PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

26 May 1988 **Doc. 5904**

REPORT

on the right of permanent residence for migrant workers and members of their families[1]

(Rapporteur : Mr ALTUG)

I. Draft recommendation

presented by the Legal Affairs Committee[2]

The Assembly,

1. Considering that millions of migrant workers and their families have resided in the territories of the member states of the Council of Europe for periods in excess of five years and are in fact permanent residents of those states, although their legal status and rights there are often those of temporary residents ;

2. Considering that policies of offering incentives to those migrant workers and their families to return to their countries of origin have met with very limited success ;

3. Considering consequently that most migrant workers who are settled in the Council of Europe member countries will remain there ;

4. Recalling the European Convention on Establishment of 1955, the European Social Charter of 1961 and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers of 1977, all testifying to the determination of the Council of Europe member states to protect the rights of migrant workers and their families ;

1. See Doc. 5406 and Reference No. 1490 of 4 July 1985.

2. *a.* Unanimously adopted by the committee on 16 May 1988.

Members of the committee : MM. *Stoffelen (Chairman),* Frangos *(Alternate : Sarlis),* Mrs *Ekman (Vice-Chairmen),* MM. *Akçali, Altug,* Amaral, *Apenes,* Blenk, Brincat, Mrs *Cerdeira,* MM. Collette, Columberg *(Alternate : Ruffy),* De Decker, *Deyannis,* Elmquist, *Esteves,* Fioret, Gremetz, *S. Gustafsson, Hill,* K. Johannsson, Lord *Kirkhill,* MM. Linster, *Lopez Henares,* Lyssarides, Mechtersheimer, Mrs Offenbeck, MM. Pannella, Petitpierre, Pontillon, *Power,* Rodota', Van Der Sanden, Schmidt, Sir Dudley Smith *(Alternate :* Mr *Hunt),* Mrs Staels-Dompas, Mr Wulff.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See Recommendation 1082 (Standing Committee, 30 June 1988).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

26 mai 1988 **Doc. 5904**

RAPPORT

sur le droit de résidence permanente des travailleurs migrants et des membres de leurs familles[1]

(Rapporteur : M. ALTUG)

I. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions juridiques[2]

L'Assemblée,

1. Considérant que des millions de travailleurs migrants et leurs familles résident sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe depuis plus de cinq ans et sont en fait des résidents permanents de ces Etats, bien que leur statut juridique et leurs droits soient souvent ceux de résidents temporaires ;

2. Considérant que les politiques consistant à encourager ces travailleurs migrants et leurs familles à retourner dans leurs pays d'origine n'ont rencontré qu'un succès très limité ;

3. Considérant par conséquent que la plupart des migrants installés dans les pays membres du Conseil de l'Europe y resteront ;

4. Rappelant la Convention européenne d'établissement de 1955, la Charte sociale européenne de 1961 et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant de 1977, qui témoignent de la volonté des Etats membres du Conseil de l'Europe de protéger les droits des travailleurs migrants et de leurs familles ;

1. Voir Doc. 5406 et Renvoi n° 1490 du 4 juillet 1985.

2. *a.* Adopté à l'unanimité par la commission le 16 mai 1988.

Membres de la commission : MM. *Stoffelen (Président),* Frangos *(Remplaçant : Sarlis),* Mme *Ekman (Vice-Présidents),* MM. *Akçali, Altug,* Amaral, *Apenes,* Blenk, Brincat, Mme *Cerdeira,* MM. Colette, Columberg *(Remplaçant : Ruffy),* De Decker, *Deyannis,* Elmquist, *Esteves,* Fioret, Gremetz, *S. Gustafsson, Hill,* K. Johannsson, Lord *Kirkhill,* MM. Linster, *Lopez Henares,* Lyssarides, Mechtersheimer, Mme Offenbeck, MM. Pannella, Petitpierre, Pontillon, *Power,* Rodota', Van Der Sanden, Schmidt, Sir Dudley Smith *(Remplaçant :* M. *Hunt),* Mme Stael-Dompas, M. Wulff.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

b. Voir Recommandation 1082 (Commission Permanente, 30 juin 1988).

5. Referring to its Resolution 551 (1973) on the integration of migrant workers with the society of their host countries;

6. Recalling that, in ratifying the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the states have undertaken to guarantee all persons within their jurisdiction the same rights;

7. Considering that millions of persons are none the less unable to take advantage of certain of those rights, because they are migrants;

8. Considering that the necessary measures should be adopted to give all persons resident on the territory of Council of Europe member states an effective guarantee of fundamental rights,

9. Recommends that the Committee of Ministers:

a. invite those member states not having yet done so to ratify the European Convention on Establishment (1955), the European Social Charter (1961) and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (1977);

b. invite the governments of member states:

i. to recognise the right of migrants, irrespective of their country of origin or nationality, to reside permanently on their territories when they have resided there for at least five years;

ii. to recognise the right to family reunification, covering not only the spouse and children, but also the ascendants of these migrant workers;

iii. to recognise the right of permanent residence of the former spouse of a migrant worker who remains on the territory of the state following divorce, death or desertion;

iv. to give the migrant having the right of permanent residence a guarantee of equality of treatment when it comes to freedom of movement, access to employment — excluding the national civil service — and employment conditions, including the right to serve on works committees and trade unions, the right to welfare benefits and vocational training;

v. to guarantee migrants and other foreigners having the right of permanent residence the right to vote and stand for election at local elections;

10. Hopes that the draft convention on the participation of foreigners in public life at local level will be concluded as speedily as possible;

11. Recommends that the Committee of Ministers instruct a committee of experts to draw up a

5. Se référant à sa Résolution 551 (1973) relative à l'intégration des travailleurs migrants dans la société des pays d'accueil;

6. Rappelant qu'en ratifiant la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, les Etats se sont engagés à garantir les mêmes droits à toutes les personnes relevant de leur juridiction;

7. Considérant que des millions de personnes ne peuvent toutefois pas bénéficier de certains de ces droits en raison de leur condition de migrants;

8. Considérant qu'il convient de prendre les mesures nécessaires pour assurer une garantie effective des droits fondamentaux à toutes les personnes résidant sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe,

9. Recommande au Comité des Ministres:

a. d'inviter ceux des Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention européenne d'établissement (1955), la Charte sociale européenne (1961) et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977);

b. d'inviter les gouvernements des Etats membres:

i. à reconnaître un droit de résidence permanente aux migrants, quel que soit leur pays d'origine ou leur nationalité, lorsqu'ils ont résidé au moins cinq ans sur leur territoire;

ii. à reconnaître le droit au regroupement familial au bénéfice non seulement du conjoint et des enfants, mais aussi des ascendants de ces travailleurs migrants;

iii. à reconnaître le droit de résidence permanente à l'ancien conjoint d'un travailleur migrant, resté sur le territoire de l'Etat après divorce, décès ou abandon;

iv. à garantir au migrant ayant le droit de résidence permanente l'égalité de traitement en matière de liberté de circulation, d'accès à l'emploi en dehors de la fonction publique, et de conditions d'emploi, y compris le droit de faire partie de comités d'entreprise et de syndicats, le droit aux prestations sociales et à la formation professionnelle;

v. à garantir aux migrants et aux autres étrangers ayant le droit de résidence permanente le droit de voter et de se présenter aux élections locales;

10. Exprime le souhait que le projet de convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local aboutisse le plus rapidement possible;

11. Recommande au Comité des Ministres de charger un comité d'experts d'élaborer une con-

European convention on the right of permanent residence for migrant workers and members of their families, incorporating the principles set out above.

II. Explanatory memorandum

by Mr ALTUG

Background

A motion for a recommendation (Doc. 5406) on a European right of permanent residence for migrant workers was tabled in April 1985 by twelve members of the Assembly, led by Mr Foschi.

The Legal Affairs Committee, to which the motion for a recommendation was referred, called on a consultant, Mr Richard Plender of the Faculty of Law, King's College, London, to report on the legal and political aspects of the question.

Mr Plender's report is to be regarded as an integral part of the explanatory memorandum.

* * *

For the purpose of the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (Article 1, paragraph 1), the term "migrant worker" means a national of a Contracting Party authorised by another Contracting Party to reside in its territory in order to take up paid employment. In the case in point, then, the text only concerns nationals of Council of Europe member states.

How many migrant workers are there in Europe?

It is virtually impossible to estimate with any accuracy the number of migrant workers and members of their families present in the territories of the Council of Europe member states — regardless of their origins — and still more difficult to draw distinctions between those with the status of permanent residents and those without. At the Colloquy on Human Rights of Aliens in Europe, held in Funchal in October 1983, the figure was put at fifteen million, excluding the first generation of children born in West European countries. There is no reason to think that the figure has changed appreciably.

Millions of persons, then, some of whom are *de facto* permanent residents having contributed and are continuing to contribute to the production of wealth, are second-class citizens, pushed out on to the fringes. While national legis-

vention européenne relative au droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants et les membres de leur famille contenant les principes énoncés ci-dessus.

II. Exposé des motifs

par M. ALTUG

Historique

Une proposition de recommandation (Doc. 5406) relative à un droit européen de résidence permanente pour les travailleurs migrants a été présentée en avril 1985 par M. Foschi et onze de ses collègues de l'Assemblée.

La commission des questions juridiques, saisie de la proposition, a demandé à un expert consultant, M. Richard Plender, professeur à la faculté de droit *King's College* de Londres, de faire un rapport sur les aspects juridiques et politiques de la question.

Le rapport de M. Plender est à considérer comme faisant partie intégrante de l'exposé des motifs.

* * *

Aux fins de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (article 1, paragraphe 1) le terme «travailleur migrant» désigne le ressortissant d'une Partie contractante qui a été autorisé par une autre Partie contractante à séjourner sur son territoire pour y occuper un emploi salarié. Ce texte ne vise donc en l'occurrence que des ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Combien y a-t-il de travailleurs migrants en Europe?

Il est pratiquement impossible d'évaluer avec précision le nombre des travailleurs migrants et des membres de leurs familles qui se trouvent sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe — toutes origines confondues — et plus difficile encore de faire des distinctions selon qu'ils ont ou non un statut de résident permanent. Il était estimé à quinze millions, sans compter la première génération des enfants nés en Europe occidentale, lors du Colloque sur les droits de l'homme des étrangers en Europe, à Funchal, en octobre 1983. Rien ne permet de dire que ce chiffre ait pu varier sensiblement.

Ainsi des millions de personnes, dont certaines sont des résidents permanents de fait, qui ont contribué et continuent à contribuer à l'activité économique et donc à la production de la richesse sont des citoyens de deuxième catégorie, margina-

lation governing their situation varies from one state to another, it is in fact safe to say that their situation is generally marked by insecurity and difficulty with integration, because they are "migrant workers". What temptation is there for a migrant worker to integrate in a country when his presence there hinges on an authorisation which may be withdrawn at any moment for reasons over which he has no control? At the same time, after several years' absence, the ties with his country of origin eventually become weaker.

The consequences of this situation affect such workers not only in economic and social terms, but also in terms of their private lives, because their status entails a number of legal disabilities which in some cases may even mean that:

— it is impossible for them to select an employer or work on a self-employed basis;

— it is impossible for them to participate in trade unions or company boards containing employees' representatives;

— they are not entitled to social assistance or education.

These restrictions are still more serious when they affect the migrant worker's private life, preventing family reunification and impeding his freedom of movement.

It appears especially important that such workers should be afforded protection when there is a temptation, at a time of chronic and extensive unemployment throughout the member states, to seek facile solutions, and first and foremost to send them back to their countries of origin.

