permis de travail.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: en principe, les travailleurs migrants devraient pouvoir accéder à la formation professionnelle au même titre que les citoyens lituaniens. La loi sur l'enseignement et la formation professionnelle⁸ n'évoque aucune limitation de l'accès à la formation professionnelle aux seuls citoyens.

1. OG, 1996, n° 55-1287 (1^{er} janvier 1997).

2. OG, 1994, n° 1-554 (19 juillet 1994).

3. OG, 1996, n° 104-2367 (9 octobre 1996).

4. OG, 1991, n° 17-447 (20 juin 1991).

5. Loi sur le statut juridique des étrangers, article 19, paragraphe 4.

6. *Ibidem*, article 1, paragraphe 11.

7. *Ibidem*, article 14, paragraphe 1, alinéas 4 et 5.

8. OG, 1997, n° 98-2478 (14 octobre 1997).

De même, le droit à la scolarité, tel qu'énoncé dans l'article 26 de cette loi, devrait s'appliquer aux étrangers.

Cours de langues et d'intégration: aucun cours spécifique n'a été mis au point pour les travailleurs migrants car il semble qu'il n'y ait aucune demande dans ce domaine, bien que l'accès à d'autres cours généraux soit ouvert à toute personne, indépendamment de sa nationalité.

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Seuls les travailleurs migrants avec statut de résident permanent peuvent prétendre aux allocations de chômage, régies par la loi sur l'aide aux chômeurs¹. Les travailleurs migrants possédant un permis de séjour temporaire sont contraints de quitter la Lituanie à la fin de leur emploi, engagement qui doit être stipulé dans le contrat de travail. La perte de l'emploi entraîne l'annulation du permis de travail et, par voie de conséquence, celle du permis de séjour temporaire puisque les deux sont étroitement liés². Lorsque l'ordre de quitter le pays a été délivré au migrant, il doit s'exécuter dans un délai de dix jours, sous peine d'être soumis à une décision d'expulsion (d'éloignement) formelle³. Lors de l'expulsion (l'éloignement) des migrants, les autorités doivent prendre en considération des facteurs tels que la durée de résidence légale, les liens sociaux, économiques et autres avec le pays, ainsi que l'incidence sur les membres de la famille en résidence légale⁴. L'expulsion (l'éloignement) doit être reportée dans les cas suivants: menace réelle et sérieuse pour la vie ou la santé du migrant, éventualité de persécution dans le pays de destination; refus par le pays de destination de recevoir le migrant; appel devant les tribunaux de la mesure d'expulsion (d'éloignement); et nécessité d'une assistance médicale d'urgence pour le migrant⁵.

f. Droits syndicaux et consultation

En vertu de l'article 1 de la loi sur les syndicats⁶, seuls les citoyens lituaniens et les résidents permanents dans le pays sont autorisés à adhérer aux syndicats et à participer à leurs activités. Par voie de conséquence, les étrangers en séjour temporaire en Lituanie ne peuvent être syndiqués bien qu'un amendement de cette loi soit attendu sous peu. La loi sur les syndicats stipule qu'un syndicat peut être créé sur la base d'une profession, d'un emploi, d'un secteur de production, d'un territoire ou tout autre principe défini par le syndicat lui-même. Il devrait donc être possible aux travailleurs migrants de former leurs propres syndicats, même s'il n'en existe aucun à l'heure actuelle. Toutefois, la loi contient également une limitation quant à l'effectif minimum du syndicat, qui doit être de trente membres ou de trois membres si ces derniers représentent au moins 20% de l'effectif total de l'entreprise ou de l'établissement.

Il n'existe aucune association ou organisation connue de travailleurs migrants et aucun mécanisme spécifique n'a été mis en place pour consulter ces migrants. Néanmoins, en vertu des procédures législatives ordinaires, l'avis des organisations non gouvernementales (ONG) et autres groupements d'intérêts devrait être pris en compte et donc, si des organisations de travailleurs migrants existaient, elles seraient elles aussi consultées pour l'élaboration des règles et de la politique touchant leurs intérêts.

4.4.5. Accords bilatéraux ou multilatéraux

La Lituanie a conclu des accords bilatéraux d'emploi mutuel de citoyens (pour des emplois temporaires) avec la Pologne (1994; en vigueur depuis 1995), la Russie (2000; en vigueur depuis 2000) et l'Ukraine (1995; en vigueur depuis 1996). Un accord similaire existe avec le Bélarus (1996), mais il n'est pas encore

1. N° I-864 (13 décembre 1990).

2. Loi sur le statut juridique des étrangers, article 21, paragraphe 1, alinéa 4.

3. *Ibidem*, articles 33, paragraphe 1, et 34, paragraphe 1.

4. *Ibidem*, article 36, paragraphe 1, alinéas 1-3.

5. *Ibidem*, article 36, paragraphe 2, alinéas 1-4.

6. *OG*, 1991, n° 34-933 (10 décembre 1991).

entré en vigueur. Des négociations sont actuellement en cours pour adopter un accord trilatéral avec les deux autres Etats baltes en matière de libéralisation de l'emploi. La Lituanie a signé des accords d'échange de stagiaires avec l'Allemagne (1993), la Suède (1994) et la République tchèque (2000). Ce dernier accord n'est pas encore en vigueur.

4.4.6. Débat politique et public

La Lituanie a récemment connu un débat politique et public à propos des prestations de soins de santé pour les étrangers en résidence temporaire. Comme noté dans la section 4.4.4 ci-dessus, ces étrangers ne bénéficient que des soins médicaux d'urgence et un certain nombre de cas, confirmés par un rapport ministériel, ont montré que des ressortissants étrangers, employés légalement et contribuant aux cotisations, n'ont pas été remboursés par les organismes de financement des soins de santé spécialisés au motif d'une «absence de base légale». L'attention du public a particulièrement été attirée par l'affaire d'un ressortissant bélarussien de 62 ans, victime d'une crise cardiaque, qui n'a pas reçu l'assistance médicale requise parce qu'il ne possédait pas d'assurance maladie.

Par ailleurs, plusieurs débats d'ordre politique ont porté sur la proposition d'instaurer un salaire minimum particulier pour les travailleurs migrants, inférieur à celui des ressortissants lituaniens. Cette proposition a été rejetée par le ministère des Affaires sociales du fait de sa nature discriminatoire. L'absence de règles régissant les mouvements des employés des entreprises étrangères et multinationales, identifiés dans la section 4.4.2 ci-dessus, a également donné lieu à discussion au niveau exécutif.

4.4.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

La législation de l'Union européenne et les instruments du Conseil de l'Europe sont pris en compte au cours de la préparation des lois. Les projets de loi sont révisés par le Département du droit européen pour en vérifier la conformité avec l'acquis communautaire et les obligations internationales en matière de droits de l'homme. Plus particulièrement, en 2001, la Lituanie a ratifié la Charte sociale européenne révisée, avec pour conséquence l'alignement d'un grand nombre de lois sociales et du travail avec les dispositions de la Charte. La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant a également influé sur la préparation des lois nationales sur le travail, même si cet instrument n'a pas été ratifié par la Lituanie. L'Accord Europe a connu un impact considérable car certains des amendements adoptés ont dépassé les termes de l'accord proprement dit. A titre d'exemple, les conditions de travail des ressortissants de l'Union européenne sont plus favorables que celles définies en vertu de cet accord. Les amendements à la loi sur le statut juridique des étrangers, adoptés le 12 juin 2001 et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2002, introduisent un chapitre particulier consacré au traitement des ressortissants de l'Union européenne, y compris dans le domaine de l'emploi. Récemment, un projet de nouveau code du travail a été présenté au parlement: il stipule expressément que les normes internationales et de l'Union européenne en matière d'emploi ont été prises en compte.

4.4.8. Incidence des règles de l'AGCS

Les règles de l'AGCS ne sont entrées en vigueur en Lituanie que le 31 mai 2001 et il est prématuré d'en évaluer l'impact sur la politique d'immigration aux fins d'emploi. Toutefois, le ministère des Affaires étrangères a récemment envoyé une note d'information aux autres ministères et départements de l'administration, soulignant les obligations de la Lituanie en vertu de l'AGCS, avec instruction de prendre en compte ces obligations lors de l'élaboration des lois et autres actes légaux.

4.5. Pologne

4.5.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

En Pologne, les principales règles concernant la migration pour raison de travail sont énoncées dans la loi du 14 décembre 1994 sur l'emploi et la lutte contre le chômage (*Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*), sous sa forme amendée, et la loi du 25 juin 1997 sur les étrangers (*Ustawa o cudzoziemcach*), révisée le 11 avril 2001¹.

4.5.2. Catégories de travailleurs migrants

Il existe trois catégories principales de travailleurs migrants admis pour raison de travail en Pologne. La première concerne les étrangers occupant un emploi rémunéré pour le compte d'un employeur dont le siège officiel est situé en Pologne. Après leur entrée en Pologne avec un visa leur permettant de travailler, les migrants doivent obtenir un permis de travail auprès du gouverneur provincial (*voivod*) de la juridiction territoriale dont relève le siège de l'employeur. Avant le 1^{er} janvier 2002, l'employeur devait obtenir l'autorisation des autorités du district (*starostas*). La deuxième catégorie concerne les migrants envoyés en Pologne par des employeurs étrangers dans le contexte de prestations de services. Des réglementations spéciales ont aussi été adoptées à l'égard du «personnel clé», tel que défini dans l'article 52 de l'Accord d'association entre la CEE et la Pologne. La procédure de demande de permis de travail pour le personnel clé a été simplifiée et ces migrants peuvent obtenir leur permis de travail sans être soumis à l'examen du marché de l'emploi. La troisième catégorie englobe les étrangers autorisés à s'installer en Pologne ou les réfugiés reconnus. Ce groupe bénéficie du même traitement que les citoyens polonais en matière d'emploi. La catégorie dont dépend un étranger est fonction du type de visa obtenu et du statut de l'employeur (par exemple ressortissant polonais ou étranger). Ces catégories ne sont pas déterminées sur une base sectorielle ou liées à des compétences particulières, et ne sont pas soumises à un système de quota.

4.5.3. Données statistiques

Le tableau 11 ci-dessous présente le nombre de ressortissants étrangers employés en Pologne pour les deux premières catégories. Ces chiffres montrent un accroissement ferme des migrants travaillant pour des employeurs ayant un siège officiel en Pologne entre 1998 et 2000, mais une diminution en 2001. Le nombre d'étrangers envoyés en Pologne par des employeurs étrangers dans le contexte de prestations de services a significativement baissé en termes relatifs en 2000 de 3505 à 1860, bien que cela concernait 2755 personnes en 2001.

Tableau 11: Ressortissants étrangers employés en Pologne, 1998-2000

	Etrangers occupant un emploi rémunéré pour le compte d'un employeur dont le siège officiel est situé en Pologne	Etrangers envoyés en Pologne par des employeurs étrangers dans le cadre d'exportation de services
1998	16 928	3 831
1999	17 116	3 505
2000	20 081	1 860
2001	17 038	2 755

4.5.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: la durée du permis de travail est fixée par le gouverneur provincial selon la situation du marché de l'emploi local. Toutefois, les permis de travail ne

1. Voir respectivement *Journal officiel des lois (Dziennik Ustaw)*, 2001, n° 6, item 56 sous sa forme amendée, et *Journal officiel des lois*, 2001, n° 127, item 1400.

peuvent pas être délivrés pour une durée indéfinie, ni dépasser la validité du visa d'entrée du migrant qui permet à ce dernier d'occuper un emploi dans un secteur particulier, ou la validité du permis de séjour.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: les travailleurs migrants sont autorisés à changer d'emploi, d'employeur et de secteur d'activité, mais ils doivent pour cela faire la demande d'un nouveau permis de travail pour chaque emploi spécifique.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou de résident permanent indépendamment de l'emploi: les travailleurs migrants peuvent obtenir, à leur demande, un permis de séjour pour une durée déterminée s'ils sont en mesure de démontrer que des circonstances justifient leur séjour en Pologne pour une durée de six mois¹. Ces circonstances peuvent être, entre autres, l'obtention d'un permis de travail ou d'un permis pour occuper un autre poste rémunéré, ou une déclaration écrite de l'employeur indiquant son intention d'employer le migrant là où ces permis ne sont pas nécessaires². Ce type de permis de séjour peut être accordé pour une durée maximale de deux ans, avec possibilité d'extension pour des périodes supplémentaires ne pouvant excéder deux ans, après confirmation des circonstances justifiant le séjour en Pologne³.