It would be consonant with the pattern of its activities for the Council of Europe to take the necessary measures to put a stop to this anachronistic situation. Four Council of Europe conventions deal in part or *in toto* with the freedom of movement of persons among the member states and their rights, as follows:

— the European Convention on Establishment, adopted in 1955, which entered into force in 1965 and has been ratified by: Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom;

— the European Social Charter, adopted in 1961, which entered into force in 1965 and has been ratified by: Austria, Cyprus, Denmark, France, the Federal Republic of Germany, Greece, Iceland, Italy, the Netherlands, Norway, Spain, Sweden and the United Kingdom;

lisés. En effet, si les législations nationales réglementant leur situation varient d'un Etat à l'autre, l'on peut dire que cette situation est caractérisée assez généralement par l'insécurité et la difficulté d'intégration liées à leur condition de «travailleur migrant». Comment un travailleur migrant dont la présence dépend d'une autorisation qui peut lui être retirée à tout moment pour des motifs ne dépendant aucunement de lui peut-il être tenté de s'intégrer dans ce pays? En même temps, après plusieurs années passées dans un pays étranger, les liens avec le pays d'origine finissent par se relâcher.

Les conséquences de cette situation affectent ces travailleurs non seulement sur le plan économique et social, mais aussi dans leur vie privée, car leur statut s'accompagne d'un certain nombre d'incapacités juridiques qui dans certains cas peuvent aller jusqu'à:

— l'impossibilité de choisir son employeur ou d'exercer une activité indépendante;

— l'impossibilité de participer aux syndicats et aux comités d'entreprise;

— l'absence de droit à l'assistance sociale et à l'éducation.

Ces limitations sont plus graves encore lorsqu'elles touchent à la vie privée et ont pour conséquences l'impossibilité du regroupement familial et les limitations à la liberté de circulation.

Il paraît d'autant plus important d'offrir une protection à ces travailleurs qu'en période de chômage chronique important dans l'ensemble des pays membres il peut être tentant de chercher des solutions faciles et en tout premier lieu celle qui consiste à renvoyer les travailleurs migrants dans leur pays d'origine.

Il serait d'ailleurs dans la logique de ses travaux que le Conseil de l'Europe prenne les mesures qui s'imposent pour mettre fin à cette situation anachronique. Les quatre conventions suivantes du Conseil de l'Europe traitent partiellement ou exclusivement de la liberté de circulation des personnes entre les Etats membres et de leurs droits:

— la Convention européenne d'établissement adoptée en 1955, entrée en vigueur en 1965 et ratifiée par les Etats suivants: Belgique, Danemark, République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni;

— la Charte sociale européenne, adoptée en 1961, entrée en vigueur en 1965 et ratifiée par les Etats suivants: Autriche, Chypre, Danemark, France, République Fédérale d'Allemagne, Grèce, Islande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suède, Royaume-Uni;

— the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, adopted in 1977, which entered into force in 1983 and has been ratified by: France, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and Turkey;

— lastly, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted in 1950, which entered into force in 1953 and has been ratified by all the member states.

The first three of the above texts apply only to nationals of the Contracting Parties, resulting in considerable inequalities of treatment depending on the migrant worker's nationality. There is a strong case for ratification by member states not having yet ratified them.

The only text that applies to all persons coming under the jurisdiction of the member states, regardless of their nationality, however, is the European Convention on Human Rights, although several of the fundamental rights protected therein are liable to remain so many dead letters in fact when it comes to migrants.

Conclusion

A right of permanent residence for migrant workers having spent at least five years in the territory of one of the member states ought to be established, for the sake of putting an end to a situation in which millions of persons are discriminated against throughout Europe.

APPENDIX

Expert report

presented by Mr Richard Plender, Barrister, consultant expert

The right of permanent residence for migrant workers

I. *Introduction*

a. *Terms of reference*

1. On 24 April 1985, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe registered a motion for a recommendation on a European right of residence for migrant workers (Doc. 5406). Tabled by twelve members of the Assembly, led by Mr Foschi, the motion for a recommendation contains two operative provisions. One calls for a study on the institution of a right of permanent residence for migrant workers who have been settled in the country for a number of years. The other calls for the association of the European Economic Community with this work.

— la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant adoptée en 1977, entrée en vigueur en 1983 et ratifiée par les Etats suivants: France, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Turquie;

— et enfin la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, adoptée en 1950, entrée en vigueur en 1953 et ratifiée par tous les Etats membres.

Les trois premiers de ces textes ne s'appliquent qu'aux ressortissants des Parties contractantes donnant lieu de ce fait à de grandes inégalités de traitement entre les travailleurs selon leur nationalité. Il serait hautement souhaitable que les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait ratifient ces trois instruments.

Toutefois, le seul texte qui s'applique indistinctement à toute personne relevant de la juridiction des Etats membres, indépendamment de sa nationalité, est la Convention européenne des Droits de l'Homme. Et, cependant, plusieurs des droits fondamentaux qu'elle garantit risquent dans les faits de rester lettre morte pour les migrants.

Conclusion

Afin de mettre fin à une situation discriminatoire touchant des millions de personnes en Europe, il conviendrait de prévoir un droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants ayant passé au moins cinq ans sur le territoire de l'un des Etats membres.

ANNEXE

Rapport d'experts

présenté par Richard Plender, avocat, expert consultant

Le droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants

I. *Introduction*

a. *Mandat*

1. Le 24 avril 1985, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a pris acte d'une proposition de recommandation relative à un droit européen de résidence permanente pour les travailleurs migrants (Doc. 5406). Présentée par M. Foschi et onze de ses collègues de l'Assemblée, la proposition de recommandation invite, d'une part, à entreprendre une étude de l'institution d'un droit européen de résidence permanente pour les travailleurs migrants installés dans les pays depuis un certain nombre d'années et, d'autre part, à associer la Communauté économique européenne à ces travaux.

2. The motion for a recommendation was referred to the Legal Affairs Committee which found that the question was complicated and would merit serious consideration. The committee therefore requested me to write this report on the legal and political aspects of the right to permanent settlement in the member states of the Council of Europe setting out briefly the existing problems and possible solutions as the basis for a discussion in the committee and for its further conclusions. In complying with this request, I have taken the initiative of drafting a recommendation, which is set out in an appendix to this report. Like other parts of this report, the draft recommendation is designed as a basis for discussion. Moreover, it is not intended to embody my own proposals but to represent, so far as is possible, the aspirations of the sponsors of the motion.

b. *The background*

3. In 1984, the Churches Committee on Migrant Workers in Europe prepared a document entitled "A European Right of Settlement for Migrant Workers". This was presented at a colloquy on security of residence organised on the occasion of the Churches Committee's Assembly which was held in Strasbourg in October of that year under the patronage of the Secretary General of the Council of Europe and the Chairman of the European Parliament. A second revised version of the document was prepared after the colloquy. It was published on 1 April 1985 by the Parliamentary Assembly's Committee on Migration, Refugees and Demography (Doc. AS/PR (36) 20 revised, restricted).

4. That report concluded that, until recently, most West European countries did not see themselves as countries of immigration and their national legislation did not reflect this reality, but in most such countries migrant workers could obtain an improved right of residence. The report added that the content of these improved rights needed to be enhanced to give *de facto* immigrants an unconditional right to stay and to grant them a legal position which is, as near as practicable, identical with that of nationals of the receiving country.

5. The motion for a recommendation sponsored by Mr Foschi and others was then introduced.

6. On 3 July 1986, a motion for a resolution on the right of permanent residence for migrant workers was tabled in the European Parliament. This calls on the Commission to draw up a draft directive guaranteeing a right of permanent residence for migrant workers and their families who have legally resided in a member state for a given period and according them the same rights as nationals of that country as regards freedom of movement within the European Community (Doc. B 2-495186).

7. That motion was referred to the Legal Affairs Committee, whose rapporteur for the purpose is Mrs Marinaro. Her report is now awaited. No doubt, the Legal Affairs Committee of the European Parliament has considered it necessary to await the judgment of the Court of Justice of the European Communities in Joined Cases 281, 283, 284, 285 and 287/85, Germany, France, the Netherlands, Denmark and the United Kingdom v. the Commission, supported by the European Parliament. Those cases concerned the validity of a

2. La proposition de recommandation a été renvoyée à la commission des questions juridiques qui a estimé que la question était compliquée et méritait un examen approfondi. La commission m'a donc demandé de rédiger le présent rapport sur les aspects juridiques et politiques du droit de résidence permanente dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en exposant brièvement les problèmes existants et les solutions possibles afin de lui servir de base pour ses discussions et ses conclusions ultérieures. Me conformant à cette demande, j'ai pris l'initiative de rédiger un projet de recommandation qui figure en annexe. Comme les autres parties du présent rapport, le projet de recommandation vise à servir de base de discussion. De plus, il ne représente pas mes propres propositions mais reflète dans toute la mesure du possible les aspirations des auteurs de la proposition.

b. *Rappel des faits*

3. En 1984, le Comité des Eglises auprès des travailleurs migrants en Europe a établi un document intitulé « Un droit européen de résidence permanente pour les travailleurs migrants ». Ce document a été présenté à un colloque sur la sécurité de résidence organisé à l'occasion de la 8e Assemblée du Comité des Eglises à Strasbourg en octobre de la même année sous le patronage du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et du Président du Parlement européen. Une deuxième version révisée du document a été établie après le colloque. Elle a été publiée le 1er avril 1985 par la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de l'Assemblée parlementaire sous la référence AS/PR (36) 20 révisé *(restricted)*.

4. Le rapport concluait que la plupart des pays européens ne se considéraient pas, jusqu'il y a peu, comme des pays d'immigration et que, de ce fait, leurs législations nationales ne reflétaient pas cette réalité, mais que dans la majorité de ces pays les travailleurs migrants pouvaient obtenir un droit de résidence amélioré. Le rapport ajoutait que le contenu de ces droits améliorés devait être encore amélioré pour que les travailleurs migrants qui sont de fait des immigrés puissent bénéficier d'un droit inconditionnel de rester et d'acquérir une position légale identique, autant qu'il est en pratique possible, à celle des nationaux du pays d'accueil.

5. M. Foschi et plusieurs de ses collègues ont présenté ensuite une proposition de recommandation.

6. Le 3 juillet 1986, une proposition de résolution sur le droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants et leurs familles a été déposée au Parlement européen. Cette proposition demandait à la Commission d'élaborer un projet de directive garantissant un droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants et leurs familles qui résident légalement dans un Etat membre depuis un certain temps et leur accordant les mêmes droits qu'aux nationaux de ce pays en matière de liberté de mouvement à l'intérieur de la Communauté européenne (Doc. B 2-495186).

7. Cette proposition a été renvoyée à la Commission des questions juridiques qui a désigné Mme Marinaro comme rapporteur. On attend son rapport. La Commission des questions juridiques du Parlement européen a certainement estimé nécessaire d'attendre l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires jointes 281, 283, 284, 285 et 287/85, Allemagne, France, Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni contre la Commission, soutenue par le Parlement européen. Ces affaires concernent la validité

Commission decision setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies from non-member countries. They shed light on the division of competences between the national authorities (including their legislatures) and the European institutions (including the European Parliament) in respect of migration from countries outside the EEC. On 9 July 1987, the Court of Justice ruled that migration policy falls within the competence of the European institutions under Article 118 of the EEC Treaty "only to the extent to which it concerns the situation of workers from non-member countries as regards their impact on the Community employment market and on working conditions". Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe will note that no inhibition is placed on their competence to adopt a recommendation by reason of the existence within the legal order of the European Communities of a restriction of the kind expressed in that judgment.

II. *The problem*

a. *The numbers*

8. It is notoriously difficult to estimate the numbers of migrant workers and members of their families who are present on the territories of member states of the Council of Europe. Methods of collection of these data vary from state to state and no administration can guarantee to maintain unimpeachable records of an alien population which fluctuates and sometimes escapes detection. At the Colloquy on the Human Rights of Aliens in Europe, held in Funchal in October 1983 under the aegis of the Council of Europe's Directorate of Human Rights, it was reported that there were no fewer than fifteen million aliens on the territories of West European states, excluding the first generation born in West European countries to migrants born overseas. The figure is unlikely to be lower today.

9. It is even more difficult to assess the number of migrant workers and members of their families who are present within the territories of the member states of the Council of Europe but without a right of permanent residence. In some member states, the immigration statistics are presented in a manner which makes it impossible to distinguish between those with that right and those without it. In others, the figure given for aliens with a right of permanent residence includes an estimate for those availing themselves of an amnesty or eligible to do so. In yet others, there is a measure of dispute as to the method of presenting statistical data.

10. In the Federal Republic of Germany, the Minister for Labour and Social Security report in February 1987 that there were 3 258 067 aliens lawfully present (*mit Aufenthaltstitel*) in the federal territory at the end of the preceding calendar year. Of these, 31,3% were categorised as non-EEC nationals with a limited right to stay. All the others (68,7%) were characterised as aliens with a right of permanent residence. There are those who contend, however, that the figure for aliens with a right of permanent residence ought not to include aliens who have unlimited leave to remain (*unbefristeter Aufenthaltserlaubnis*), since an alien in this category is liable to lose his status if he becomes unemployed or depends upon social assistance. Such aliens numbered 871 367 at the end of 1986, or 26,7% of the total. If that figure is

d'une décision de la Commission fixant une procédure de notification préalable et de consultation sur les politiques migratoires vis-à-vis des pays tiers. Elles jettent la lumière sur le partage des compétences entre les autorités nationales (y compris leur corps législatif) et les institutions européennes (y compris le Parlement européen) en ce qui concerne les migrations en provenance des pays non membres de la CEE. Le 9 juillet 1987, la Cour de justice a décidé que la politique en matière de migration ne relève de la compétence des institutions européennes en vertu de l'article 118 du Traité de la CEE «que dans la mesure où elle concerne la situation des travailleurs des pays tiers, pour ce qui est de l'influence qu'ils exercent sur le marché communautaire de l'emploi et sur les conditions de travail». Les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe noteront que leur pouvoir d'adopter une recommandation n'est aucunement entravé par l'existence dans la décision judiciaire des Communautés européennes d'une restriction du genre exprimé dans ledit jugement.

II. *Le problème*

a. *Les chiffres*

8. Il est notoirement difficile d'estimer le nombre de travailleurs migrants et de membres de leurs familles qui se trouvent sur les territoires des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les méthodes de rassemblement de ces données varient d'un Etat à l'autre et aucune administration ne peut assurer conserver des statistiques incontestables d'une population étrangère qui fluctue et échappe parfois à la détection. Lors du Colloque sur les droits de l'homme des étrangers en Europe tenu à Funchal en octobre 1983 sous l'égide de la Direction des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, il a été signalé qu'il n'y avait pas moins de quinze millions d'étrangers dans les pays d'Europe occidentale, sans compter la première génération d'enfants nés en Europe occidentale de parents migrants nés outre-mer. Il est peu probable que ce chiffre soit moins élevé aujourd'hui.

9. Il est encore plus difficile d'évaluer le nombre de travailleurs migrants et de membres de leurs familles qui se trouvent dans les territoires des Etats membres du Conseil de l'Europe mais sans droit de résidence permanente. Dans certains Etats membres, les statistiques relatives à l'immigration sont présentées d'une façon qui empêche de distinguer entre ceux qui possèdent ce droit et ceux qui ne le possèdent pas. Dans d'autres, le chiffre donné pour les étrangers titulaires d'un droit de résidence permanente englobe une estimation des étrangers profitant d'une amnistie ou ayant qualité pour le faire. Dans d'autres encore, il y a controverse sur la méthode de présentation des données statistiques.

10. En République Fédérale d'Allemagne, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale a signalé en février 1987 que 3 258 067 étrangers étaient régulièrement présents *(mit Aufenthaltstitel)* sur le territoire fédéral à la fin de l'année calendaire précédente. 31,3 % d'entre eux étaient classés comme originaires de pays non membres de la Communauté et dotés d'un droit de séjour limité. Tous les autres (68,7 %) étaient classés comme étrangers avec un droit de résidence permanente. Toutefois, certains prétendent que le chiffre des étrangers titulaires d'un droit de résidence permanente ne devrait pas englober les étrangers ayant un permis de séjour illimité *(unbefristete Aufenthaltserlaubnis)*, étant donné qu'un étranger de cette catégorie est susceptible de perdre son statut s'il devient chômeur ou tributaire de

deducted and EEC nationals are excluded it will be found that only 9,1 % of the alien population of the Federal Republic of Germany had the right of permanent residence at the end of 1986, and the alien population without that right at that date stood at a little under two million.

11. We cannot therefore identify precisely the number of aliens who would benefit from a recommendation on the right of permanent residence for migrant workers if it were to be adopted in the form set out in the appendix and duly applied. If one were to extrapolate from the data of the Federal Republic of Germany to the Council of Europe as a whole, one would arrive at a figure of 8,7 million, but the true figure is probably smaller than that, given the existing recognition of a right of permanent settlement for numerous migrant workers in certain member states, particularly in Scandinavia.

12. We can at least be certain that the number is large and, accordingly, the implementation of the recommendation in the appendix would entail significant consequences. We must therefore ask whether the situation of migrant workers and their families without a right of residence is so disadvantaged as to call for action at the level of the Council of Europe.

b. *The disadvantages*

13. The principal disadvantage suffered by the alien who has resided for a long period in a European state without acquiring a permanent right of residence is apt to be the insecurity inherent in that situation. In general, the longer he remains in a European state, the greater will be the alien's attachment to that state, and the feebler will be his attachment to his state of origin; but if his opportunity to continue residing in the European state is contingent upon a grant of permission, which maybe given or withheld according to criteria over which the alien has no control, he will suffer a degree of insecurity and may be inhibited from integrating into the society of his chosen domicile.

14. In many instances, however, an alien without a right of permanent residence suffers specific legal disabilities by comparison with nationals and aliens enjoying that right. Most commonly, such an alien is permitted to engage in only specified employment with a named employer, whereas aliens who are recognised (in some form) as established residents may move at will from one employment to another. In the United Kingdom, the general rule is that conditions attached to the non-citizen's leave to enter the Kingdom are relaxed after four years' lawful employment. At that point, he or she may select and accept any post, other than the very limited category reserved for British citizens. In the Netherlands, the employer is not permitted to exceed a quota of alien employees, but in computing that quota no account is taken of holders of establishment permits (among other categories). To that extent, holders of such permits have freedom to change their places of employment, which is denied to others. In Belgium, employment permits are avilable in two categories, "A" and "B". "A" permits are of unlimited validity and authorise the alien's engagement in any employment. On attaining "A" status, the alien gains an important degree of mobility.

l'assistance sociale. Or, ces étrangers étaient au nombre de 871 367 à la fin de 1986, soit 26,7 % du total. Si l'on déduit ce chiffre et si l'on exclut les ressortissants des pays de la Communauté, on constate que 9,1 % seulement de la population étrangère de la République Fédérale d'Allemagne avaient le droit de résidence permanente à la fin de 1986 et que la population étrangère dépourvue de ce droit à cette époque-là frisait les 2 millions.

11. On ne peut donc déterminer avec précision le nombre d'étrangers qui bénéficieraient d'une recommandation sur le droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants si elle était adoptée telle qu'elle se présente en annexe et dûment appliquée. Si l'on extrapolait les données de la République Fédérale d'Allemagne à l'ensemble du Conseil de l'Europe, on arriverait à un chiffre de 8,7 millions, mais le chiffre réel est probablement inférieur étant donné que certains Etats membres, notamment la Scandinavie, reconnaissent actuellement un droit d'établissement permanent pour de nombreux travailleurs migrants.

12. Nous pouvons au moins être sûrs que ce chiffre est important et, partant, que la mise en œuvre de la recommandation figurant en annexe aurait des conséquences notables. Nous devons donc nous demander si les travailleurs migrants et leurs familles sans droit de résidence se trouvent dans une situation défavorisée au point d'exiger une action du Conseil de l'Europe.

b. *Les inconvénients*

13. Le principal inconvénient rencontré par l'étranger qui réside depuis longtemps dans un Etat européen sans acquérir un droit permanent de résidence est vraisemblablement l'insécurité inhérente à cette situation. En général, plus longtemps l'étranger séjournera dans un Etat européen, plus grand sera son attachement à cet Etat et plus faible sera son attachement à son pays d'origine. Mais si la possibilité de continuer à résider dans l'Etat européen dépend d'une autorisation qui peut être accordée ou refusée selon des critères sur lesquels l'étranger n'a aucun contrôle, il connaîtra un degré d'insécurité et risquera d'être dissuadé de s'intégrer dans la société de son domicile d'élection.

14. Toutefois, dans de nombreux cas, un étranger sans droit de résidence permanente est victime d'incapacités juridiques spécifiques par rapport aux nationaux et aux étrangers jouissant de ce droit. Le plus souvent cet étranger est seulement autorisé à occuper un emploi spécifié auprès d'un employeur désigné tandis que les étrangers qui sont reconnus (sous une certaine forme) comme résidents établis peuvent passer librement d'un lieu de travail à un autre. Au Royaume-Uni, en règle générale, les conditions liées à l'autorisation d'entrer sur le territoire britannique du non-ressortissant sont assouplies après quatre années d'emploi régulier. A ce stade, il ou elle peut choisir et accepter n'importe quel poste à l'exception de la catégorie très limitée réservée aux citoyens britanniques. Aux Pays-Bas, l'employeur n'est pas autorisé à dépasser un quota de salariés étrangers mais, dans le calcul de ce quota, il n'est pas tenu compte des titulaires de permis d'établissement (entre autres catégories). Dans cette mesure, les titulaires de ces permis sont libres de changer de lieu de travail, liberté qui est refusée aux autres. Il existe deux catégories de permis de travail : « A » et « B ». Les permis « A » sont de durée illimitée et autorisent l'étranger à occuper tout emploi. Lorsqu'il obtient le permis « A », l'étranger acquiert un important degré de mobilité.

15. Where, however, national law does not recognise a right of permanent residence, either formally or by some such device as is applied in the United Kingdom, the Netherlands or Belgium, the alien fails to become integrated into the domestic labour reservoir even after a prolonged period in employment. The consequences for his freedom to move throughout the territory of his state of settlement and for his absorption into the population at large are too obvious to require explanation.

16. Those member states which recognise (in some form) a right of permanent residence commonly confer upon the beneficiaries of that right the opportunity to live with their immediate family. Thus, for example, in the case of Liechtenstein, the spouse and children under 18 of a permanent resident are entitled to admission to the Principality, on conditions of their residence together with the head of the family. A similar rule obtains in Sweden, save that children under 21 are admitted and, on specified conditions, other children, parents and more remote relations benefit from the principle of family reunification. Settled migrants without the right to family reunification are, of course, at a serious disadvantage.