Les travailleurs migrants peuvent obtenir à leur demande un permis d'installation (résidence permanente) en Pologne dans les conditions suivantes: s'ils sont en mesure de démontrer l'existence de liens économiques ou familiaux fixes avec la Pologne; s'ils disposent d'un logement et de moyens de subsistance sûrs; et s'ils ont résidé en Pologne de manière continue pendant au moins cinq ans sur la base d'un visa ou d'un permis de séjour pour une période précise, ou pendant trois ans si le permis de séjour pour une période déterminée a été délivré dans un but de regroupement familial⁴. En dépit de ces conditions, la demande d'un permis d'installation peut être refusée pour un certain nombre de raisons précises, en particulier si le migrant s'est rendu coupable de délits criminels ou d'immigration graves, s'il constitue une menace pour la santé publique ou la sécurité et la défense de l'Etat, ou s'il n'a pas rempli ses obligations fiscales⁵. Les migrants peuvent aussi obtenir un permis d'installation à leur demande s'ils ont résidé continuellement en Pologne durant au moins dix ans sur la base de visas et de permis de séjour pour une période précise⁶. Le permis d'installation est accordé pour une durée indéfinie⁷.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: il n'existe aucune règle concernant précisément le logement des travailleurs migrants, ni pour le secteur du logement public ni pour le marché immobilier privé. Cela étant, c'est au migrant de trouver un logement, sauf disposition contraire du contrat de travail. Les seules règles susceptibles de s'appliquer sont celles relatives aux sans-abri, qui font obligation légale aux communes de fournir un refuge aux personnes sans domicile, y compris aux travailleurs migrants dans cette situation.

Santé: les travailleurs migrants ne sont pas exclus du système de santé national à condition qu'ils y contribuent par leurs cotisations.

Sécurité sociale: les travailleurs migrants ne sont exclus d'aucune branche de la sécurité sociale.

1. Loi sur les étrangers, articles 16, paragraphe 1, et 17, paragraphe 1.

2. *Ibidem*, article 17, paragraphe 2, point 1.

3. *Ibidem*, article 18, paragraphe 1.

4. *Ibidem*, article 19, paragraphe 1, points 1-3. Les conditions de logement et de subsistance sont supposées remplies lorsque le migrant possède des revenus ou des biens suffisants pour couvrir les frais de subsistance et de traitement médical des membres de la famille à sa charge sans recourir à l'aide sociale ou lorsqu'il a en Pologne des membres de sa famille qui assurent leur subsistance et qui sont en mesure de remplir cette obligation.

5. *Ibidem*, article 23, paragraphe 1, point 2, et article 13, paragraphe 1.

6. *Ibidem*, article 19.b. Toutefois, les demandes peuvent être refusées pour des raisons liées à la défense et à la sécurité nationale, pour préserver l'ordre public ou si le migrant ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants, d'une assurance médicale couvrant les frais des traitements médicaux, ou s'il est dans l'incapacité d'occuper un emploi. *Ibidem*, articles 23, paragraphes 2 et 3.

7. *Ibidem*, article 19, paragraphe 4.

c. Unité familiale

Les dispositions concernant le regroupement familial des étrangers sont contenues dans la loi révisée sur les étrangers. Cette loi permet au conjoint et aux enfants mineurs célibataires (y compris les enfants adoptés) de rejoindre le migrant. Si les migrants résidant en Pologne sur la base d'un permis d'installation ou de séjour pour une période précise en liaison avec l'obtention du statut de réfugié peuvent être rejoints sans délai par les membres de leur famille, les autres migrants en possession d'un permis de séjour pour une période spécifiée doivent avoir résidé dans le pays au minimum trois ans avant que le regroupement ne soit possible¹. De surcroît, un permis de séjour au titre du regroupement familial n'est accordé que sous certaines conditions: la présence du membre de la famille en Pologne ne doit pas constituer un danger pour la santé publique; les conditions matérielles et de logement du demandeur doivent démontrer que le séjour de la famille ne pèsera pas sur le système d'aide sociale; le migrant doit garantir les soins médicaux pour la famille; et la présence du membre de la famille ne doit pas constituer une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public². Il est important de noter que la loi sur les étrangers identifie expressément l'intention des membres de la famille d'accompagner les travailleurs migrants, conformément à la Charte sociale européenne, comme l'une des circonstances justifiant leur résidence en Pologne pour une durée supérieure à six mois, ce qui les met en situation de demander un permis de séjour pour une période précise³.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: les travailleurs migrants sont libres de s'inscrire à des cours de formation professionnelle pour améliorer leurs compétences. La prise en charge financière par l'employeur dépend du contrat de travail. En principe, l'employeur est censé payer les frais de toute formation requise durant l'emploi.

Cours de langues et d'intégration: en règle générale, aucun cours de langues ou d'intégration n'est proposé par les autorités publiques. Toutefois, des cours de polonais, financés par l'Etat et le HCR sont organisés dans le cadre de programmes d'intégration pour les réfugiés reconnus.

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Les travailleurs migrants bénéficient des allocations de chômage pour une durée de six, douze ou dix-huit mois en fonction de la durée de leur précédent emploi légal. La durée de versement des allocations de chômage dépend également du taux de chômage dans une région donnée. Dans la pratique toutefois, il semble qu'aucune information ne soit disponible permettant de savoir si des travailleurs migrants perçoivent ces indemnités. Le chômage n'est pas en soi un motif d'expulsion (d'éloignement) du pays.

f. Droits syndicaux et de consultation

Les travailleurs migrants sont en droit d'adhérer à un syndicat. Rien ne les empêche de former leurs propres syndicats, à condition qu'ils aient un statut professionnel, bien que dans la pratique cette possibilité n'ait pas été concrétisée. En Pologne, il n'existe aucun mécanisme établi par lequel des associations ou des organisations de travailleurs migrants peuvent être consultées quant au développement de règles ou de politiques en matière de migration pour raison de travail.

4.5.5. Accords bilatéraux ou multilatéraux

En complément de l'Accord d'association entre la CEE et la Pologne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994 et qui octroie des droits réciproques aux ressortissants de l'Union européenne, le gouvernement a conclu en octobre 1996 un accord avec le Luxembourg pour l'échange de stagiaires. Des accords similaires sont

1. Loi sur les étrangers, article 24.a.1.

2. *Ibidem*, articles 24.a.2 et d.3.

3. *Ibidem*, article 17, paragraphe 2, point 9.

actuellement en cours de négociation avec l'Italie et l'Espagne. D'autre part, un accord avec la Lituanie porte sur l'emploi mutuel des ressortissants à des postes temporaires (voir la section 4.4.5).

4.5.6. Débat politique et public

Le seul débat qui ait eu lieu au cours des trois dernières années à propos du traitement des travailleurs migrants a concerné l'adoption par le parlement d'amendements à la loi sur l'emploi et la lutte contre le chômage qui ont introduit des changements dans la procédure de demande de permis de travail. Toutefois, le principal sujet de débat public et d'intérêt pour les médias concernant les questions d'immigration est celui de l'immigration irrégulière, qui est estimée représenter environ 100 000 personnes par an¹.

4.5.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

Les seuls instruments du Conseil de l'Europe pertinents pour la Pologne dans ce domaine sont la CEDH et la Charte sociale européenne, ratifiées respectivement en 1992 et 1997. La Pologne n'a pas ratifié la Convention européenne d'établissement ou la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. Nonobstant, le Gouvernement polonais a fait des efforts pour veiller à ce que la législation et la pratique nationales soient conformes aux normes de la Charte, y compris le principe d'égalité de traitement des ressortissants des Etats parties. Bien que ces deux instruments n'aient pas affecté le traitement des travailleurs migrants de manière spécifique, ils ont indéniablement influé sur le contenu de la législation du travail polonaise applicable à tous les employés².

4.5.8. Incidence des règles de l'AGCS

A ce jour, les règles de l'AGCS n'ont eu aucune conséquence pratique sur la politique en matière de migration pour raison de travail.

4.6. Espagne

4.6.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

En Espagne, les principales règles concernant la migration pour raison de travail sont énoncées dans la loi organique 4/2000 du 11 janvier 2000 sur les droits et les libertés des ressortissants étrangers vivant en Espagne et leur intégration sociale, telle qu'amendée par la loi 8/2000 du 22 décembre 2000 (*Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley orgánica 8/2000*)³. Les règles reposent sur les trois piliers suivants: le contrôle des flux migratoires; l'assistance au développement des pays; et l'intégration sociale des migrants. Les mesures d'application pour cette loi ont été définies dans le décret royal 864/2001 du 20 juillet 2001 approuvant le règlement d'application de la loi organique 4/2000, sous sa forme amendée par la loi organique 8/2000 (*Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 4/2000, reformada por la Ley orgánica 8/2000*), entrée en vigueur le 1^{er} août 2001⁴. D'autres règles importantes sont spécifiées dans les accords bilatéraux avec des pays tiers, évoqués dans la section 4.6.5 ci-après, ainsi que dans la législation du travail et du droit d'asile⁵. En 2001, le Gouvernement espagnol a établi un programme global pour régulariser et coordonner les affaires des résidents étrangers et

1. P. Stachańczyk (1998), p. 10.

2. Par exemple, les amendements de 1996 au Code du travail sur la non-discrimination et l'équité des salaires (respectivement articles 11 et 83-84) ont très certainement bénéficié de l'influence de la Charte et de sa ratification imminente l'année suivante.

3. *Boletín Oficial del Estado (BOE)* du 23 décembre 2000. Voir aussi Gortázar (2002), p. 1.

4. *BOE* du 21 juillet 2001. Gortázar, *op. cit.*, p. 2.

5. Loi 5/1984 du 26 mars 1984 régissant le droit d'asile et la condition des réfugiés, telle qu'amendée par la loi 9/1994 du 19 mai 1994 (*Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994*). Les règles d'application de cette loi ont été approuvées par le décret royal 203/1995 du 10 février 1995 (*Real Decreto 203/1995 reglamento de aplicación de la Ley de asilo*).

l'immigration vers l'Espagne (plan Greco) sous l'autorité du Département de l'immigration du ministère de l'Intérieur. Le plan reconnaît les besoins des migrants et leur contribution positive à la société espagnole, et vise à régler leur admission et leur intégration.

4.6.2. Catégories de travailleurs migrants

En Espagne, on distingue onze catégories de migrants:

- les migrants bénéficiant d'un permis de travail pour un emploi spécifique;
- ceux avec permis de travail provisoire;
- ceux avec permis de travail permanent;
- ceux n'ayant pas besoin de permis de travail, mais qui sont malgré tout soumis à un examen administratif avant de pouvoir occuper un emploi¹;
- les employés des entreprises multinationales (transnationales);
- les personnes établies en Espagne ou qui appartiennent à des sous-catégories exceptionnelles autorisées à travailler, par exemple les étudiants, les médecins libéraux, les demandeurs d'asile², les «sans-papiers»;
- ceux entrés en Espagne pour des raisons humanitaires;
- les apatrides;
- les personnes admises au titre d'un emploi temporaire ou saisonnier d'une durée maximale d'un an (type «A») ou de neuf mois sur une période de douze mois (type «T»);
- les travailleurs frontaliers (type «F»);
- le personnel diplomatique.

Ces catégories peuvent aussi être organisées en quatre groupes de ressortissants étrangers, dont les intérêts légaux sont protégés en Espagne: les diplomates; les migrants présentant un intérêt particulier pour l'Espagne en raison de leurs compétences ou expériences spéciales; les travailleurs migrants ordinaires ayant l'intention de travailler en Espagne sur une base temporaire ou permanente; et les personnes déjà présentes en Espagne, qui ont peu de chance de partir et auxquelles la loi permet d'obtenir une autorisation de travailler afin d'éviter leur exclusion sociale.