17. A review of the laws of the member states, conducted partly on the basis of replies to a questionnaire and partly on the basis of experts' reports submitted to a colloquium held in Heidelberg, and partly on the basis of independent research, reveals that migrant workers without a right of residence are apt to suffer specific disadvantages in four further sectors. The first is the opportunity to practise economic activities as self-employed persons. National regulations and practices on that opportunity vary widely. In Turkey, restrictions are imposed on the entry of aliens to specified protected sectors like chemistry and chemical engineering and pharmacology; and in the Federal Republic of Germany, the general rule (to which there are five exceptions) is that an alien is not permitted to engage in independent economic activities until the expiry of eight years from the date of admission; but in the United Kingdom such restrictions are practically non-existent. The second disability is in respect of participation in trade unions and company boards containing employees' representatives. Such restrictions are relatively uncommon but are apt to be onerous where they exist. The third and fourth are in respect of access to social assistance and to education: in these two cases, as in the case of self-employment, the laws of member states are very varied.

18. It is for the Parliamentary Assembly to assess in its political capacity whether it is desirable to seek to eliminate the disadvantages arising from these laws and practice insofar as they are suffered by aliens who have become well established on the territories of member states. There are two considerations which may appear material. Firstly, members of the Assembly may consider that a rational objective is secured by distinguishing sharply between the economic rights of temporary workers and others, since those in the former category are not expected to be integrated into the community of the host state but to return to their countries of origin on the completion of a defined task. Conversely, in the case of the worker who has been established for a prolonged period in the host state and for members of his family, the removal of disabilities may contribute to the process of integration into the community of the state in which

15. Toutefois, lorsque la législation nationale ne reconnaît pas un droit de résidence permanente, que ce soit officiellement ou en vertu d'un arrangement tel que celui appliqué au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Belgique, l'étranger n'arrive pas à être intégré dans le réservoir de main-d'œuvre intérieur, même après une période prolongée d'emploi. Les conséquences pour sa liberté de circuler sur le territoire de son Etat d'établissement et pour son intégration dans l'ensemble de la population sont trop évidentes pour nécessiter des explications.

16. Les Etats membres qui reconnaissent (sous une forme quelconque) un droit de résidence permanente accordent habituellement aux bénéficiaires de ce droit la possibilité de vivre avec leur famille immédiate. Ainsi, par exemple, dans le cas du Liechtenstein, le conjoint et les enfants de moins de 18 ans du résident permanent peuvent prétendre à l'admission dans la Principauté à condition qu'ils résident avec le chef de famille. Une règle analogue existe en Suède, excepté que les enfants de moins de 21 ans sont admis et que les autres enfants, les ascendants directs et les parents plus éloignés bénéficient, dans des conditions bien déterminées, du principe du regroupement familial. Bien entendu, les migrants établis sans droit de regroupement familial sont sérieusement désavantagés.

17. Une analyse des législations des Etats membres conduite sur la base, en partie des réponses à un questionnaire, en partie des rapports d'experts présentés à un colloque tenu à Heidelberg et en partie de recherches indépendantes montre que les travailleurs migrants dépourvus d'un droit de résidence sont susceptibles de souffrir d'inconvénients spécifiques dans quatre autres secteurs. Le premier est la possibilité de pratiquer des activités économiques en tant que travailleur indépendant. Les réglementations et pratiques nationales en la matière varient beaucoup. En Turquie, l'accès des étrangers à des secteurs protégés spécifiés tels que la chimie et le génie chimique et la pharmacologie est soumis à des limitations. En République Fédérale d'Allemagne, la règle générale (qui connaît cinq exceptions) veut qu'un étranger ne puisse s'engager dans des activités économiques indépendantes qu'après l'expiration de huit années à compter de la date d'admission. En revanche, au Royaume-Uni, ces limitations sont pratiquement inexistantes. La deuxième incapacité concerne la participation aux syndicats et aux comités d'entreprise. Ces limitations sont relativement rares mais risquent d'être lourdes là où elles existent. La troisième et la quatrième concernent l'accès à l'assistance sociale et à l'éducation. Dans ces deux secteurs, comme dans celui du travail indépendant, les lois des Etats membres varient beaucoup.

18. Il incombe à l'Assemblée parlementaire d'évaluer à titre politique s'il est souhaitable d'essayer d'éliminer les inconvénients découlant de ces lois et pratiques dans la mesure où les étrangers qui sont bien établis sur le territoire des Etats membres en souffrent. Deux considérations peuvent paraître importantes. Premièrement, les membres de l'Assemblée peuvent estimer que l'on se fixe un objectif rationnel en faisant une nette distinction entre les droits économiques des travailleurs temporaires et des autres, étant donné que les premiers ne sont pas censés s'intégrer dans la communauté de l'Etat d'accueil mais rentrer dans leur pays d'origine à la fin d'une tâche définie. Inversement, dans le cas du travailleur établi depuis longtemps dans l'Etat d'accueil avec les membres de sa famille, la suppression des incapacités peut favoriser le processus d'intégration dans la communauté de l'Etat où il vit. Deuxièmement, les membres de

he lives. Secondly, members of the Assembly may consider that they cannot properly ignore the process of economic integration occurring in Western Europe, particularly within the European Communities, and it may appear desirable in this context to eliminate the distortions in the pattern of migration that are bound to occur when the several member states maintain different national laws and practices with respect to long-term migrant workers.

III. *National laws*

19. Both for the purpose of assessing the extent of the differences between national laws and practices and for the purpose of framing a recommendation in terms that are practically realisable, it is necessary to give an account of the legal position in the member states. A summary of that legal position is set out in the following paragraphs.

a. *Austria*

20. Save in the case of nationals of Switzerland, Liechtenstein and Luxembourg, who benefit from bilateral treaties, and in the cases of refugees within the meaning of the Geneva Convention of 1951 and South Tyroleans, aliens require visas to enter Austria and such visas limit the period for which they may remain. After four years' continuous residence in Austria, an alien may be given unlimited leave to remain, but the grant of such leave is at the discretion of the authorities and the likelihood of receiving such leave increases with the length of the alien's stay. In practice, six to ten years is normal. On the grant of such leave, the alien is freed from the obligation to obtain a work permit and benefits from family reunification: *Fremdenpolizeigesetz* BGBl 1954/75.

b. *Belgium*

21. After five years' residence, an alien bearing an "A" work permit is eligible to receive a settlement permit (*autorisation d'établissement*), provided that there are no reasons of public policy or public security to the contrary. A similar permit is available without fulfilment of these conditions in the case of a woman of Belgian origin who lost her nationality on marriage to an alien. It is also available to the spouse of the holder of a settlement permit without the obligation to comply with any condition other than that of applying before the end of the year following the issuance of the original settlement permit: *Loi du 15 décembre 1980, article 13; arrêté royal du 8 octobre 1981, chapitre IV, titre I.*

c. *Cyprus*

22. Alien migrant workers in Cyprus do not obtain a right of permanent residence after a period of lawful residence there, save in the case of persons who were ordinarily resident there for fifteen years consecutively immediately before the establishment of the Republic on 16 August 1960. In the case of that group, the right extends to wives and dependent children: Aliens and Immigration Regulations 1952-87, Regulation 3. British citizens of United Kingdom origin ordinarily resident in Cyprus on independence also have the right of establishment under Appendix T to the Treaty of Establishment.

l'Assemblée peuvent estimer qu'ils ne sauraient ignorer le processus d'intégration économique se produisant en Europe occidentale, notamment au sein de la Communauté européenne, et il peut paraître souhaitable dans ce contexte d'éliminer les distorsions dans le schéma des migrations qui ne peuvent manquer de survenir lorsque plusieurs Etats membres maintiennent des lois et des pratiques nationales différentes à l'égard des travailleurs migrants de longue durée.

III. *Législations nationales*

19. Afin d'évaluer l'étendue des différences entre les lois et les pratiques nationales et d'élaborer une recommandation dans des termes qui soient réalisables dans la pratique, il convient de donner un aperçu de la situation juridique dans les Etats membres. Cette situation est résumée dans les paragraphes suivants.

a. *Autriche*

20. Sauf dans le cas des ressortissants de la Suisse, du Liechtenstein et du Luxembourg, qui fait l'objet de traités bilatéraux, et dans le cas des réfugiés au sens de la Convention de Genève de 1951, ainsi que des Tyroliens du Sud, les étrangers doivent avoir un visa pour entrer en Autriche et ce visa limite la durée de leur séjour. Au bout de quatre ans de résidence continue en Autriche, un étranger peut recevoir une autorisation illimitée de séjour, mais l'octroi de cette autorisation est laissé à l'appréciation des autorités et les chances de la recevoir augmentent avec la durée du séjour de l'étranger. Dans la pratique, il faut normalement compter six à dix ans. Une fois cette autorisation accordée, l'étranger est libéré de l'obligation d'obtenir un permis de travail et bénéficie du regroupement familial: *Fremdenpolizeigesetz* BGBl 1954/75.

b. *Belgique*

21. Au bout de cinq années de résidence, un étranger titulaire d'un permis de travail «A» peut recevoir une autorisation d'établissement, pour autant qu'il n'y ait pas de raison d'ordre public et de sécurité publique de la lui refuser. Une femme d'origine belge, qui a perdu sa nationalité par mariage avec un étranger, peut obtenir une autorisation analogue, sans être tenue de remplir ces conditions. Cette autorisation peut également être accordée au conjoint du titulaire d'une autorisation d'établissement avec pour seule condition que la demande doit en être faite avant la fin de l'année suivant la délivrance de l'autorisation au titulaire original: loi du 15 décembre 1980, article 13; arrêté royal du 8 octobre 1981, chapitre IV, titre I.

c. *Chypre*

22. Les travailleurs migrants étrangers à Chypre n'obtiennent pas le droit de résidence permanente au bout d'une période de résidence régulière dans ce pays, sauf dans le cas des personnes qui y ont résidé pendant quinze années consécutives immédiatement avant l'instauration de la République le 16 août 1960. Dans le cas de ce groupe, le droit est étendu aux épouses et enfants à charge: réglementations sur les étrangers et l'immigration 1952-87, règlement 3. Les citoyens britanniques originaires du Royaume-Uni résidant ordinairement à Chypre après l'indépendance jouissent également du droit d'établissement en vertu de l'annexe T au traité d'établissement.

d. *Denmark*

23. Aliens other than nationals of Nordic countries may stay in Denmark for periods exceeding three months only if issued with residence permits. Such permits are either temporary or permanent in duration. The normal practice is to issue a temporary permit in the first instance with a period of validity not exceeding one year (save in the case of refugees and assimilated persons). After two years' residence, the alien may be granted a permit valid for five years. Such a permit is extended automatically on application. Holders of permanent permits are exempted from the need to hold work permits. Holders of temporary permits of five years' validity are privileged in the sense that such permits are revocable only in the case of fraud. A residence permit lapses when the alien lives outside Denmark for more than six consecutive months in the case of an alien who had previously lived in Denmark for two years: Aliens Act No. 226 of 8 June 1983, Sections 5, 7, 9 13 and 17.

e. *Federal Republic of Germany*

24. After five years' residence in the Federal Republic of Germany, an alien is eligible to receive resident status (*umbefristete Aufenthaltserlaubnis*), but eight years' residence is normally required in fact. To obtain this status the alien must have a special work permit and sufficient income and must be able to communicate in the German language and have housing of at least the standard considered as normal in the place of residence which is suitable for him or her and any dependants. It is also required that he or she should have a valid passport and have observed the legal order and that any children of the alien resident with him or her should have attended school regularly (provided that they are of school age). To qualify for permanent resident status (*Aufenthaltsberechtigung*), the alien must satisfy all the foregoing conditions and must have eight years' legal and uninterrupted residence in the Federal Republic of Germany, and must have adapted to the economic and social conditions in the Federal Republic of Germany and must have sufficient knowledge of German. In the case of nationals of member states of the European Communities and spouses of nationals of the Federal Republic of Germany, the foregoing conditions are not required. In the case of spouses and children of the holder of a special work permit, five years' residence is considered sufficient and no work permit is required of the applicant, but the family member's status is made dependent upon that of the principal permit holder. In all cases, other than that of EEC nationals, resident or permanent status is lost immediately upon the alien's departure for a purpose other than a temporary purpose. As a general rule, six months' absence is considered as evidence of a change of domicile, where the alien has no home in Germany: *Ausländergesetz*, paragraphs 2 and 8.

f. *France*

25. After three years' residence in France, an alien is eligible to receive a *carte de résident* valid for ten years and automatically renewable, provided that the alien has sufficient funds for the maintenance of himself and any dependants and provided further that he has not been sentenced during the previous five years to a period of imprisonment of one year or more. The *carte de résident* is issued unconditionally to those who have been resi-

d. *Danemark*

23. Les étrangers autres que les ressortissants des pays nordiques ne peuvent séjourner au Danemark plus de trois mois que s'ils sont titulaires de permis de résidence. Ces permis sont de durée temporaire ou permanente. La pratique normale veut que l'on délivre d'abord un permis temporaire avec une période de validité n'excédant pas un an (sauf dans le cas des réfugiés et personnes assimilées). Au bout de deux années de résidence, l'étranger peut se voir accorder un permis valable cinq ans. Ce permis est prolongé automatiquement sur demande. Les titulaires de permis permanents ne sont pas tenus de posséder des permis de travail. Les titulaires de permis temporaires d'une validité de cinq ans sont privilégiés en ce sens que ces permis ne sont révocables qu'en cas de fraude. Un permis de séjour expire lorsque l'étranger vit hors du Danemark plus de six mois consécutifs dans le cas d'un étranger ayant préalablement vécu au Danemark pendant deux ans: loi n° 226 du 8 juin 1983 sur les étrangers, articles 5, 7, 9, 13 et 17.

e. *République Fédérale d'Allemagne*

24. Au bout de cinq années de résidence en République Fédérale d'Allemagne, un étranger peut prétendre recevoir le statut de résident *(umbefristete Aufenthaltserlaubnis)* mais, en fait, huit années de résidence sont normalement requises. Pour obtenir ce statut, l'étranger doit avoir un permis de travail spécial et un revenu suffisant et doit pouvoir communiquer dans la langue allemande et disposer pour lui et toute personne à sa charge d'un logement considéré au moins comme normal dans son lieu de résidence. Il faut également qu'il soit titulaire d'un passeport valide, qu'il ait observé l'ordre juridique et que ses enfants résidant avec lui suivent régulièrement l'école (à condition qu'ils soient d'âge scolaire). Pour pouvoir prétendre au statut de résident permanent *(Aufenthaltsberechtigung)*, l'étranger doit remplir toutes les conditions précédentes et avoir effectué huit années de résidence régulière et ininterrompue en République Fédérale d'Allemagne et doit en plus s'être adapté aux conditions économiques et sociales de la République Fédérale d'Allemagne et avoir une connaissance suffisante de l'allemand. Dans le cadre de ressortissants des Etats membre de la Communauté européenne et des conjoints de citoyens de la République Fédérale d'Allemagne, les conditions précédentes ne sont pas requises. Dans le cas du conjoint et des enfants du titulaire d'un permis de travail spécial, cinq années de résidence sont jugées suffisantes et il n'est pas demandé de permis de travail, mais le statut du membre de la famille est fonction de celui du titulaire du permis principal. Dans tous les cas autres que celui des ressortissants de la CEE, le statut de résident ou de résident permanent est perdu dès que l'étranger quitte le pays autrement qu'à titre temporaire. En règle générale, une absence de six mois est considérée comme preuve d'un changement de domicile, lorsque l'étranger n'a pas de foyer en République Fédérale d'Allemagne: *Ausländergesetz*, paragraphes 2 et 8.

f. *France*

25. Après trois années de résidence en France, un étranger peut prétendre recevoir une carte de résident valable dix ans et automatiquement renouvelable, à condition qu'il dispose d'un revenu suffisant pour son entretien et celui des personnes à sa charge et qu'il n'ait pas été condamné à une peine de prison d'un an ou plus au cours des cinq années précédentes. La carte de résident est délivrée sans condition à ceux qui résident

dent in France for fifteen years and to the spouses and children under 21 of French citizens. In the cases of Algerian nationals and nationals of member states of the European Economic Community, the *carte de résident* is available after three years. The right of settlement attached to the *carte de résident* expires when the bearer returns to his country of origin and makes use of public aid for reintegration there or remains abroad for twelve months consecutively unless in advance of his or her departure he or she applied to keep the *carte*: *ordonnance du 2 novembre 1945, loi du 29 octobre 1981, loi du 9 septembre 1986 et loi du 17 juillet 1984.*

g. *Greece*

26. An alien's residence permit in Greece is always provisional and renewable. A residence card is issued for a period of two years but the grant and renewal lie in the discretion of the administration. Moreover, the card is subject to revocation. No card will be issued to an alien who suffers from a contagious disease or has previous convictions for serious crimes or has previously been expelled from Greece or lacks means of support or whose presence would be inimical to national security. The card is liable to be revoked if it is discovered that any of the foregoing conditions is fulfilled in the case of an alien, irrespective of his or her period of residence in Greece: Law No. 4310/29, Article 4.

h. *Iceland*

27. According to Law No. 39 of 15 March 1951, an alien may not be employed or offer services to others in return for payment in Iceland, unless he bears a work permit. Such permits are normally issued to employers rather than employees; they relate to the employment of the alien with a named employer and have a maximum period of validity of one year. In exceptional cases, aliens may be issued with individual work permits, which are issued directly to them and are valid for up to two years. The alien is eligible for naturalisation by statute, normally on the basis of five years' residence in pursuance of Article 6 of Law No. 100 of 23 December 1952.

i. *Ireland*

28. Irish law knows no status of privileged residence as such. The normal practice is to grant to an alien leave to remain in the Republic for one year and to renew that leave annually upon application. At the expiry of the fifth year, the alien is eligible for naturalisation: Aliens Act 1935; Aliens Orders 1946, 1962 and 1975.

j. *Italy*

29. The Law of 4 April 1977 (No. 127) recognises the right of permanent settlement for nationals of member states of the European Community wishing to exercise a profitable activity in Italy and a similar right for those nationals engaged as workers in Italy. Other nationals are ineligible to receive the right of permanent settlement in Italy.

k. *Liechtenstein*

30. By virtue of a treaty between Liechtenstein and Switzerland, Swiss citizens are accorded a right of permanent settlement in Liechtenstein after five years'

en France depuis quinze ans et aux conjoints et enfants de moins de 21 ans de citoyens français. Les ressortissants algériens et les ressortissants d'Etats membres de la Communauté économique européenne peuvent obtenir la carte de résident au bout de trois ans. Le droit d'établissement attaché à la carte de résident expire lorsque le titulaire retourne dans son pays d'origine et a recours à l'aide publique pour s'y réintégrer ou reste à l'étranger douze mois consécutifs, à moins qu'avant son départ il n'ait demandé à conserver la carte: ordonnance du 2 novembre 1945, loi du 29 octobre 1981, loi du 9 septembre 1986 et loi du 17 juillet 1984.

g. *Grèce*

26. En Grèce, le permis de résidence est toujours provisoire et renouvelable. La carte de résidence est délivrée pour une période de deux ans mais son octroi et son renouvellement sont laissés à l'appréciation de l'administration. De plus, la carte peut être révoquée. Il ne sera pas délivré de carte à un étranger qui souffre d'une maladie contagieuse ou qui a été précédemment condamné pour des crimes graves ou a été précédemment expulsé de Grèce ou qui n'a pas de moyens d'existence ou encore dont la présence serait contraire à la sécurité nationale. Si l'on découvre qu'un étranger remplit l'une des conditions ci-dessus, sa carte peut être révoquée, indépendamment de la durée de sa résidence en Grèce: loi n° 4310/29, article 4.

h. *Islande*

27. En vertu de la loi n° 39 du 15 mars 1951, en Islande un étranger ne peut être employé ou offrir ses services contre rémunération s'il n'est pas titulaire d'un permis de travail. Normalement, ces permis sont délivrés aux employeurs plutôt qu'aux salariés. Ils concernent l'emploi d'un étranger par un employeur désigné et ont une période maximale de validité d'un an. Exceptionnellement, les étrangers peuvent se voir délivrer des permis de travail individuels qui leur sont délivrés directement et sont valables deux ans maximum. L'étranger peut légalement prétendre à la naturalisation, normalement au bout de cinq années de résidence, conformément à l'article 6 de la loi n° 100 du 23 décembre 1952.

i. *Irlande*

28. La législation irlandaise ne connaît pas le statut de résident privilégié en tant que tel. La pratique normale consiste à accorder à l'étranger l'autorisation de séjourner dans la République pendant un an et à renouveler cette autorisation chaque année sur demande. A l'expiration de la cinquième année, l'étranger est en droit de prétendre à la naturalisation: loi de 1935 sur les étrangers; ordonnances relatives aux étrangers de 1946, 1962 et 1975.

j. *Italie*

29. La loi du 4 avril 1977 (n° 127) reconnaît le droit d'établissement permanent aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne désirant exercer une activité rémunérée en Italie et un droit analogue aux ressortissants engagés comme travailleurs en Italie. Les autres ressortissants ne peuvent pas prétendre bénéficier du droit d'établissement permanent en Italie.

k. *Liechtenstein*

30. En vertu d'un traité conclu entre le Liechtenstein et la Suisse, il est accordé aux citoyens suisses un droit d'établissement permanent au Liechtenstein après

residence there. In practice, nationals of other states are granted permanent resident status after ten years' residence. The right of permanent residence is also conferred after five years' residence upon refugees recognised as such in pursuance of the Geneva Convention of 1951 and to adopted children of parents living in Liechtenstein. It is conferred immediately upon foreign wives and children of Liechtenstein citizens.

l. *Luxembourg*

31. Permanent resident status is unknown in Luxembourg. An alien authorised to stay in the Grand Duchy receives an alien's identity card valid for five years. On its expiry it is renewable for a further period of five years (but ten years in the case of nationals of member states of the European Community). The identity card expires in the event of the alien's residence outside the Grand Duchy for a period exceeding six months: Law of 28 March 1972, especially Article 9.

m. *Malta*

32. Malta does not accept migrant workers in the traditional sense. A limited number of non-Maltese citizens are granted permission to remain in employment on an annual basis, if they possess special skills unavailable in Malta. Under the Acquisition of Immovable Property Act, other non-Maltese are permitted to settle in Malta for retirement as persons of independent means on condition that they do not engage in an occupation, business or profession. After five years' residence, the non-Maltese citizen may apply for Maltese citizenship, the grant of which is discretionary.

n. *Netherlands*

33. After five years' lawful reidence in the Netherlands, an alien is eligible to receive an establishment permit (*Vestigingsvergunning*) provided that he has a stable income and has not been sentenced to imprisonment for a period exceeding one month and provided further that there are no reasons of public policy or public security to the contrary. Holders of establishment permits are not counted against the alien quota allotted to employers. Members of a migrant worker's family (spouses and minor children) have a dependent right of residence. In the case of aliens who have resided in the Netherlands for over ten years and in the case of those born in the Netherlands, a stable income is not required in order to receive an establishment permit. Moreover, in the second of these cases, the criminal offence must be of a very serious nature in order to make the alien ineligible to receive the permit. The permit expires when the alien establishes a domicile abroad: Aliens Act 1965, Sections 10 and 13-14; Foreign Employees Labour Act 1978.