En Espagne, une distinction fondamentale est faite entre les migrants qui obtiennent un permis de travail à la suite d'une demande personnelle de l'employeur et ceux qui l'obtiennent sur la base d'un quota. Dans le premier cas, l'employeur doit satisfaire à un examen du marché de l'emploi prenant en compte la «situation nationale de l'emploi», qui exige la publication du poste vacant auprès des services de l'emploi. Le poste est proposé aux migrants en l'absence de réponse positive à ce poste vacant à l'expiration d'un certain laps de temps (par exemple lorsque aucun ressortissant espagnol, ressortissant de l'Union européenne ou travailleur migrant avec permis de travail n'est disponible)³. Ce permis de travail est délivré pour un poste et un employeur précis. Dans le deuxième cas, le poste peut être proposé au migrant si ses compétences ou sa profession sont prises en compte par le quota. Ce dernier concerne des catégories professionnelles souffrant de pénurie de main-d'œuvre sur le marché de l'emploi espagnol et il est fixé par région. Le système de quota n'a pas été utilisé dans le passé pour contrôler les flux migratoires vers l'Espagne, mais principalement pour régulariser les travailleurs migrants déjà dans le pays qui étaient en situation irrégulière. Il apparaît néanmoins que ce quota sert

1. Loi 8/2000, article 41 (les techniciens et scientifiques étrangers invités ou sous contrat avec l'Etat; les universitaires en visite; le personnel administratif et enseignant des institutions culturelles; le personnel militaire et les fonctionnaires civils des administrations d'Etats étrangers; les journalistes étrangers; les membres de délégations scientifiques internationales travaillant sur des projets ou des recherches autorisés en Espagne; les artistes venant pour des spectacles spécifiques; les ministres des cultes; les ressortissants étrangers des syndicats internationalement reconnus; les personnes d'origine espagnole ayant perdu la nationalité espagnole).

2. Une autorisation de travail est délivrée aux demandeurs d'asile s'ils n'ont pas reçu de réponse à leur demande d'asile dans un délai de six mois, et s'ils ne sont pas responsables de ce délai. Décret royal 864/2001, article 79.1.c.

3. Décret royal 864/2001, article 70.

essentiellement la première cause, étant donné que les offres de contrat de travail doivent désormais être adressées à des personnes vivant en dehors du pays. Le ministre du Travail et des Affaires sociales établit ce quota annuellement, en réponse aux propositions émises par les gouvernements régionaux, après consultation des syndicats et des organisations patronales¹. Les deux procédures sont exécutées en parallèle et ne sont pas mutuellement exclusives (les migrants relevant d'une catégorie professionnelle pilotée par le quota peuvent, par exemple, obtenir un travail à partir d'une demande personnelle). Le quota annuel ne peut être modifié après qu'il a été fixé, position considérée comme regrettable par les employeurs qui préféreraient une procédure plus souple et plus réactive à un marché de l'emploi changeant.

En plus du système de quota, les permis de travail peuvent être attribués en fonction d'autres critères déterminés pour un secteur d'activité spécifique ou d'après les compétences particulières du migrant. Ainsi, les personnes hautement qualifiées, telles que les dirigeants d'entreprise ou les scientifiques, ou encore les personnes occupant des postes importants dans les entreprises qui les emploient, peuvent obtenir un permis sans examen du marché de l'emploi national². D'autres catégories spéciales englobent les cadres de haut niveau dans des sociétés multinationales, pour lesquels il existe une procédure particulière fondée sur des critères spécifiques (permis de travail de type «G»)³ et les migrants exerçant certaines professions spécifiques ou créant des entreprises en Espagne. En matière de travail temporaire, les permis de type «A» sont délivrés d'après l'activité précise de l'employeur, s'il est démontré que cette activité présente un intérêt économique pour l'Espagne (les emplois dans la construction d'infrastructures, les services ou les communications). Les permis de type «T» sont quant à eux délivrés pour des emplois agricoles⁴.

4.6.3. Données statistiques

Le tableau 12 ci-dessous fait état du nombre de permis de séjour et de travail délivrés (toutes catégories confondues) en 1998-2000, comparé au nombre d'étudiants et de demandeurs d'asile. Si les catégories «étudiants» et «demandeurs d'asile» ne sont pas liées *stricto sensu* à l'emploi, les membres de ces groupes peuvent néanmoins obtenir une autorisation de travail.

Tableau 12: Nombre total de permis de séjour et de travail délivrés en Espagne en 1998-2000 comparé au nombre d'étudiants et de demandeurs d'asile

	Permis de travail et de séjour	Etudiants	Demandeurs d'asile
1998	197074	22066	6764
1999	199753	27410	8405
2000	Non disponible	28820	7926

Source: ministère espagnol de l'Intérieur.

Comme le montre le tableau 13, la grande majorité des permis de travail est délivrée aux migrants employés dans le secteur des services, en dépit d'une diminution en 1999 comparativement à l'augmentation dans les secteurs de la construction et de l'agriculture.

1. Loi 8/2000, article 39, et décret royal 864/2001, article 65. Le quota d'immigration pour raison de travail de l'année 2002 est de 32 079 personnes, dont 10 884 places pour des postes stables et 21 195 places pour des postes temporaires. Voir «Spain: Final Labour Migration Quota for 2002 is set at 32,079 – Morocco Risks Losing its Place of Priority», in *Migration News Sheet*, n° 226, 2002, p. 5.

2. Décret royal 864/2001, articles 68 et 71.2.

3. *Ibidem*, article 77.

4. *Ibidem*, article 78.

Tableau 13: Permis de travail délivrés en Espagne par secteur d'emploi, 1998-2000

	Services	Agriculture	Construction
1998	123234	37919	15896
1999	116814	42256	18699
2000	Non disponible	Non disponible	Non disponible

A la fin du mois de novembre 2001, le nombre total d'étrangers, y compris les ressortissants et non-ressortissants de l'Union européenne, et les travailleurs migrants irréguliers qui ont été régularisés, était de 1 495 000¹.

4.6.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: lors de la prise d'emploi, un permis de travail, appelé «B – initial» (*B – inicial*) pour un travail salarié dans un secteur spécifique ou d'activité et dans une région géographique, ou «D – initial» (*D – inicial*) pour un poste particulier, est délivré à la plupart des migrants². Le premier est limité à un secteur et une activité spécifiques ainsi qu'à une région géographique donnée, alors que le second est lié à un poste précis. Les deux ont une durée de validité maximale d'un an et peuvent être étendus ou prorogés conformément aux exigences énoncées dans l'article 38, paragraphe 3, de la loi 8/2000 et de l'article 72 du décret royal 864/2000, qui ne laissent que peu de marge au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Par conséquent, lorsque ces exigences sont satisfaites, les migrants ont effectivement le droit à prorogation de leur permis. Conformément à l'article 40.c de la loi 8/2000 et de l'article 71, paragraphe 1.b, du décret royal 864/2001, pour le renouvellement on ne tient plus compte de la situation sur le marché national de l'emploi. Selon la règle générale, le renouvellement est accordé si une relation de travail véritable est prouvée par l'obtention d'un certificat délivré par les autorités de la sécurité sociale et attestant du paiement des cotisations. Lors du renouvellement, divers permis sont délivrés, «B et D renouvelés» (*renovado*), qui permettent une activité quelconque dans n'importe quelle région et dont la validité est de deux ans. Ces permis peuvent ensuite être renouvelés pour une nouvelle durée de deux ans en respectant les mêmes conditions (permis «C»). Après obtention successive de tous ces permis, le migrant est habilité à bénéficier d'une résidence permanente (voir ci-après).

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: l'article 73 du décret royal 864/2001 énonce la possibilité de changer d'emploi. Il est d'une part possible de changer d'emploi lors du renouvellement du permis, et d'autre part de changer de catégorie d'emploi telle que stipulée dans le permis «B – initial». Dans ce dernier cas toutefois, le nouveau permis ne constitue pas un renouvellement et ne sera valide que pour la durée restant à courir du permis «B – initial» qu'il remplace, bien qu'il semble que le changement d'emploi soit soumis à un pouvoir discrétionnaire plus important que lors de l'extension ou du renouvellement du permis de la part des autorités administratives.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou de résident permanent indépendamment de l'emploi: le statut de résidence est lié au statut de travail et il n'est pas possible d'acquérir un statut de résidence sûr de manière indépendante. Les travailleurs migrants peuvent prétendre au statut de résidence permanent après un délai de cinq ans, à condition qu'ils aient satisfait aux critères nécessaires à l'extension de chaque permis de travail (par exemple un permis de travail nouveau ou en cours) et qu'ils aient résidé en Espagne de manière continue sur la base de permis de séjour temporaires durant cette période (1+2+2), hormis les absences pour congés³. Le droit à résidence permanente des travailleurs étrangers ne dépend nullement de la catégorie professionnelle. En principe, aucune catégorie n'en est exclue, mais

1. Recensement de la population espagnole (novembre 2001).

2. Décret royal 864/2001, article 69, paragraphes 1.a et 2.a.

3. Loi 8/2000, article 32, paragraphe 2; décret royal 864/2001, article 42.

pour certaines d'entre elles il n'est possible d'obtenir que des extensions temporaires, sans possibilité expresse d'aboutir à une résidence permanente. C'est par exemple le cas des travailleurs temporaires avec permis de type «A» et des employées des entreprises établies dans un pays hors UE ou hors CEE (type «G»). Toutefois, conformément à l'article 78, paragraphe 2, du décret royal 864/2001, les travailleurs migrants avec permis de type «T» (essentiellement les travailleurs agricoles), dont la validité initiale n'est que de neuf mois, ont une possibilité d'obtenir un statut de résidence plus sûr. Après avoir travaillé dans les activités temporaires pendant une période de quatre ans (qu'ils soient consécutifs ou non), ils peuvent obtenir un permis «B – initial».

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: c'est aux travailleurs migrants de trouver leur logement, même si cette pratique doit être appréciée dans le contexte des obligations générales de l'administration publique, qui exerce la responsabilité politique en matière de logement, en particulier de logement social. L'administration gère un certain nombre de programmes de logement pour les migrants, sans lesquels il est pratiquement impossible de trouver à se loger. Pour les travailleurs migrants détenant un permis de type «A» ou «T», le représentant est toutefois obligé d'assister le travailleur dans sa recherche. Selon la loi 8/2000, ces travailleurs doivent être logés dans des conditions de dignité et d'hygiène adéquates¹. En ce qui concerne l'accès aux logements publics, la loi 8/2000 stipule que les résidents étrangers ont le droit d'accéder au système public d'assistance au logement dans les mêmes conditions que les Espagnols². Le terme de «résident» s'applique uniquement aux travailleurs migrants en situation régulière, et non aux travailleurs clandestins.

Santé: l'accès au droit aux soins médicaux publics est fonction de l'immatriculation de l'étranger dans le cadre du recensement ou du registre local. Selon l'article 12, paragraphe 1, de la loi 8/2000, les ressortissants étrangers immatriculés lors du recensement de la municipalité de résidence habituelle ont droit aux soins de santé publics dans les mêmes conditions que les ressortissants espagnols. Cela concerne également les étrangers immatriculés qui ne possèdent pas de permis de séjour. Si le migrant n'est pas immatriculé, il n'a accès qu'aux soins médicaux publics d'urgence dont bénéficient tous les étrangers en cas d'accident ou de maladie grave³. Bien que les normes légales ne fassent pas expressément référence aux travailleurs temporaires, ces travailleurs ont aussi accès aux soins de santé publics s'ils disposent d'un permis de séjour et de travail. Ce droit est fondé sur les accords de sécurité sociale bilatéraux, comme ceux signés avec le Maroc ou l'Equateur, ainsi que les accords d'association conclus entre la CEE et le Maroc, la Tunisie et la Turquie.

Sécurité sociale: les étrangers résidant légalement en Espagne ne sont exclus d'aucune branche de la sécurité sociale⁴. En vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la loi 8/2000, ils ont droit aux prestations et services du système de sécurité sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants espagnols. Toutefois, les travailleurs espagnols de certains secteurs d'emploi en sont exclus et dans ce cas il en va de même des migrants. A titre d'exemple, tous les salariés du secteur des emplois de maison sont exclus du droit aux allocations de chômage.

c. Unité familiale

Les articles 17-19 de la loi 8/2000 régissent le droit des résidents étrangers au regroupement familial. Le droit au regroupement familial ne peut être exercé que si les migrants ont légalement résidé en Espagne au moins un an et s'ils disposent d'une autorisation d'y résider pour au moins un an supplémentaire⁵. Selon l'article 17, les membres suivants de la famille peuvent rejoindre le travailleur migrant: le conjoint, à condition qu'il n'y ait pas eu de séparation *de facto* ou *de jure*, et que le mariage n'ait pas été conclu frauduleusement; les enfants célibataires de moins de 18 ans, y compris les enfants adoptés et

1. Loi 8/2000, article 42, paragraphe 2.

2. *Ibidem*, article 13.

3. *Ibidem*, article 12, paragraphe 2.

4. *Ibidem*, article 10, paragraphe 1.

5. *Ibidem*, article 18, paragraphes 1 et 2.

handicapés¹; les ascendants du ressortissant étranger ou du conjoint s'ils font partie du même ménage et lorsque la nécessité d'autoriser leur résidence en Espagne est justifiée. Les conditions au regroupement familial sont énoncées dans les articles 18 et 19 de la loi 8/2000, tels que complétés par le décret royal 864/2001. Les migrants doivent démontrer qu'un logement convenable est à la disposition de la famille et que leurs ressources sont suffisantes pour pourvoir à leurs besoins après le regroupement.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: les ressortissants étrangers en séjour régulier ont les mêmes possibilités que les Espagnols de s'inscrire à des cours de formation professionnelle, et c'est en général l'employeur qui organise et finance la formation. L'Espagne perçoit également des subventions du Fonds social européen de l'Union européenne pour le financement de la formation professionnelle. Ces ressources sont distribuées par l'administration de l'Etat aux autorités régionales et utilisées pour financer un vaste éventail de cours destinés aux chômeurs (y compris les migrants) afin de les aider à trouver un emploi. D'autre part, des fonds provenant du programme Forcem², qui trouve également son origine dans le Fonds social européen, sont distribués par l'administration d'Etat aux entreprises et aux syndicats, et utilisés intégralement pour assister les travailleurs sans emploi. En théorie, les travailleurs migrants sans emploi peuvent s'inscrire librement aux cours de formation professionnelle qu'ils jugent nécessaires, même si, dans la pratique, c'est en principe le représentant qui se charge de cette inscription. Par voie de conséquence, une possibilité de «discrimination» existe dans la mesure où le cours «choisi» ne répond pas forcément aux attentes du travailleur.

Cours de langues et d'intégration: les migrants ont accès à ces cours, bien qu'il existe des différences considérables entre les cours proposés. Le ministère des Affaires sociales a mis sur pied des programmes spéciaux visant tout particulièrement la langue et la culture, ainsi que des cours destinés à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs migrants. En principe, ces cours sont organisés par des ONG ou des syndicats et bénéficient d'un financement public. Sur un plan général, il n'y a pas de cours de langues ou d'intégration destinés à une catégorie particulière de travailleurs migrants, bien que certains secteurs d'activité, par exemple la construction, organisent des cours de langues pour les migrants. Une attention toute particulière est portée aux femmes et aux jeunes.

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Comme noté plus haut à l'égard de la sécurité sociale, les résidents étrangers ont droit aux mêmes prestations de sécurité sociale que les ressortissants espagnols, y compris en matière d'allocations de chômage. Toutefois, certaines catégories de travailleurs migrants, par exemple les travailleurs temporaires ou saisonniers (permis de type «A» ou «T»), les travailleurs frontaliers (type «F») et les étudiants autorisés à travailler, ne versent pas de cotisation de chômage et ne bénéficient donc pas de ces indemnités. Leur autorisation de travail est étroitement liée à leur titre de séjour et ils sont censés quitter le pays à l'expiration de leur emploi ou de leurs études. Concernant les migrants habilités à percevoir des allocations de chômage, la durée de service de ces prestations dépend du nombre de jours pendant lesquels la personne concernée a occupé un emploi salarié, tel que défini dans la loi sur la sécurité sociale³. Le permis de travail n'expire pas lorsque l'emploi est terminé, mais seulement après paiement des allocations de chômage⁴. Lorsque le migrant perd son emploi, il peut chercher un autre

1. Dans les cas des enfants n'ayant qu'un seul parent, ce parent doit exercer individuellement l'autorité parentale sur l'enfant ou en avoir obtenu la garde légale. *Ibidem*, article 17, paragraphe 1.b. De surcroît, sous certaines conditions, les membres de famille spécifiés obtiennent l'accès libre au marché du travail. L'article 40.d de la loi 8/2000, tel que complété par l'article 71, paragraphe 1.a, du décret royal 864/2001, prévoit que la situation sur le marché national de l'emploi ne doit être prise en compte que lorsque le contrat de travail ou l'offre d'emploi est adressé à l'épouse ou aux enfants du travailleur migrant résidant en Espagne avec un permis renouvelé.

2. *Fundación para la Formación Continua*, voir www.forcem.es/

3. Décret royal législatif 1/1994, article 210. A la fin novembre 2001, il y avait 87 363 travailleurs migrants enregistrés au Bureau des prestations de chômage. Ministerio del Interior, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, *Balances 2001*, p. 43.

4. Décret royal 864/2001, article 75.c.

emploi et tenter d'obtenir un nouveau permis de travail. Les travailleurs migrants ne peuvent être expulsés durant le service des allocations de chômage¹. A l'expiration du permis de travail, les migrants disposent de trois mois pour trouver un emploi et ne sont pas expulsables durant cette période²; toutefois, après ces trois mois, leur expulsion (éloignement) peut être prononcée³.

f. Droits syndicaux et consultation

Selon l'article 11 de la loi 8/2000, les ressortissants étrangers ont le droit d'adhérer librement à un syndicat ou à une organisation professionnelle, dans les mêmes conditions que les ressortissants espagnols, et peuvent l'exercer après avoir obtenu l'autorisation de rester ou de séjourner en Espagne. On peut supposer que les travailleurs migrants résidant légalement ont le droit de créer leur propre syndicat. L'article 1 de la loi 11/1985 sur les syndicats stipule que tous les travailleurs disposent de ce droit et n'exclut nullement les travailleurs étrangers. L'Association des travailleurs marocains, connue sous le nom d'Atime (*Asociación de trabajadores e inmigrantes marroquíes en España*)⁴, en est un exemple, bien qu'à proprement parler il ne s'agisse pas d'un syndicat.

Deux mécanismes de consultation des travailleurs migrants sont en place en Espagne. D'abord, il existe une obligation légale de consulter toutes les organisations sociales concernées, stipulée dans l'article 20 de la loi 8/2000 à l'égard des travailleurs étrangers. Deuxièmement, il existe un certain nombre d'organisations consultées sur les questions d'immigration et auxquelles les migrants participent, par exemple le Forum pour l'intégration sociale des immigrants (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*), créé en 1995 pour livrer un avis non exécutoire aux autorités publiques sur la participation et l'intégration de tous les migrants, et comprenant des représentants de l'administration publique, des associations de migrants et de réfugiés, des ONG et des organisations d'aide sociale, des syndicats et des organisations professionnelles⁵, ainsi que des organes régionaux, tels que le Conseil consultatif sur l'immigration (*Consell Assessor d'Immigració*) en Catalogne⁶. Malgré l'existence de ces mécanismes, il apparaît que l'avis de ces organes n'a que peu d'incidence sur le développement des lois et pratiques récentes.

4.6.5. Accords bilatéraux et multilatéraux

En 2001, l'Espagne a conclu des accords bilatéraux sur la migration pour raison de travail avec les pays suivants: Colombie, République dominicaine, Equateur et Maroc⁷. Elle a signé ensuite en 2002 d'autres accords avec la Pologne et la Roumanie⁸. Les accords contiennent les dispositions sur la transmission des

1. Loi 8/2000, article 57, paragraphe 5.d.

2. *Ibidem*, article 52.b.

3. *Ibidem*, article 53.a.

4. Pour le site web de l'organisation, voir www.atime.es

5. Loi 8/2000, article 70; décret royal 361/2001. A l'heure actuelle, le forum comprend 33 membres, dont 11 représentants des autorités publiques, 8 des associations de migrants et de réfugiés, 9 des ONG, 2 des syndicats et 1 représentant des entreprises. Les fonctions du forum sont les suivantes: faciliter la circulation des informations et la communication entre les migrants et la société; recommander des actions de promotion de l'intégration sociale des populations de migrants; recevoir des informations sur les programmes des autorités publiques et les activités liées à l'intégration sociale; fournir une assistance aux ONG; promouvoir les études et les enquêtes sur l'intégration sociale des migrants; et maintenir des contacts avec les organisations locales, nationales et internationales.

6. Décret 125/2001.

7. Voir respectivement l'Accord entre l'Espagne et la Colombie sur le contrôle et la régulation des flux migratoires économiques (*Acuerdo entre España y Colombia de regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales*), Madrid, 21 mai 2001, BOE du 4 juillet 2001, Accord entre l'Espagne et la République dominicaine sur le contrôle et la régulation des flux migratoires (*Acuerdo entre España y República Dominicana relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales*), Madrid, 17 décembre 2001 (BOE du 5 février 2002), Accord entre l'Espagne et l'Equateur sur le contrôle et la régulation des flux migratoires (*Acuerdo entre España y Ecuador de regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales*), Madrid, 29 mai 2001, BOE du 10 juillet 2001, et Accord entre l'Espagne et le Maroc sur la main-d'œuvre migrante (*Acuerdo sobre mano de obra entre España y Marruecos*), Madrid, 25 juillet 2001, BOE du 20 septembre 2001. Les textes de tous les accords sont accessibles sur www.extranjeria.info/inicio/index.htm

8. Accord entre l'Espagne et la Pologne sur le contrôle et la régulation des flux migratoires entre les deux Etats (*Acuerdo entre España y la República de Polonia sobre la regulación y ordenación de los flujos migratorios entre ambos Estados*), Varsovie, 21 mai 2002 (BOE du 20 septembre 2002); Accord entre l'Espagne et la Roumanie sur le contrôle et la régulation des flux migratoires entre les deux Etats (*Acuerdo entre España y Rumania relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados*), Madrid, 23 janvier 2002.

offres d'emploi, la description des qualifications professionnelles exigées, le voyage et les conditions d'accueil, la protection de l'emploi et des droits sociaux de travailleurs migrants¹. Chaque accord prévoit également l'établissement d'un comité mixte de coordination représentant les pays, chargé de prendre les mesures nécessaires à son application.

4.6.6. Débat politique et public

Le débat public en Espagne a principalement porté sur l'augmentation du nombre de travailleurs migrants entrant dans le pays, l'immigration clandestine et les affaires de comportement délictueux au sein de la population immigrée. Toutefois, la question de l'intégration sociale des migrants a elle aussi été discutée. Dans ce contexte, la loi 4/2000, sous sa forme amendée par la loi 8/2000, marque un tournant dans la régulation de l'immigration en Espagne, car son objectif principal est de promouvoir l'adoption de mesures d'intégration des migrants en situation régulière². La loi améliore notablement l'ancienne loi de 1985, elle accorde plus de droits aux migrants; à titre d'exemple, elle reconnaît expressément le droit au regroupement familial. Un des aspects particuliers de la législation de l'année 2000, qui a nourri un long débat, concerne la suppression de certains droits aux migrants sans permis de séjour, par exemple le droit au regroupement familial, de libre association et de protestation en public. Certaines franges de la population (surtout les personnes opposées à la loi) estiment que ces droits sont fondamentaux et qu'ils ne peuvent être limités aux seuls étrangers en possession d'un titre de séjour. Pour cette raison, le principal parti d'opposition (PSOE – *Partido Socialista Obrero Español*) et certains membres indépendants du parlement ont fait appel de la législation devant le Tribunal constitutionnel.