o. *Norway*

34. In Norway, an alien may normally stay without permission for three months within any period of six months. Those wishing to stay longer require a residence permit which is issued for a definite period, normally of one year. After two years, a residence permit of indefinite duration may be issued: Aliens Act 1956, Sections 5 and 6; Aliens Regulations 1957, Regulation 31, paragraph 4. The issuance of work permits is discretionary but such permits are in practice issued to spouses and

cinq années de résidence dans ce pays. Dans la pratique, le statut de résident permanent est accordé aux ressortissants des autres Etats après dix ans de résidence. Le droit de résidence permanente est également conféré au bout de cinq années de résidence aux réfugiés au sens de la Convention de Genève de 1951 et aux enfants adoptés de parents vivant au Liechtenstein. Il est conféré immédiatement aux veuves et enfants étrangers de citoyens du Liechtenstein.

l. *Luxembourg*

31. Le statut de résident permanent est inconnu au Luxembourg. Un étranger autorisé à séjourner dans le Grand-duché reçoit une carte d'identité d'étranger valable cinq ans. A son expiration, elle est renouvelable pour une nouvelle période de cinq ans (dix ans dans le cas des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne). La carte d'identité expire lorsque l'étranger réside hors du Grand-duché pour une période de plus de six mois: loi du 28 mars 1972, notamment article 9.

m. *Malte*

32. Malte n'accepte pas de travailleurs migrants au sens traditionnel. Un petit nombre de citoyens non maltais obtiennent l'autorisation d'occuper un emploi sur une base annuelle s'ils possèdent des compétences particulières impossibles à trouver à Malte. En vertu de la loi sur l'acquisition de biens immobiliers, les autres non-Maltais sont autorisés à s'installer à Malte pour leur retraite comme rentiers à la condition qu'ils n'exercent aucun emploi, aucun commerce ou aucune profession libérale. Au bout de cinq années de résidence, le ressortissant non maltais peut demander la citoyenneté maltaise dont l'octroi est facultatif.

n. *Pays-Bas*

33. Au bout de cinq années de résidence régulière aux Pays-Bas, un étranger peut prétendre à un permis d'établissement *(Vestigingsvergunning)* à condition qu'il ait un revenu stable, qu'il n'ait pas été condamné à une peine de prison de plus d'un mois et qu'aucune raison d'ordre public ou de sécurité publique ne s'y oppose. Les titulaires de permis de résidence ne sont pas comptés dans le quota d'étrangers alloué aux employeurs. Les membres de la famille d'un travailleur migrant (conjoint et enfants à charge) ont un droit de résidence de personne à charge. Dans le cas d'étrangers qui résident aux Pays-Bas depuis plus de dix ans et dans le cas des étrangers nés aux Pays-Bas, il n'est plus requis de disposer d'un revenu stable pour l'obtention du permis d'établissement. De plus, dans le second de ces cas, l'infraction pénale doit être d'un caractère très grave pour justifier le refus d'octroi du permis. Le permis expire lorsque l'étranger établit un domicile à l'étranger: loi de 1965 sur les étrangers, articles 10 et 13-14; loi de 1978 sur la main-d'œuvre étrangère.

o. *Norvège*

34. En Norvège, un étranger peut normalement séjourner sans autorisation trois mois sur six. Ceux qui désirent séjourner plus longtemps ont besoin d'un permis de résidence qui est délivré pour une période définie, normalement un an. Au bout de deux ans, un permis de résidence de durée indéfinie peut être délivré: loi de 1956 sur les étrangers, articles 5 et 6; réglementation de 1957 relative aux étrangers, article 31, paragraphe 4. La délivrance des permis de travail est facultative, mais

children of Norwegian citizens and of persons holding work permits and to aliens having long-established connections with Norway: Regulations on the Prolonged Ban on Immigration, 1975.

p. *Portugal*

35. Under Article 34 of Decree-Law 264-B/81, there are three types of residence permit in Portugal: type "A" is valid for one year, type "B" is valid for five years and is issued only to those who have already resided there for five years and type "C" is of indefinite duration and is issued to residents of twenty years' standing.

The grant of a type "B" or type "C" permit is not automatic; the alien must show that he has sufficient means of subsistence. Special rules apply to nationals of former Portuguese colonies and to Brazilian nationals. No work permits are required for aliens; aliens and nationals enjoy equal rights in respect of participation in trade unions and economic activities.

q. *Spain*

36. No right of permanent residence is established by Spanish law for aliens. The Organic Law on the Rights and Freedoms of Aliens in Spain envisages the possibility of an alien being granted leave to remain for five years, subject to the possibility of renewal on the alien's request. The grant of leave is at the discretion of the Minister for the Interior. Those wishing to engage in employment or in a profitable activity require a permit from the Ministry of Labour and Social Security, which may be of five years' validity and may be renewed on application.

r. *Sweden*

37. Save in the case of those benefiting from the Inter-Nordic Agreement relating to the Common Labour Market and the minor children of Swedish residents, aliens require residence permits in order to enter and live in Sweden. Such permits are issued as a matter of right to refugees, to aliens admissible for humanitarian purposes and to members of the immediate families of Swedish residents. In other cases, issuance is discretionary. Permits may be permanent or temporary. Permanent residence permits are issued to those who are entitled to receive them and to those who are accepted by the Swedish consular services abroad for settlement in Sweden. In all such cases, the right of permanent residence, including freedom to choose one's employment, is enjoyed from the moment of arrival in Sweden. In other cases, temporary residence permits are issued as a "postponed decision on immigration cases". The final decision is normally taken within two years: Prop. 1973: 37; Prop. 1983/84: 144.

s. *Switzerland*

38. An establishment permit or *Niederlassungsbewilligung* is available in Switzerland after ten years' residence, save that the period is reduced to five years in the case of aliens married to Swiss nationals and in the case of nationals of the Benelux and Nordic countries, France, Ireland, Italy, Liechtenstein and the United Kingdom. The permit is valid only in the canton in

dans la pratique ils sont délivrés aux conjoints et enfants des ressortissants norvégiens et des personnes titulaires de permis de travail ainsi qu'aux étrangers ayant des liens de longue date avec la Norvège : réglementation de 1975 sur l'interdiction prolongée de l'immigration.

p. *Portugal*

35. En vertu de l'article 34 du décret-loi 264-B/81, il y a trois types de permis de résidence au Portugal : le type « A » est valable un an, le type « B » est valable cinq ans et uniquement délivré aux personnes qui résident déjà depuis cinq ans dans le pays et le type « C » est de durée indéfinie et délivré aux résidents depuis vingt ans.

L'octroi du permis « B » ou « C » n'est pas automatique. L'étranger doit montrer qu'il dispose de moyens d'existence suffisants. Des règles particulières s'appliquent aux ressortissants des anciennes colonies portugaises et aux ressortissants brésiliens. Aucun permis de travail n'est requis des étrangers. Les étrangers et les nationaux jouissent de droits identiques en ce qui concerne la participation aux syndicats et aux activités économiques.

q. *Espagne*

36. La législation espagnole ne prévoit aucun droit de résidence permanente pour les étrangers. La loi organique sur les droits et libertés des étrangers en Espagne envisage la possibilité d'octroyer à un étranger l'autorisation de séjourner cinq ans, avec possibilité de renouvellement sur demande. Cette autorisation de séjour est laissée au pouvoir d'appréciation du ministre de l'Intérieur. Les personnes désireuses d'exercer un emploi ou une activité rémunérée doivent solliciter un permis du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, qui peut être valable cinq ans et renouvelable sur demande.

r. *Suède*

37. Sauf dans le cas des personnes couvertes par l'Accord internordique concernant le marché commun du travail et des enfants mineurs des résidents suédois, les étrangers doivent être titulaires de permis de résidence pour entrer et vivre en Suède. Ces permis sont délivrés de droit aux réfugiés, aux étrangers admissibles à titre humanitaire et aux membres des familles immédiates des résidents suédois. Dans les autres cas, la délivrance est facultative. Les permis peuvent être permanents ou temporaires. Des permis de résidence permanente sont délivrés aux personnes qui sont habilitées à les recevoir et aux personnes qui sont admises par les services consulaires suédois à l'étranger à s'établir en Suède. Dans tous ces cas, les titulaires de ces permis jouissent dès leur arrivée en Suède du droit de résidence permanente, y compris de la liberté de choisir un emploi. Dans les autres cas, des permis de résidence temporaire sont délivrés à titre de « décision différée sur les cas d'immigration ». La décision est normalement prise au bout de deux ans : prop. 1973 : 37 ; prop. 1983/84 : 144.

s. *Suisse*

38. Une autorisation de résidence ou *Niederlassungsbewilligung* est délivrée en Suisse au bout de dix ans de résidence, mais cette période est ramenée à cinq ans dans le cas des étrangers mariés à des ressortissants suisses et dans le cas des ressortissants du Benelux, des pays nordiques, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Liechtenstein et du Royaume-Uni. L'autorisation n'est

which it was issued. The bearer of such a permit has an indefinite right of residence (since the permit is renewable automatically every three years) and has the right to family reunification, with his or her spouse and their children under 20 years of age. The permit expires on the holder's return to live in his country of origin: *Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer* of 26 March 1931, SR 142.20, Article 6.

t. *Turkey*

39. An unlimited residence permit cannot be granted under Turkish law. The maximum period of validity of residence permits is two years, but these are renewable: Act on Residence and Travel of Aliens in Turkey, Articles 3, 12. Permits are valid for the entire Turkish territory but aliens may live in villages only with the permission of the Ministry of Internal Affairs. "Immigrant status" may be conferred upon aliens who are of Turkish origin, affiliated to the Turkish culture and desirous of settling in Turkey: Regulation on Settlement Exemptions 1934, Article 14.

u. *United Kingdom*

40. A person admitted to the United Kingdom for approved employment or for permit-free employment or to set up in business or in self-employment or as a writer or artist or person of independent means will normally be granted leave to enter for one year. That leave is renewable annually. At the end of four years, he or she may apply to have the condition removed. Such applications are considered "in the light of all the relevant circumstances", including the applicant's character, conduct and associations; but the majority of applications are granted. Similar applications may be made by members of the family of the applicant living with him. On the removal of the conditions attached to the applicant's leave to enter, he or she may take employment or engage in profitable activities equally with British citizens, subject only to the possibility of deportation on the recommendation of a court following conviction of a serious offence or on the decision of the Home Secretary, made on grounds of "public good". After one further year, the applicant is eligible for naturalisation. The right of residence expires when the applicant has been outside the United Kingdom for two years: H.C. 169, paragraph 133.