4.6.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la législation espagnole a subi l'influence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne sans mener une étude complète des débats au sein du congrès des députés ayant mené à l'adoption de la loi sur les étrangers de 1985³ et des deux lois de 2000. L'article 3, paragraphe 1, de la loi 8/2000 identifie les traités internationaux comme définissant, conjointement aux dispositions de la loi elle-même, les droits et les libertés des ressortissants étrangers en Espagne, tels qu'ils sont reconnus dans le titre I de la Constitution. Plus spécifiquement, l'article 3, paragraphe 2, stipule que les réglementations concernant les droits fondamentaux des ressortissants étrangers doivent être interprétées à la lumière de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des traités et accords internationaux concernant ces mêmes questions et applicables en Espagne. De surcroît, il apparaît clairement que les décisions judiciaires internationales ont eu une incidence en Espagne, par exemple la jurisprudence de la Cour de justice sur l'effet direct de la disposition sur la sécurité sociale dans l'accord de la CEE avec le Maroc.

4.6.8. Incidence des règles de l'AGCS

La loi 4/2000 telle qu'amendée ne fait aucune référence aux règles de l'AGCS. Néanmoins, l'Espagne est tenue de suivre ces règles conformément à son système de «listes d'obligations spécifiques» (*lista de compromisos específicos*) d'avril 1994 et juillet 1995, qui détaille chacun des services professionnels et la façon dont ces obligations sont appliquées en Espagne. Toutefois, les droits et les obligations dérivant de l'AGCS et inclus dans les listes d'obligations manquent d'effet direct et ne confèrent aucun droit directement applicable aux personnes physiques ou morales. En conséquence, les ressortissants extérieurs à l'Union européenne et entrant en Espagne dans le cadre de ces règles restent tenus d'obtenir un permis de travail et de séjour, bien que ces règles doivent à présent être prises en compte par les autorités, limitant d'autant leur pouvoir discrétionnaire.

1. Voir l'Accord entre l'Espagne et le Maroc sur la main-d'œuvre migrante, 25 juillet 2001, chapitres 1-3.

2. Gortázar (2002), pp. 7-8 et 13-14.

3. Loi organique 7/1985, BOE du 3 juillet 1985. Pour une vue d'ensemble de cette loi, voir Gortázar (2002), pp. 4-6.

4.7. Suède

4.7.1. Principales réglementations concernant la migration pour raison de travail

La loi sur les étrangers (*Utlänningslagen*)¹ et l'ordonnance sur les étrangers (*Utlänningsförrordningen*)² sont les deux principaux textes régissant l'immigration pour raison de travail en Suède. Ces règles sont complétées par des lignes directrices émises par le Conseil national du marché du travail (*Arbetsmarknadsstyrelsen*) et l'Office national des migrations (*Migrationsverket*).

4.7.2. Catégories de travailleurs migrants

Sur un plan général, il existe trois catégories de migrants admis pour raison de travail en Suède: celle des personnes admises pour répondre aux pénuries temporaires sur le marché de l'emploi suédois; celle des travailleurs employés dans le cadre d'un programme d'échange international, ciblant en tout premier lieu des groupes particuliers tels que les artistes, les sportifs ou les chercheurs; et celle des migrants occupant un emploi menant à résidence permanente, par exemple les dirigeants d'entreprise ou les migrants hautement qualifiés. Dans cette dernière catégorie, les autorités délivrent entre 300 et 400 permis de séjour permanents par an (voir le tableau 14 de la section 4.7.3 des données statistiques, ci-dessous). La catégorie dont relève un migrant dépend du travail qui lui est proposé. Seule la deuxième catégorie est partiellement déterminée en fonction du secteur d'activité. Ces catégories ne sont pas soumises à des quotas, bien qu'il en existe pour d'autres groupes non couverts directement par cette étude, par exemple les travailleurs migrants saisonniers et les stagiaires liés à des échanges internationaux. A l'égard de ces derniers, des accords avec les pays Baltes prévoient l'échange de 300 stagiaires de chaque pays.

4.7.3. Données statistiques

La plupart des travailleurs migrants en Suède relèvent des catégories liées à l'emploi temporaire (tableau 14)³. En effet, les chiffres préliminaires pour 2000 indiquent une forte augmentation du nombre de ces migrants, principalement à la suite de la demande de main-d'œuvre dans certains secteurs spécifiques tels que les professions médicales (médecins, personnel infirmiers, etc.) et le domaine des technologies de l'information.

Tableau 14: Migrants en emplois temporaires et hautement qualifiés en Suède, 1998-2000

	Emplois temporaires	Emplois hautement qualifiés
1998	5 170	363
1999	5 581	343
2000	10 000*	433

* Seul un chiffre approximatif est disponible.

4.7.4. Droits des travailleurs migrants

a. Droit du travail et de séjour

Durée du permis de travail et possibilité d'extension: la durée de validité du permis de travail et la possibilité de l'étendre varient en fonction de la catégorie dont relève le migrant. Pour la première et la deuxième catégorie, les permis sont délivrés pour un an la première fois ou une durée plus courte si l'emploi lui-même est d'une période plus courte. Les permis de la première catégorie peuvent être étendus jusqu'à une durée maximale de dix-huit mois, après laquelle le travailleur migrant est censé quitter la Suède, et jusqu'à quatre ans pour la deuxième catégorie. Une extension complémentaire après

1. SFS n° 1989, p. 529 (chapitre 2, paragraphe 6) sous sa forme amendée.

2. SFS n° 1989, p. 547 (chapitre 4) sous sa forme amendée.

3. Les chiffres du tableau 14 relatifs à l'emploi temporaire correspondent au cumul des deux premières catégories de travailleurs migrants, faute de distinction plus détaillée.

les quatre ans est possible, mais elle n'est accordée qu'à titre exceptionnel. Les personnes employées par des entreprises multinationales, mutées en Suède, doivent elles aussi obtenir un permis de travail, au même titre que les autres travailleurs migrants. Pour la troisième catégorie de travailleurs migrants, le permis est dès le départ délivré pour une résidence permanente.

Droit à changer de travail, d'employeur ou de secteur d'activité: les permis de travail des deux premières catégories sont limités à un emploi et un employeur particuliers. Un changement n'est possible que si le migrant retourne dans son pays d'origine et fait la demande d'un nouveau permis de travail. Les travailleurs migrants de la troisième catégorie possédant un permis de séjour permanent ont librement accès au marché de l'emploi, à la seule exception des emplois réservés aux citoyens suédois.

Possibilité d'obtenir un statut de résidence sûr ou de résident permanent indépendamment de l'emploi: l'obtention d'un statut de résidence sûr ou de résident permanent est généralement impossible dans les deux premières catégories d'emploi. Dans le premier cas, les travailleurs migrants doivent quitter la Suède à l'échéance de la période maximale de dix-huit mois, alors que, dans le deuxième cas, la résidence permanente ne peut être accordée qu'au titre de circonstances exceptionnelles liées principalement à un changement de statut, par exemple la reconnaissance du statut de réfugié ou la constitution d'une famille avec un ressortissant suédois ou un ressortissant étranger lui-même résident permanent. Le fait que les migrants aient une famille et que leurs enfants aient suivi une scolarité de plusieurs années en Suède est également pris en compte. Par définition, les migrants de la catégorie hautement qualifiée sont résidents permanents dès leur arrivée en Suède.

b. Droits au logement, à la santé et à la sécurité sociale

Logement: les travailleurs migrants sont eux-mêmes responsables de leur logement, ce dernier devant être garanti avant la délivrance du permis de travail. Toutefois, le logement fait souvent l'objet d'une clause dans le contrat de travail. Les travailleurs migrants peuvent aussi faire une demande d'obtention de logement du domaine public.

Santé: l'accès aux systèmes nationaux de santé et de prestations sociales dépend de l'immatriculation civile, sachant que les étrangers ne peuvent être immatriculés que si leur séjour en Suède dépasse une année. Les travailleurs migrants ne peuvent ainsi bénéficier de l'intégralité du système de santé national qu'après un an de résidence. S'ils ne sont pas immatriculés parce que leur séjour est inférieur à un an, ils sont tenus de souscrire une assurance maladie privée. La plupart des employeurs sont toutefois affiliés à des centres de soins privés à caractère commercial, qui délivrent les soins médicaux au frais de l'employeur.

Sécurité sociale: comme évoqué précédemment, l'accès à la sécurité et à l'assistance sociale dépend de l'immatriculation. Une fois en possession de leur numéro d'immatriculation, les travailleurs migrants ont accès à l'ensemble des branches de sécurité sociale.

c. Unité familiale

Les conjoints et concubins (des deux sexes) ainsi que les enfants de moins de 18 ans peuvent rejoindre les travailleurs migrants en Suède dès la prise d'emploi. Le regroupement familial n'est soumis à aucune condition, par exemple un délai d'attente ou un niveau de ressources. En fait, l'obtention d'un emploi légal par un migrant suppose implicitement des ressources suffisantes pour l'entretien de sa famille. Ainsi, un permis de travail n'est pas accordé à un travailleur migrant s'il n'a pas au moins la garantie de toucher un salaire minimum. De surcroît, après une période de six mois dans le pays, le conjoint ou concubin peut aussi obtenir un permis de travail (qui n'est pas lié à un emploi particulier) pour une durée équivalant à celle du permis du travailleur migrant.

d. Accès à la formation professionnelle et aux cours de langues et d'intégration

Formation professionnelle: dans la pratique, les possibilités de suivre une formation professionnelle sont limitées car la période d'emploi est en général assez courte, par exemple dix-huit mois. En principe, le travailleur migrant ne devrait pas avoir besoin d'une formation durant cette période, car s'il ne possédait

pas au préalable les compétences requises il n'aurait pas obtenu l'emploi. Toutefois, si une telle formation s'avère nécessaire, les migrants peuvent s'inscrire à des cours spécifiques, à condition que cette formation soit en rapport étroit avec l'emploi. En général, c'est l'employeur qui finance ces cours.

Cours de langues et d'intégration: les travailleurs migrants ont accès à de tels cours, mais ils doivent prendre eux-mêmes toutes les dispositions et payer la formation, sauf si des cours spécifiques sont organisés à leur intention et pris en charge par l'employeur.

e. Protection contre le chômage et l'extradition

Les travailleurs migrants relevant des catégories d'emploi temporaire n'ont pas accès aux allocations de chômage, ces dernières étant réservées aux personnes disponibles pour occuper un emploi, ce qui n'est pas le cas des migrants puisque leur permis de travail est étroitement lié à un emploi et à un employeur précis. Toutefois, ils ne peuvent être extradés tant que leur permis de séjour est valide, ce permis étant en principe délivré pour une durée équivalant à celle du permis de travail.

f. Droits syndicaux et consultation

Les travailleurs migrants ont un droit constitutionnel d'adhérer aux syndicats ou de former leur propre syndicat. Néanmoins, il n'existe aucun exemple en Suède d'association de migrants visant à protéger leurs intérêts en matière d'emploi, les puissants syndicats suédois ayant obligation de les défendre. Il n'existe aucune association ou organisation spécifique de travailleurs migrants et aucun mécanisme officiel de consultation des migrants concernant le développement de règles ou de politiques liées à la migration pour raison de travail.

4.7.5. Accords bilatéraux et multilatéraux

Il n'existe pas d'accord avec des pays tiers en matière de migration pour raison de travail et aucun accord de ce type n'est actuellement en cours de négociation par le gouvernement. Concernant l'échange de stagiaires, certains accords ont toutefois été conclus avec les pays Baltes, le Canada, la Suisse et les Etats-Unis¹.

4.7.6. Débat politique et public

Si la Suède n'a pas connu de véritable débat public ou politique relatif au traitement des travailleurs migrants, on peut noter toutefois quelques discussions sur l'admission d'un plus grand nombre de migrants en résidence permanente, justifiée par le faible taux de natalité du pays.