IV. *International agreements*

a. *Introduction*

41. The movement of persons between states is regulated by a very large number of multilateral conventions, several of them concluded between member states of the Council of Europe and under the aegis of that organisation. Such conventions are relevant to this report since they assist in establishng the diplomatic and social framework within which the Assembly must act. For the reasons appearing hereafter, however, none of these conventions meets the objectives of the recommendation set out in the appendix.

valable que dans le canton où elle a été délivrée. Le titulaire de cette autorisation a un droit indéfini de résidence (étant donné qu'elle est renouvelable automatiquement tous les trois ans) et jouit du droit de regroupement familial avec son conjoint et leurs enfants de moins de 20 ans. L'autorisation expire lorsque le titulaire retourne dans son pays d'origine pour y vivre: *Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer* du 26 mars 1931, SR 142.20, article 6.

t. *Turquie*

39. En vertu de la législation turque, il ne peut être délivré de permis de séjour illimité. Les permis de séjour ont une validité maximale de deux ans, mais sont renouvelables: loi sur le séjour et le voyage des étrangers en Turquie, articles 3, 12. Les permis sont valables pour l'ensemble du territoire turc, mais les étrangers ne peuvent vivre dans des villages qu'avec l'autorisation du ministère des Affaires intérieures. Le «statut d'immigrant» peut être accordé aux étrangers qui sont d'origine turque, affiliés à la culture turque et désireux de s'installer en Turquie: réglementation des dispenses d'établissement de 1934, article 14.

u. *Royaume-Uni*

40. Une personne admise au Royaume-Uni pour occuper un emploi agréé ou un emploi ne nécessitant pas de permis de travail ou pour se lancer dans une activité commerciale ou dans un travail indépendant ou en tant qu'écrivain ou artiste ou en tant que rentier se verra normalement accorder une autorisation d'entrée pour un an. Cette autorisation est renouvelable annuellement. Au bout de quatre ans, la personne peut demander la suppression de cette condition. Ces demandes sont examinées «à la lumière de toutes les circonstances pertinentes», y compris le caractère, le comportement et les relations du demandeur. Mais la majorité des demandes sont accordées. Des demandes analogues peuvent être formulées par les membres de la famille du demandeur qui vivent avec lui. Une fois supprimées les conditions liées à l'autorisation d'entrée du demandeur, celui-ci peut prendre un emploi ou exercer une activité rémunérée sur un pied d'égalité avec les citoyens britanniques sous l'unique réserve de la possibilité d'expulsion sur recommandation d'un tribunal à la suite d'une condamnation pour délit grave ou sur décision du ministère de l'Intérieur pour raison d'«intérêt public». Après une année supplémentaire, le demandeur peut prétendre à la naturalisation. Le droit de résidence expire lorsque le demandeur s'absente du Royaume-Uni pendant deux ans: H.C. 169, paragraphe 133.

IV. *Accords internationaux*

a. *Introduction*

41. La circulation des personnes entre les Etats est réglementée par un très grand nombre de conventions multilatérales, dont plusieurs ont été conclues entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et sous l'égide de cette Organisation. Ces conventions sont utiles pour le présent rapport car elles aident à définir le cadre diplomatique et social dans lequel l'Assemblée doit agir. Toutefois, pour les raisons indiquées ci-après, aucune de ces conventions ne répond aux objectifs de la recommandation figurant en annexe.

b. *The European Convention on Establishment*

42. Concluded in 1955, this convention envisages that the protection given to the alien will increase with his period of residence. By Article 3, nationals of a Contracting Party lawfully residing in the territory of another Party may be expelled only if they endanger national security or offend against *ordre public* or morality. Moreover, except where compelling reasons of national security otherwise require, a national of a Contracting Party who has been so lawfully residing for more than two years is not to be expelled without first being allowed to submit reasons against his expulsion and to appeal to a competent authority. By Article 12, nationals of a Contracting Party are to be authorised to engage in any gainful occupation equally with nationals of the state in which they reside, provided that they have been lawfully engaged in an occupation for five years or have lawfully resided in that territory for ten years.

43. It is to be emphasised that the foregoing rights enure only to the benefit of nationals of Contracting Parties, that is, European states. Nowadays, by contrast with the situation in 1955, the vast majority of the migrant workers in the territories of the member states of the Council of Europe are not nationals of other such states.

c. *The European Social Charter*

44. The European Social Charter, signed in 1967, proclaims several general principles of special relevance for migrant workers and their families, particularly the right to just conditions of work and the right to protection of the family. The charter distinguishes between nationals of Contracting Parties and other nationals when it descends to the detailed rules governing engagement in gainful occupations. Nationals of the Contracting Parties have the right to engage in any gainful occupation in the territory of any of the other Contracting Parties on a footing of equality with nationals of the latter, "subject to restrictions based on cogent economic or social reasons". Moreover, migrant workers who are nationals of a Contracting Party and their families have the right to protection and assistance in the territory of any other Contracting Party. The charter dilates upon these rights in Part II. In particular, the right of migrant workers and their families to protection and assistance is amplified in Article 19. Nationals of third countries are not beneficiaries of these rights.

d. *ILO conventions*

45. Member states of the Council of Europe are among the parties to seven conventions sponsored by the International Labour Organisation, dealing with migrant workers. These are: Convention No. 82 concerning social policy in non-metropolitan territories, 1947; Convention No. 97 concerning migration for employment (revised), 1949; Convention No. 117 concerning basic aims and standards of social policy, 1962; Convention No. 118 concerning equality of treatment in social security, 1962; Convention No. 143 concerning migrant workers (supplementary provisions), 1975; the European Convention concerning the provision of

b. *La Convention européenne d'établissement*

42. Conclue en 1955, cette convention envisage que la protection accordée à l'étranger augmentera avec la durée de sa résidence. En vertu de l'article 3, les ressortissants d'une Partie contractante résidant régulièrement sur le territoire des autres Parties ne peuvent être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou ont contrevenu à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. De plus, ceux d'entre eux qui résident régulièrement depuis plus de deux ans sur le territoire de l'une des Parties contractantes ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion qu'après avoir été admis, à moins de motifs impérieux touchant à la sécurité de l'Etat, à faire valoir les raisons qu'ils peuvent invoquer contre leur expulsion et à présenter un recours à cet effet devant une autorité compétente. En vertu de l'article 12, les ressortissants d'une Partie contractante sont autorisés à exercer toute activité de caractère lucratif au même titre que les nationaux de l'Etat sur lequel ils résident, à condition d'avoir exercé régulièrement pendant une période ininterrompue de cinq ans une activité lucrative ou d'avoir résidé régulièrement sur ce territoire pendant une période ininterrompue de dix ans.

43. Il convient de souligner que les droits précédents s'appliquent uniquement aux ressortissants des Parties contractantes, c'est-à-dire les Etats européens. De nos jours, contrairement à la situation qui existait en 1955, la grande majorité des travailleurs migrants sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas des nationaux de ces Etats.

c. *La Charte sociale européenne*

44. La Charte sociale européenne signée en 1961 proclame plusieurs principes généraux qui présentent un intérêt particulier pour les travailleurs migrants et leur famille, notamment le droit à des conditions de travail équitables et le droit à la protection de la famille. La charte fait une distinction entre les ressortissants des Parties contractantes et les autres ressortissants lorsqu'elle en vient aux règles détaillées régissant l'exercice d'une activité lucrative. Les ressortissants des Parties contractantes ont le droit d'exercer toute activité lucrative sur le territoire de toute autre Partie contractante sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière, «sous réserve des restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social». De plus, les travailleurs migrants ressortissants de l'une des Parties contractantes et leurs familles ont droit à la protection et à l'assistance sur le territoire de toute autre Partie contractante. La charte s'étend sur ces droits dans la partie II. En particulier, le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance est développé à l'article 19. Les ressortissants de pays tiers ne bénéficient pas de ces droits.

d. *Les conventions du BIT*

45. Les Etats membres du Conseil de l'Europe figurent parmi les Parties à sept conventions patronnées par l'Organisation internationale du travail, qui traitent des travailleurs migrants. Il s'agit de la Convention nº 82 concernant la politique sociale dans les territoires non métropolitains, 1947; la Convention nº 97 concernant les travailleurs migrants (révisée), 1949; la Convention nº 117 concernant les objectifs et les normes de base de la politique sociale, 1962; la Convention nº 118 concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale, 1962; la Convention nº 143 sur les migrations dans des condi-

medical care to persons during temporary residence, 1980; and Convention No. 157 concerning rights in social security, 1982. Article 8 of Convention No. 97 establishes the general rule that a migrant for employment who has been admitted on a permanent basis, and the members of his family who have been authorised to accompany or join him, shall not be returned to their territory of origin because the migrant is unable to follow his occupation by reason of illness contracted or injury sustained subsequent to entry. Article 13 of Convention No. 143 states that a member state may take all the necessary measures to facilitate the reunification of the families of all migrant workers legally residing in its teritory.

e. *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers*

46. Only five states have thus far ratified the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, concluded ten years ago. The five parties are the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and Turkey. The convention does not guarantee a right of permanent settlement as such but it envisages that a work permit issued for the first time may not, as a rule, bind the worker to the same employer or the same locality for longer than a year. Moreover, it envisages that the worker will be issued with a residence permit valid for a period no shorter than that of the work permit. The spouse of a migrant worker who is lawfully employed in the territory of a Contracting Party and his or her dependent minor unmarried children are to be authorised admission on conditions analogous to those applicable to the migrant worker. In all such cases the dependants' admission is contingent on the worker's ability to provide for them housing considered as normal for national workers in the region where the migrant worker is employed.

f. *The European Convention on Human Rights*

47. The European Convention on Human Rights contains no provisions specifically addressing the situation of aliens, but it provides guarantees of certain rights for all persons subject to the jurisdiction of contracting states. Moreover, certain of its articles are of special importance to aliens, including Article 3 (which prohibits inhuman and degrading treatment), Articles 5 and 6 (which protect the liberty of the person and the right to a fair and public hearing), Article 8 (which speaks of respect for private and family life), Article 12 (which deals with the right to marry) and Article 14 (which establishes the principle of non-discrimination). The Fourth Protocol addresses more specifically the situation of migrant workers. It protects the right to move freely within the territory of a state and to leave that territory; the right to enter the territory of one's own state and to be immune from expulsion from that territory; and, in the case of aliens, freedom from collective expulsion.

48. In interpreting the convention the Commission has on several occasions applied the principle first enunciated in 1958 as follows:

tions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants, 1975; la Convention européenne concernant l'octroi des soins médicaux aux personnes qui séjournent sur le territoire d'une Partie contractante autre que l'Etat compétent, 1980; et la Convention nº 157 concernant l'établissement d'un système international de conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982. L'article 8 de la Convention nº 97 énonce la règle générale selon laquelle un travailleur migrant qui a été admis à titre permanent et les membres de sa famille qui ont été autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre ne pourront être renvoyés dans leur territoire d'origine lorsque pour cause de maladie ou d'accident le travailleur migrant se trouve dans l'impossibilité d'exercer son métier, à condition que la maladie ou l'accident soit survenu après son arrivée. L'article 13 de la Convention nº 143 stipule qu'un Etat membre peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le regroupement familial de tous les travailleurs migrants résidant régulièrement sur son territoire.

e. *La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant*

46. Jusqu'à présent, seuls cinq Etats ont ratifié la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant conclue il y a dix ans. Il s'agit des Pays-Bas, du Portugal, de l'Espagne, de la Suède et de la Turquie. La convention ne garantit pas un droit de résidence permanente en tant que tel, mais prévoit 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 année. De plus, elle prévoit la délivrance au travailleur d'un permis de séjour valable pour une durée non inférieure à celle du permis de travail. Le conjoint du travailleur migrant régulièrement employé sur le territoire d'une Partie contractante et ses enfants non mariés qui sont à sa charge doivent être autorisés à le rejoindre dans des conditions analogues à celles applicables au travailleur migrant. Dans tous ces cas, l'admission des personnes à charge est assujettie à la capacité du travailleur de leur fournir un logement considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé.

f. *La Convention européenne des Droits de l'Homme*

47. La Convention européenne des Droits de l'Homme ne contient aucune disposition traitant spécifiquement de la situation des étrangers, mais elle garantit certains droits à toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats contractants. De plus, certains de ses articles revêtent une importance particulière pour les étrangers, notamment l'article 3 (qui interdit les traitements inhumains et dégradants), les articles 5 et 6 (qui protègent la liberté de la personne et le droit à un procès équitable et public), l'article 8 (qui traite du respect de la vie privée et familiale), l'article 12 (qui concerne le droit de se marier) et l'article 14 (qui établit le principe de non-discrimination). Le quatrième Protocole concerne plus spécifiquement la situation des travailleurs migrants. Il protège le droit de circuler librement sur le territoire d'un Etat et de quitter ce territoire; le droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont on est ressortissant et le droit de ne pas être expulsé de ce territoire; et, dans le cas des étrangers, il interdit l'expulsion collective.