4.7.7. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

La Suède a ratifié l'ensemble des instruments pertinents du Conseil de l'Europe relatifs aux travailleurs migrants évoqués dans la section 2 ci-dessus. Il est toutefois impossible d'évaluer l'impact direct de ces instruments sur la législation et la pratique actuelles. A ce jour, les accords de la Communauté économique européenne n'ont eu aucune incidence.

4.7.8. Incidence des règles de l'AGCS

La possibilité prévue par les règles de l'AGCS de délivrer des permis de travail limités dans le temps pour certaines activités a été mise en application.

1. Estonie (1992), Lettonie (1994), Lituanie (1994), Canada (1980), Suisse (1946), Etats-Unis (1910). L'accord avec la Suisse a été remplacé par l'accord sur la libre circulation des personnes ratifié par l'Union européenne et ses Etats membres en mai 2002. Voir la section 2.6 ci-dessus.

5. Conclusions et recommandations

Cette étude a commencé par poser la question suivante: le retour des migrations pour raison de travail sur l'agenda politique au cours des dernières années a-t-il entraîné des changements dans la législation et la pratique des dix Etats membres du Conseil de l'Europe étudiés? Avant la crise économique du début des années 1970, les migrations pour raison de travail étaient perçues comme un phénomène essentiellement temporaire, et les migrants n'étaient pas censés rester dans les pays d'emploi et éventuellement s'y intégrer et s'y installer. A l'évidence, toutefois, cette approche politique, fondée sur un système temporaire ou de rotation des migrations pour raison de travail, qui par définition décourage toute intégration, n'a pas donné les résultats escomptés puisque la population étrangère totale des pays d'Europe occidentale a globalement augmenté au lieu de décroître. Cette augmentation s'explique par le fait que de nombreux travailleurs migrants ne sont pas rentrés dans leur pays d'origine et ont été rejoints par leur famille dans leur nouvelle patrie d'adoption¹. Bien que cette tendance démontre que l'installation dans ces pays a bien eu lieu, ce processus a souvent été difficile, pavé de nombreux problèmes sociaux rencontrés par les personnes appartenant aux populations étrangères et d'actes de discrimination dans plusieurs domaines de la vie, persistant encore aujourd'hui. A la vue des expériences passées, l'étude a tenté de déterminer si les efforts en réponse au besoin généralement reconnu d'un accroissement des migrations pour raison de travail, en liaison avec les tendances économiques et démographiques changeantes identifiées dans l'introduction, ont été accompagnés du développement de politiques innovantes et plus clairvoyantes en matière de traitement des travailleurs migrants dans les pays européens d'emploi, y compris d'une volonté plus grande de permettre aux nouveaux entrants et aux résidents récents d'intégrer la société hôte s'ils le souhaitent. Manifestement, les possibilités offertes aux travailleurs migrants d'acquiescer un statut de résidence sûr ainsi que l'accès à l'ensemble des droits économiques et sociaux dans le pays d'accueil sont des aspects importants de cette intégration.

5.1. Réglementations régissant la migration pour raison de travail

Les règles-cadres régissant les migrations pour raison de travail dans presque tous les dix pays examinés se trouvent dans la législation primaire, bien que des mesures détaillées soient énoncées dans les ordonnances et dans les textes politiques tels que les circulaires, les décrets, les arrêtés et les réglementations. Le Royaume-Uni pourrait faire exception à cet égard, car si la législation-cadre est bien la loi sur l'immigration de 1971, les règles régissant les migrations pour raison de travail sont principalement énoncées dans les ordonnances et dans les orientations détaillées d'une agence du ministère de l'Intérieur, Work Permits (RU). La loi sur la nationalité, l'immigration et l'asile, actuellement discutée devant le Parlement du Royaume-Uni, ne modifie en rien cette approche.

Une caractéristique particulière de ces règles est l'application de quotas ajustés annuellement en Autriche, Espagne et Lituanie, qui reflète un fort intérêt de l'Etat à gérer les migrations pour raison de travail et à veiller à ce qu'elles concordent avec la «capacité d'accueil» du pays. Toutefois, ces quotas ont été critiqués par les employeurs au motif qu'ils n'offraient pas une réponse suffisamment rapide aux besoins fluctuants du marché de l'emploi. Le régime de quota est particulièrement astreignant en Autriche, où il s'applique en matière à la fois d'emploi et de séjour. De surcroît, il intervient aussi dans l'entrée du conjoint et des enfants mineurs des migrants issus de pays tiers, résidant dans le pays avant le 1^{er} janvier 1998 (ainsi que pour les membres de la famille des migrants arrivés après cette date, mais qui n'ont pas mentionné cette famille dans leur demande, ou lorsque le regroupement intervient plus d'un an après leur admission). Il semble que ces mesures aient posé de grandes difficultés aux familles en attente de rejoindre les migrants résidant en Autriche. D'autre part, les quotas opèrent dans certains pays de manière plus discrète, dans la détermination de l'entrée de certaines catégories de travailleurs

1. Voir Cholewinski (1997), p. 334, et les sources qui y sont citées.

migrants, par exemple les spécialistes des technologies de l'information en Allemagne, et dans le contexte d'accords bilatéraux puisque la plupart de ces derniers fixent le nombre annuel de migrants autorisés à entrer (par exemple en Hongrie ou en Allemagne).

Dans certains pays, les règles générales régissant les migrations pour raison de travail s'appliquent également aux entreprises étrangères ou multinationales transférant des employés ou des bureaux dans le pays d'emploi, malgré quelques exceptions, en particulier pour l'examen du marché de l'emploi. Cet examen est souvent notablement allégé, voire supprimé, au bénéfice d'autres conditions.

5.2. Les migrations internationales pour raison de travail sont-elles en expansion?

Les statistiques disponibles, concernant essentiellement la période 1998-2000, révèlent une tendance à l'augmentation du nombre total de travailleurs migrants dans l'ensemble des pays étudiés¹. Comme on pouvait s'y attendre, cette augmentation est plus marquée dans les pays les plus grands, où la demande en spécialistes et en compétences particulières est probablement la plus forte, bien qu'une augmentation constante ait également été notée dans d'autres pays, y compris les Etats d'Europe centrale et orientale (principalement en Hongrie et en Pologne) pris en compte dans cette étude.

5.3. Travailleurs invités ou résidents intégrés?

Le traitement auquel peuvent s'attendre les travailleurs migrants dans le pays d'emploi, ainsi que les opportunités d'intégration et d'installation offertes dépendent dans une large mesure du statut de travail et de résidence qui leur est accordé au moment de la première admission. Le tableau 15 ci-après est une synthèse simplifiée des principales caractéristiques du système de permis de travail et de séjour dans les dix Etats membres du Conseil de l'Europe étudiés. Un accent particulier est mis sur la durée maximale du premier permis de travail pour les principales catégories de travailleurs migrants, les possibilités d'extension de ce permis sans recourir à une nouvelle demande et un examen du marché de l'emploi, la durée minimale nécessaire pour avoir librement accès à l'emploi et la durée minimale requise pour obtenir un statut de résidence permanent ou sûr. De toute évidence, plus ces règles sont libérales, plus il est facile aux migrants concernés d'obtenir un statut de résidence sûr, et, de ce fait, de s'intégrer dans la société hôte.

Tableau 15: Droits au travail et de séjour dans dix Etats membres du Conseil de l'Europe

	Durée maximale du premier permis de travail ou de séjour permettant le travail	Possibilité d'extension sans demande de nouveau permis	Durée minimale pour obtenir le libre accès au marché de l'emploi	Durée minimale pour obtenir un statut de résidence sûr ou permanent
Autriche	1 an	Oui	5 ans	5 ans
France	1 an (CST) 9 mois (APT)	Oui (CST) Une extension seulement (APT)	Dépend du type de permis Non	3 ans Impossible
Allemagne	1 an	Oui	5 ans	5 ans (permis de séjour illimité) 8 ans (permis d'établissement)
Hongrie	1 an	Oui	Impossible	Impossible
Lituanie	1 an	Oui (jusqu'à 2 ans maximum)	Impossible	5 ans
Pays-Bas	3 ans	Non	3 ans	5 ans
Pologne	2 ans	Oui (pour 2 ans supplémentaires maximum)	Impossible	5 ans

1. Toutefois, cette augmentation du nombre réel de travailleurs migrants dans les pays étudiés ne signifie pas obligatoirement que la proportion d'étrangers dans la main-d'œuvre nationale totale est plus importante. Voir aussi Sopemi, 2001, pp. 53-54.

Espagne	1 an	Oui	1 an	5 ans
Suède	1 an (permis temporaire) Résidence permanente (migrants hautement qualifiés)	Oui (jusqu'à 18 mois maximum)	Impossible Libre accès au marché de l'emploi	Impossible Résidence permanente à l'entrée
Royaume-Uni	5 ans (commercial et d'affaires) 1 an (apprentissage)	Oui Oui (jusqu'à 2 ans maximum)	4 ans Impossible	4 ans Impossible

La majorité des pays examinés fait intervenir un double système de permis de travail et de séjour, qui permet en général, du moins à certains groupes de travailleurs migrants, d'obtenir un statut de résidence permanent ou sûr après une période donnée d'emploi et de séjour dans le pays hôte. La Hongrie est une exception importante à cet égard, car les règles ne semblent pas tenir compte d'un quelconque statut de résidence sûr pour les travailleurs migrants employés sur la base d'un permis de travail. Dans la plupart des autres pays examinés, il existe certaines catégories de travailleurs migrants ne pouvant prétendre à l'obtention d'un statut de résidence sûr ou permanent. Mis à part certaines exceptions, ces catégories englobent les travailleurs saisonniers, y compris ceux autorisés en permanence à passer plus de six mois par an dans le pays (et donc concernés par l'étude), ainsi que diverses catégories de migrants autorisés à entrer dans le pays pour occuper un type particulier d'emploi temporaire. Dans ces cas, les règles officielles sont manifestement conçues pour traiter ces migrants en tant qu'invités et pour empêcher leur intégration. Cette approche est évidente pour les permis de travail non renouvelables ou prorogables, ou dont l'extension n'est possible que pour une courte durée. Elle est poussée à l'extrême au Royaume-Uni, où il est interdit aux anciens détenteurs de permis de formation ou d'apprentissage (TWES) de revenir au Royaume-Uni en tant que travailleurs pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans, que ce soit dans la même catégorie de permis de travail ou une autre.

Toutefois, une tendance manifeste laisse entrevoir que les migrants hautement qualifiés ont davantage de chances de bénéficier d'un statut de travail privilégié, ce qui leur donne la meilleure occasion de s'intégrer et de s'installer dans le pays hôte. Dans certains pays, ces migrants n'ont pas besoin de se soumettre à l'examen du marché de l'emploi ou alors à un examen considérablement allégé. De plus, de tous les travailleurs migrants admis pour emploi dans le pays, c'est eux qui bénéficient des meilleures chances d'obtenir le statut de résidence le plus favorable dans ce pays. La Suède pratique la politique la plus éclairée à cet égard en accordant à ces migrants un statut de résidence permanent dès leur arrivée.

Dans certains pays, par exemple les Pays-Bas ou l'Espagne, le système en place peut toutefois intervenir dans la pratique de manière très rigide. Cela peut avoir pour conséquence que, en raison d'une interruption dans la résidence légale survenant par exemple à la suite de la négligence du travailleur migrant ou de l'employeur à demander une extension des autorisations concernées, le calcul de la durée nécessaire prise en compte dans l'obtention d'un statut de résidence sûr est repris au point de départ.

5.4. Droits des travailleurs migrants

Comme nous l'évoquions précédemment, la possibilité pour les migrants d'accéder à un statut de résidence sûr ou permanent dans le pays hôte, ainsi qu'à l'ensemble des droits sociaux habituellement attachés à cette résidence, dépend du statut qui leur est accordé au moment de la première admission et du type de permis de travail dont ils bénéficient. Par ailleurs, l'accès à une forme plus sûre de résidence est manifestement facilité si le migrant appartient à l'une des catégories de travailleurs hautement qualifiés.

Les travailleurs migrants sont en principe responsables de leur propre logement dans le pays d'emploi, sauf en cas d'accord préalable avec l'employeur sur la fourniture d'un logement ou si les règles officielles stipulent que les employeurs sont dans l'obligation de proposer un logement aux migrants relevant de certains secteurs (par exemple l'agriculture ou la construction en France) ou pour une période donnée

(par exemple durant la première année comme aux Pays-Bas). Si, dans la plupart des pays, l'égalité d'accès aux logements financés par l'Etat est énoncée dans la loi, il s'avère dans la pratique que cet accès est souvent très difficile, principalement en raison de la pénurie de ces logements dans certaines régions et surtout dans les grandes villes. D'autre part, certains pays, régions ou municipalités (dans les cas où le logement est principalement de la responsabilité des autorités régionales ou municipales) appliquent manifestement des règles différentes pour l'attribution de logements financés par l'Etat, selon que le demandeur est un ressortissant national, un migrant de l'EEE ou d'un pays tiers. Même dans les situations où les migrants ont accès à ces logements, il se peut qu'un système restrictif de quota soit appliqué (par exemple en Autriche).

Les soins médicaux sont en général proposés aux migrants au même titre qu'aux ressortissants, bien que l'accès à l'ensemble des prestations du système de santé puisse être soumis à des conditions, par exemple le versement des cotisations d'assurance sociale (Allemagne, Pologne), le niveau de revenu (Pays-Bas) ou une immatriculation (Espagne, Suède). En Lituanie, la situation est particulière puisque les migrants possédant un permis de travail temporaire sont totalement exclus du système de santé national et dans l'obligation de souscrire une assurance privée, condition également préalable à l'obtention d'un permis de travail.

L'accès au système de sécurité sociale est variable. Lorsque les prestations de sécurité sociale reposent sur des versements contributifs, l'égalité de traitement entre les migrants et les ressortissants est en principe assurée. Toutefois, l'accès aux prestations non contributives, par exemple les allocations familiales ou d'éducation des enfants, peut s'avérer totalement impossible (Royaume-Uni) ou considérablement limité en fonction du statut de résidence (Allemagne, Autriche). Un problème particulier, identifié expressément en France et en Allemagne mais certainement plus répandu ailleurs, est que les migrants risquent de rencontrer des difficultés pour percevoir (tout au moins en intégralité) certaines prestations contributives (par exemple les pensions de retraite) en cas de retour dans leur pays d'origine. Dans la pratique, la poursuite du versement de ces prestations dépend des règles régissant le maintien d'un statut de résidence permanent après le départ du pays d'emploi. Dans certains cas, les problèmes liés à l'accès aux prestations non contributives et à l'exportation des indemnités sont résolus par le biais d'un accord bilatéral sur la sécurité sociale entre pays d'emploi et pays d'origine.

Le regroupement familial est essentiellement limité au conjoint et aux enfants mineurs célibataires du migrant, même si les ascendants à charge sont aussi autorisés à rejoindre le migrant dans certains pays d'emploi. Le plus souvent, l'âge maximum des enfants autorisés à rejoindre leur parent est de 18 ans, bien qu'il soit de 16 ans en Allemagne (sauf si l'enfant remplit certaines conditions «d'intégration»)¹ et 15 ans en Autriche dans les cas où le quota (voir ci-dessous) est applicable. Les conditions du regroupement familial diffèrent d'un pays à l'autre, même si globalement elles portent principalement sur un logement adéquat et des ressources suffisantes. Toutefois, une évolution notable dans certains pays lie l'entrée des membres de la famille à d'autres conditions relatives à la première admission du migrant. Il s'agit par exemple: de l'existence de la relation entre conjoints ou concubins avant l'arrivée du migrant (Allemagne); de la mention des membres de la famille dans la première demande (Autriche, Allemagne); ou de l'obligation pour les membres de la famille de rejoindre le migrant dans un délai donné après la première admission de celui-ci (Autriche, Pays-Bas). Des périodes d'attente interviennent parfois dans certains pays et peuvent aller d'un an (France, Espagne) à trois ans (Autriche – dans les situations où les membres de la famille sont soumis à un quota; Hongrie – en liaison avec les migrants installés; Pologne – pour les migrants titulaires d'un permis de séjour limité), alors que dans d'autres pays ce délai d'attente n'existe pas (Royaume-Uni, Pays-Bas, Lituanie, Suède). Comme noté dans la section 5.1 ci-dessus, la situation en Autriche est particulièrement problématique à cet égard car le système de quota a entraîné des retards considérables pour les regroupements familiaux.

1. Toutefois, voir les changements introduits par la nouvelle loi sur l'immigration en Allemagne, évoquée dans la section 3.1.6 ci-dessus.

Le droit d'accès des migrants à la formation professionnelle semble dépendre principalement des besoins de l'employeur. Les opportunités personnelles d'accéder à cette formation sembleraient extrêmement limitées sauf en cas de financement actif de la part de l'Etat. A cet égard, la loi et la pratique apparaissent particulièrement dignes d'éloges en France, en Allemagne et en Espagne, où il incombe aux employeurs de garantir l'accès à la formation professionnelle et où l'Etat participe au financement, en particulier pour les migrants dont la durée de résidence dépasse le minimum spécifié ou en cas de chômage.

La loi et la pratique des pays examinés ont révélé peu de dispositions pour les cours de langues et d'intégration conçus spécialement pour les travailleurs migrants et leur famille. Là où existe une aide officielle, celle-ci vise essentiellement l'accueil des migrants et de leur famille plutôt que leur intégration à long terme. Les travailleurs migrants sont explicitement exclus des cours d'intégration aux Pays-Bas. A l'inverse, l'évolution à cet égard en Autriche diverge totalement et, depuis l'entrée en vigueur de «l'accord d'intégration», les nouveaux migrants et ceux résidant dans le pays depuis moins de cinq ans sont tenus de suivre des cours obligatoires de langue allemande et d'intégration, avec possibilité de sanctions en cas de non-respect. Les sanctions prévues incluent le non-renouvellement de leur permis de séjour. La nouvelle loi sur l'immigration allemande a également introduit des cours de langues et d'intégration obligatoires.

En matière de protection contre le chômage, et par conséquence contre le risque d'extradition, la loi et la pratique montrent des situations très diverses. Dans la plupart des pays, les migrants bénéficient des allocations de chômage au même titre que les ressortissants. Il y a alors en général adhésion aux principes identifiés dans les articles 9, paragraphe 4, et 25 de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et les migrants ne peuvent être extradés du pays durant la période de versement de ces indemnités. Dans d'autres pays, toutefois, les migrants courent un risque réel d'expulsion (d'éloignement) en cas de perte d'emploi, en raison du lien étroit entre permis de travail et permis de séjour. En Hongrie, bien que les migrants aient en théorie le droit de réclamer les allocations de chômage, la perte de l'emploi se solde dans la pratique par la résiliation du permis de séjour. Par ailleurs, une obligation insidieuse impose aux employeurs et aux migrants d'avertir la police des étrangers dans un délai de trois jours après la perte de l'emploi. En Lituanie, seuls les migrants détenteurs d'un statut de résidence permanent peuvent prétendre aux allocations de chômage, les autres voient leur permis de travail et de séjour annulés au moment de la perte de l'emploi et peuvent être soumis à un ordre de quitter le pays, suivi par une décision formelle d'extradition. Au Royaume-Uni et en Suède, les travailleurs migrants en possession d'un permis de travail ne peuvent pas réclamer les allocations de chômage car ils sont considérés comme non disponibles pour un travail d'après les règles, même s'ils ne sont pas menacés d'expulsion (d'éloignement) avant l'expiration de leur statut de résidence. Si les permis de séjour ne sont en général pas retirés dans les pays où les migrants perçoivent des allocations de chômage, le recours à l'assistance sociale est souvent un motif de non-renouvellement des permis de séjour et peut même déclencher un renvoi de la part des autorités.

Le droit d'adhérer aux syndicats est garanti aux migrants dans tous les pays, à l'exception de la Lituanie où seuls les citoyens et les résidents permanents bénéficient de ce droit, quoique la loi soit en cours d'amendement. De surcroît, en Autriche, les migrants non issus de l'EEE n'ont pas de droit de vote actif ou passif dans les organes syndicaux les plus influents (*Arbeiterkammer*). Toutefois, une demande de décision préjudicielle est patente devant la Cour de justice sur la conformité de cette disposition à l'égard du droit communautaire pour des travailleurs turcs, en vertu de la décision 1/80. S'il n'y a aucun obstacle juridique empêchant les migrants de former leurs propres syndicats pour protéger leurs intérêts professionnels, les migrants préfèrent dans la pratique adhérer aux syndicats nationaux, qui ont plus d'influence sur les employeurs et les pouvoirs publics et où leurs intérêts ont des chances d'être mieux défendus.

Malgré l'existence d'associations de travailleurs migrants, en particulier dans les pays où résident un grand nombre de migrants d'une même nationalité (par exemple les Turcs en Allemagne et les Marocains en Espagne), très peu de mécanismes officiels garantissent la consultation officielle de ces organisations dans les changements de la loi et de la pratique touchant à leurs intérêts. La plupart des

consultations de ces associations ou des ONG travaillant aux côtés des travailleurs migrants et de leur famille ont lieu à un niveau informel. Toutefois, là où des mécanismes officiels sont en place, leur incidence a été minime sur le processus législatif et politique dans le domaine de l'immigration pour raison de travail.

5.5. Accords bilatéraux

Les accords bilatéraux régissant les migrations pour raison de travail, tout particulièrement les échanges de stagiaires, sont courants dans bon nombre de pays étudiés. Si certains pays, telles la France, l'Allemagne ou l'Espagne, ont principalement conclu des accords avec des pays auxquels ils sont liés culturellement et linguistiquement, ou géographiquement proches, il faut toutefois noter la signature d'un grand nombre d'accords impliquant les pays d'Europe centrale ou orientale. Il n'est pas étonnant que les pays de cette zone examinés dans cette étude, principalement la Hongrie et la Lituanie, aient conclu de tels accords avec certains de leurs voisins immédiats, mais aussi avec des pays plus éloignés.

5.6. Incidence des conventions du Conseil de l'Europe et des accords de la Communauté économique européenne

Les conventions du Conseil de l'Europe semblent ne pas avoir eu beaucoup d'incidence sur le développement de la loi et de la pratique en matière d'immigration pour raison de travail dans la plupart des pays étudiés. L'instrument le plus largement applicable en termes de ratification et de portée individuelle, la CEDH, n'a eu que peu d'influence directe sur le traitement des travailleurs migrants, hormis l'application potentielle de l'article 14, lu conjointement avec l'article 1 du Protocole n° 1, en ce qui concerne l'accès non discriminatoire aux dispositions de sécurité sociale. Néanmoins, l'étude a identifié un certain nombre de difficultés quant à la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Gaygusuz c. Autriche*. La Charte européenne, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention européenne d'établissement, bien qu'ayant entraîné certains amendements des lois primaires et des ordonnances au niveau national, n'ont toutefois eu qu'un impact limité dans la pratique.

A l'inverse, les accords d'association de la Communauté économique européenne et leur interprétation par la Cour de justice ont manifestement engendré des améliorations de la situation des travailleurs migrants en provenance de Turquie ou des pays du Maghreb, en particulier dans les Etats membres où ces travailleurs représentent une part significative de la population étrangère, comme c'est le cas en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et en Espagne. Toutefois, les accords d'association sont moins connus et moins utilisés dans certains pays, en particulier en France. Les accords européens n'ont eu à ce jour qu'un impact négligeable, bien que cette situation soit susceptible de changer, particulièrement à la lumière de la jurisprudence récente sur le droit d'établissement, émise par la Cour de justice en vertu de ces instruments.

5.7. Incidence des règles de l'AGCS

Dans l'ensemble, les règles de l'AGCS n'ont eu que peu d'influence sur les politiques nationales en matière de migration pour raison de travail.

5.8. Recommandations

5.8.1. Recommandations à l'attention des gouvernements

- a. accorder à tous les migrants admis à un emploi légal pour une période d'au moins un an, et indépendamment de leur niveau de qualification, un statut de séjour qui leur permettrait d'acquérir un statut de résidence sûr (ou une résidence permanente) après trois à cinq ans d'emploi et/ou de séjour dans le pays;
- b. accorder à tous ces migrants le libre accès au marché de l'emploi après deux à quatre ans d'emploi dans le pays;

- c.* s'assurer que les droits économiques et sociaux sont accordés aux travailleurs migrants au même titre qu'aux ressortissants nationaux dans la loi et la pratique, avec un accent particulier sur la mise à disposition et la promotion d'un accès non discriminatoire au logement et aux soins médicaux;
- d.* élargir l'accès des migrants aux prestations non contributives et garantir l'exportation des prestations contributives, telles que les pensions de retraite, en cas de retour des migrants dans leur pays d'origine;
- e.* accorder aux migrants employés l'accès aux allocations de chômage au même titre qu'aux ressortissants nationaux, et assurer que les conditions et la perception de ces indemnités n'entraînent pas la perte du statut de résidence et le risque d'expulsion (d'éloignement) qui y est associé;
- f.* respecter le droit au regroupement familial et ne pas soumettre ce droit à des conditions exagérément lourdes, tel que des quotas d'entrée pour certains membres de la famille et de longues périodes d'attente, ou encore d'autres restrictions liées à la première admission du migrant;
- g.* soutenir un droit d'accès des migrants à la formation professionnelle, surtout pour les migrants ayant résidé dans le pays durant au moins un an et tout spécialement en cas de perte d'emploi;
- h.* protéger l'intégralité des droits syndicaux des travailleurs migrants, y compris leurs droits de vote actifs et passifs;
- i.* garantir la protection des droits économiques et sociaux dans les accords bilatéraux conclus avec des pays tiers;
- j.* se conformer aux décisions pertinentes de la Cour européenne des Droits de l'Homme et aux conclusions du Comité d'experts de la Charte sociale européenne;
- k.* ratifier la Charte sociale européenne révisée et accepter ses articles 18 et 19, et ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant ainsi que les autres instruments pertinents, dont la Convention européenne d'établissement et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

5.8.2. Recommandations à l'attention du Conseil de l'Europe

- a.* (le Comité des Ministres) publie une Recommandation sur le statut juridique des migrants admis à des fins d'emploi qui aborde au moins les points suivants:
 - égalité de statut de résidence pour tous les migrants occupant un emploi légal pendant au moins un an;
 - égalité d'accès au marché de l'emploi;
 - protection effective des droits économiques et sociaux des travailleurs migrants dans la loi et dans la pratique;
 - promotion des droits économiques et sociaux des migrants;
 - accès à la protection de la sécurité sociale;
 - respect du droit au regroupement familial et des conditions auxquelles ce droit est soumis;
 - accès à la formation professionnelle;
 - garantie de service des allocations de chômage et d'une protection réelle contre l'expulsion (l'éloignement) en cas de perte d'emploi;
 - pleine jouissance des droits syndicaux; et
 - développement de règles communes et équitables en liaison avec la conclusion d'accords bilatéraux régissant la migration pour raison de travail;

- b.* examine la conformité de la législation et de la pratique des Etats avec les décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme relatives au statut des travailleurs migrants, et plus spécialement avec l'arrêt *Gaygusuz c. Autriche*; et
- c.* élabore des protocoles pour la Charte sociale européenne, la Convention européenne d'établissement et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, étendant ces instruments à tous les ressortissants de pays tiers, quelle que soit leur nationalité.

Bibliographie

- Apap, J., «Shaping Europe's Migration Policy. A Comparative Analysis of Member States' "Green Card" Legislation: A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the UK», in *European Journal of Migration and Law* (à paraître).
- Böcker, A., *The Establishment Provisions of the Europe Agreements: Implementation and Mobilisation in Germany and the Netherlands*, ZERP-Diskussionspapier 1/2002, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen, avril 2002.
- Böcker, A. et Guild E., *Implementation of the Europe Agreements in France, Germany, the Netherlands and the UK: Movement of Persons*, Platinum, Londres (à paraître).
- Cholewinski, R., *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Commission des Communautés européennes, Communication on an Open Method of Coordination for the Common Immigration Policy, COM (2001) 387 final, 11 juillet 2001.
- Commission des Communautés européennes, Communication to the Council and the European Parliament on a Common Immigration Policy, COM (2000) 757 final, 22 novembre 2000.
- Commission des Communautés européennes, Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed activities, COM (2001) 386 final, 11 juillet 2001.
- Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, comité d'experts indépendants, conclusions IV (1975)
- Conseil des Communautés européennes, EEC-Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts, Office des publications des Communautés européennes, Bruxelles, Luxembourg, 1992.
- De Lange, T., «Buitenlandse werknemers», in *ArbeidsRecht*, n° 10, 2001, pp. 3-13.
- De Lary de Latour, H., *The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers: obstacles to its ratification, extension of its scope*, Doc. T-MG (91) final, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1991.
- Gomien, D., Harris, D. et Zwaak, L., *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996.
- Gortázar, C., «Spain: Two Immigration Acts at the End of the Millennium», in *European Journal of Migration and Law*, 4, 2002, pp. 1-21.
- Groenendijk, K., «Exorbitante verhoging van de leges: Justitie als grootgrutter met oogkleppen», in *Migrantenrecht*, 4, 2000, pp. 90-91.
- Groenendijk, K., Guild, E. et Dogan, H., *Security of residence of long-term migrants: A comparative study of law and practice in European countries*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998.
- Groenendijk, K. et Hampsink, R., *Temporary Employment of Migrants in Europe*, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1994.
- Guild, E., *Immigration Law in the European Community*, Kluwer, La Haye, 2001.
- Guild, E., *The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (1977): An Analysis of its Scope and Benefits*, Doc. CDMG (99) 11, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.
- Guild, E. et Staples, H., «Inside Out and Outside» in: *Third Country Nationals in European Law and Beyond*, paper presented at the Academy of European Law (Trèves), Centre for European Policy Studies (CEPS, Bruxelles), SITRA and Transcrime University (Trente, Italie), Conference on Extending the Area of Freedom, Justice and Security through Enlargement: Challenges for the European Union, Academy of European Law, Trèves, 4-6 juillet 2002.

Harris, D., *The European Social Charter*, University Press of Virginia, Charlottesville, Virginie, 1984.

Ministère fédéral allemand de l'Intérieur, *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, rapport de la Commission indépendante des migrations vers l'Allemagne (présidente: Rita Süßmuth), ministère fédéral de l'Intérieur, 4 juillet 2001.

OCDE, *Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration*, Sopemi, 2001, OCDE, Paris, 2001.

Peers, S., «Immigration, Asylum and the European Union Charter of Fundamental Rights», in *European Journal of Migration and Law*, 3, 2001, pp. 141-169.

Peers, S., Barzilay, R., Groenendijk, K. et Guild, E., *The Legal Status of Persons Admitted for Family Reunion: A comparative study of law and practice in some European states*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000.

Rogers, N., *A Practitioners' Guide to the EC-Turkey Association Agreement*, Kluwer, La Haye, 2000.

Schmidt, D., «The New German Immigration Law», paper presented at the Academy of European Law (Trèves), Centre for European Policy Studies (CEPS, Bruxelles), Sitra and Transcrime University (Trente, Italie), Conference on Extending the Area of Freedom, Justice and Security through Enlargement: Challenges for the European Union, Academy of European Law, Trèves, 4-6 juillet 2002.

Spencer, S., «Recent Changes and Future Prospects in UK Migration Policy», paper presented at the Ladenburger Discourse on Migration, 14-15 février 2002.

Stachańczyk, P., *Cudzoziemcy: Komentarz do Ustawy* [Les étrangers: un commentaire de la loi], Varsovie, 1998.

UK Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, Cm 5387, février 2002.

UK Home Office, *Work Permits (UK), Guidance notes for employers on how to apply for a business and commercial work permit* (valable du 1^{er} avril au 1^{er} septembre 2002).

UK Home Office, *Work Permits (UK), Guidance notes for employers on how to apply for a training and work experience scheme work permit* (valable du 1^{er} avril au 1^{er} septembre 2002).

UK Home Office, *Work Permits (UK), Guidance notes for overseas employers on how to apply for a work permit under the General Agreement on Trade in Services (Gats)* (valable du 1^{er} avril au 1^{er} septembre 2002).

Remerciements

Je suis particulièrement reconnaissant au professeur Kees Groenendijk, du Centre du droit des migrations de l'université de Nimègue, qui m'a si gentiment invité à collaborer à ce projet et qui a supervisé la rédaction de ce rapport. Je tiens également à exprimer ma reconnaissance au professeur Elspeth Guild, professeur CPO de droit des migrations à l'université de Nimègue et associé du cabinet londonien d'avocats Kingsley Napley, qui m'a livré de précieux commentaires sur les ébauches préliminaires de ce rapport.

Les personnes suivantes ont pris part à l'étude en répondant au questionnaire ou en livrant aimablement des informations ou des éléments pertinents concernant cette recherche. En plus des personnes répertoriées ci-dessous, je suis particulièrement reconnaissant à Evelien Brouwer, du Meijers Committee, et à Tessel de Lange, du Centre du droit des migrations à l'université de Nimègue, qui m'ont grandement aidé dans la traduction des questionnaires autrichien, allemand et espagnol.

Allemagne

D^r Gerold Lehnguth, ministère fédéral de l'Intérieur, Berlin

Professeur D^r Ulrike Davy, faculté de droit, université de Bielefeld

M^e Rainer M. Hofmann, avocat, Aix-la-Chapelle

Autriche

D^r Karin König, Wiener Integrationsfonds, Vienne

Espagne

M. Javier Alonso Calderón, secrétariat de l'Immigration, Département de la présidence, Generalitat de Catalunya, Barcelone

M^e Pedro Pablo García Blanco, avocat, B&C&G Abogados, Madrid

M^e Adriana de Ruiten, avocat

France

M^{me} Claudia Charles, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

M^e Ann Dana, avocat, Falque & Associés

Henri de Lary de Latour, Office des migrations internationales (OMI)

Hongrie

D^r Judit Tóth, maître de conférences, faculté de droit, université de Szeged

Lituanie

M^{me} Audrone Perkauskiene, directeur de la Division de l'intégration européenne, ministère de l'Intérieur

D^r Danutė Joėienė, vice-doyen de la faculté de droit, université de Vilnius

Pays-Bas

Tessel de Lange, Centre de droit des migrations, faculté de droit, université de Nimègue

Mireya Serra-Janer, Ernst and Young, Amsterdam

Evelien Brouwer, Meijers Committee

Pologne

D^r Barbara Mikołajczyk, Département de droit international public et européen, faculté de droit et d'administration, université de Silésie, Katowice

D^r Maria Taniewska-Peszko, Département de droit du travail et de politique sociale, faculté de droit et d'administration, université de Silésie, Katowice

Bureau du rapatriement et des étrangers, Département de l'intégration européenne et de la coopération internationale

Département de la politique du marché de l'emploi, ministère du Travail et des Affaires sociales

Royaume-Uni

Sarah Spencer, directeur, Citizenship and Governance Programme, Institute for Public Policy Research (IPPR), Londres

Hilary Belchak, Immigration Team, Kingsley Napley Solicitors, Londres

Suède

Fredrik Martinsson, Comité suédois pour l'immigration, Norrköping

Bernt-Erik Ekeröth, avocat, cabinet Bernt-Erik Ekeröth, Angered

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.: (61) 3 9417 5361
Fax: (61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
<http://www.hunter-pubs.com.au>

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmiescie 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

BERSY
Route de Monteiller
CH-1965 SAVIESE
Tel.: (41) 27 395 53 33
Fax: (41) 27 395 53 34
E-mail: bersy@bluewin.ch

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road, PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