48. Interprétant la convention, la commission a appliqué à plusieurs occasions le principe énoncé pour la première fois en 1958 comme suit:

"A state which signs and ratifies the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms must be understood as agreeing to restrict the free exercise of its rights under general international law, including the right to control the entry and exit of foreigners, to the extent and within the limits of the obligations which it has accepted under that Convention." Application No. 434/58, II *Yearbook* (1958-59), p. 354 and 372.

g. *Multilateral instruments governing human rights*

49. So close is the relationship between the situation of migrant workers and the protection of human rights generally that all of the principal multilateral instruments governing the protection of human rights contain provisions of special relevance to migrants. In the Universal Declaration of Human Rights, Article 13 deals with freedom of movement within the borders of states and the right to leave any country and to return to one's own country ; and Article 14 deals with the right to asylum. These provisions are amplified in Articles 12 and 13 of the International Covenant on Civil and Political Rights and are reflected in Article 5 of the International Covenant on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

50. The Final Act of the Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe addresses the specific problem of migrant labour in Europe. It does not proclaim a right of permanent settlement. On the contrary, the participating states undertake to bear in mind that migrant workers can, by returning to their countries of origin after a certain period of time, help to remedy any deficiency of skilled labour there. The Final Act nevertheless contains express provisions on the equal treatment of immigrant workers and nationals, vocational and language training, housing, social security and the protection of migrants' personal and social welfare.

h. *Conclusion*

51. While none of these conventions or instruments contains provisions identical to those in the following draft recommendation, none is inconsistent with it. Indeed, the spirit of the foregoing conventions and instruments is similar to that of the draft recommendation : all aspire to improve the security of the migrant worker and his family and to secure, so far as is possible, his eligibility to be treated equally with nationals of his host state.

Appendix

Recommendation ... (1988)

on the right of permanent residence for migrant workers

The Assembly,

1. Considering that millions of migrant workers and their families have resided in the territories of the member states of the Council of Europe for periods in

« Un Etat qui a signé et ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme doit être réputé avoir accepté de restreindre le libre exercice des droits que lui accorde le droit international général, y compris son droit de contrôler l'entrée et la sortie des étrangers, dans la mesure et dans les limites des obligations qu'il a assumées en vertu de cette convention.» Requête 434/58, II annuaire (1958-1959), p. 355 à 373.

g. *Instruments multilatéraux régissant les droits de l'homme*

49. La relation entre la situation des travailleurs migrants et la protection des droits de l'homme en général est tellement étroite que tous les principaux instruments multilatéraux régissant la protection des droits de l'homme contiennent des dispositions d'un intérêt particulier pour les migrants. Dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 13 traite de la liberté de circulation à l'intérieur des frontières des Etats et du droit de quitter tout pays et de retourner dans son propre pays ; et l'article 14 traite du droit d'asile. Ces dispositions sont développées aux articles 12 et 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sont reflétées dans l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

50. L'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe étudie le problème spécifique de la main-d'œuvre migrante en Europe. Il ne proclame pas un droit d'établissement permanent. Au contraire, les Etats participants s'engagent à tenir compte du fait que les travailleurs migrants peuvent, en retournant dans leurs pays d'origine après une certaine période, contribuer à remédier à toute insuffisance de la main-d'œuvre qualifiée dans ces pays. L'Acte final contient néanmoins des dispositions sur l'égalité de traitement des travailleurs migrants et des nationaux, sur la formation professionnelle et linguistique, sur le logement, sur la sécurité sociale et sur la protection du bien-être social et personnel des migrants.

h. *Conclusion*

51. Alors que ces conventions ou instruments ne contiennent pas de dispositions identiques à celles du projet de recommandation ci-après, aucun d'eux n'est incompatible avec lui. En fait, l'esprit des conventions et instruments susmentionnés est analogue à celui du projet de recommandation. Ils aspirent tous à améliorer la sécurité du travailleur migrant et de sa famille et à lui assurer dans toute la mesure du possible son droit à l'égalité de traitement avec les nationaux de l'Etat d'accueil.

Annexe

Recommandation ... (1988)

relative au droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants

L'Assemblée,

1. Considérant que des millions de travailleurs migrants et leurs familles résident sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe depuis plus de

excess of five years and are in fact permanent residents of those states, although their legal status and rights there are often those of temporary residents;

2. Considering that policies of offering incentives to those migrant workers and their families to return to their countries of origin have met with very limited success;

3. Considering that the member states of the Council of Europe have manifested their collective desire to safeguard the rights of migrant workers and their families by concluding multilateral conventions including the European Convention on Establishment, 1955, the European Social Charter, 1961, the Migrant Workers Convention No. 143 of the International Labour Office, 1975 and the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 1977;

4. Considering that migrant workers and their dependants who find themselves within the jurisdiction of a state party to the European Convention on Human Rights are in principle entitled to avail themselves of the protection of that convention equally with nationals of such a state and that a state which signs and ratifies the European Convention on Human Rights must be understood as agreeing to restrict the free exercise of its rights under general international law, including the right to control the entry and exit of foreigners.

5. Considering, however, that none of the aforementioned conventions contains an explicit guarantee of a right of permanent residence for migrant workers, irrespective of their countries of origin, even in the event of a prolonged period of lawful residence; and that, moreover, national legal provisions and practices in respect of such a right vary significantly between the member states;

6. Considering, furthermore, that none of the aforementioned conventions contains an explicit guarantee of the right to family reunification for relatives of migrant workers nor of the rights associated with or consequential upon the right of permanent residence;

7. Considering that it is necessary to secure protection of the aforementioned rights on a common basis throughout the territories of the member states of the Council of Europe, both as an expression of the social and humanitarian objectives which are the common inspiration of those states and as a means of reducing the distortions in the pattern of European migration that result from the maintenance of differing national legal provisions and practices,

8. Recommends that the Committee of Ministers call on all governments of the member states:

a. to recognise the right of a migrant worker, irrespective of his or her country of origin or nationality, to reside permanently on its territory, subject to restrictions justified on grounds of public order, public health or public security, on condition that such a worker shall have been lawfully and continuously resident and employed on that territory for a period which may be determined by national law but may not in any case exceed ten years;

b. to recognise the right of the spouse and children under 18 of any such worker, irrespective of their country of origin or nationality, and the right of any

cinq ans et sont en fait des résidents permanents de ces Etats, bien que leur statut juridique et leurs droits soient souvent ceux de résidents temporaires;

2. Considérant que les politiques consistant à encourager ces travailleurs migrants et leurs familles à retourner dans leur pays d'origine n'ont rencontré qu'un succès très limité;

3. Considérant que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont manifesté leur désir collectif de sauvegarder les droits des travailleurs migrants et de leurs familles en concluant des conventions multilatérales, y compris la Convention européenne d'établissement de 1955, la Charte sociale européenne de 1961, la Convention de l'Organisation internationale du travail n° 143 sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants de 1975 et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant de 1977;

4. Considérant que les travailleurs migrants et les personnes à leur charge qui se trouvent sous la juridiction d'un Etat partie à la Convention européenne des Droits de l'Homme sont en principe habilités à se prévaloir de la protection de cette convention sur un pied d'égalité avec les nationaux de cet Etat et qu'un Etat qui signe et ratifie la Convention européenne des Droits de l'Homme doit être réputé avoir accepté de restreindre le libre exercice des droits que lui accorde le droit international général, y compris le droit de contrôler l'entrée et la sortie des étrangers;

5. Considérant cependant qu'aucune des conventions susmentionnées ne garantit explicitement un droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants, quel que soit leur pays d'origine, même dans le cas d'une période prolongée de résidence régulière; et, de plus, que les dispositions et les pratiques juridiques nationales relatives à un tel droit varient fortement entre les Etats membres;

6. Considérant, en outre, qu'aucune des conventions susmentionnées ne garantit explicitement le droit au regroupement familial pour les parents des travailleurs migrants, pas plus que les droits associés au droit de résidence permanente ou découlant de celui-ci;

7. Considérant qu'il convient d'assurer la protection des droits susmentionnés sur une base commune dans le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe en tant qu'expression des objectifs sociaux et humanitaires auxquels aspirent ces Etats et en tant que moyen d'atténuer les distorsions dans le schéma des migrations européennes, qui résultent de l'existence de dispositions et pratiques juridiques nationales différentes,

8. Recommande au Comité des Ministres d'inviter tous les gouvernements des Etats membres:

a. à reconnaître le droit d'un travailleur migrant, quel que soit son pays d'origine ou sa nationalité, à résider en permanence sur son territoire, sous réserve des restrictions justifiées par des raisons d'ordre public, de santé publique ou de sécurité publique, à condition que ce travailleur ait résidé et été employé de façon régulière et continue sur ce territoire pendant une période qui peut être déterminée par la législation nationale mais ne peut en aucun cas excéder dix ans;

b. à reconnaître le droit du conjoint et des enfants de moins de 18 ans de ce travailleur, quel que soit leur pays d'origine ou leur nationalité, et le droit des

older children, parents, grandparents and remoter relatives of any such worker, irrespective of their country of origin or nationality, to reside permanently on the territory of the state with the worker, subject to restrictions justified on grounds of public order, public health or public security, provided in the case of children over 18, parents, grandparents or remoter relatives, that they lived with the worker or his or her spouse and formed part of his or her household in their country of origin and are wholly or mainly dependent on the worker or his or her spouse;

c. to issue to any worker having the right of residence in accordance with paragraph *a* or to any relative of such a worker having the right of residence in accordance with paragraph *b* a residence permit which shall constitute evidence of the bearer's entitlement, shall be of indefinite duration or alternatively shall be automaticaly renewable and shall be supplied on demand free of charge or at a charge not exceeding the administrative costs of preparing and issuing the same;

d. to confer upon any worker having the right of residence in accordance with paragraph *a* or any relative of such a worker having the right of residence in accordance with paragraph *b* the following associated or consequential rights, on the same terms as they are enjoyed by nationals of the member state resident therein:

i. the right to move freely throughout the territory of the state and to choose a place of residence therein;

ii. the right to look for and to accept offers of employment save in the public service;

iii. the right to equality of treatment in respect of terms and conditions of employment, including eligibility for election to company boards;

iv. the right to exercise a gainful activity as a self-employed person, save in the exercise of public functions;

v. the right to receive social assistance and social security benefits, whether on the basis of contributions made to a fund in the territory of the state or irrespective of contributions;

vi. the right to access to public and private education of all kinds including vocational training;

vii. the right to form and belong to trade unions and to vote and hold office in such unions;

viii. the right to vote and to be a candidate for election in local government elections;

e. to ensure that none of the foregoing rights shall be extinguished by reason of the departure of the worker or of his or her relatives from the territory of the member state nor by reason of his or her residence outside that territory for a period of less than one year nor extinguished or abridged on any other ground save in cases justified on grounds of public order, public health or public security;

f. to consider the drafting and conclusion of a European convention on the right of permanent residence for migrant workers to embody and enlarge upon the foregoing principles.

enfants plus âgés, parents, grands-parents et parents plus éloignés de ce travailleur, quel que soit leur pays d'origine ou leur nationalité, à résider en permanence sur leur territoire avec ledit travailleur, sous réserve des restrictions justifiées par des raisons d'ordre public, de santé publique ou de sécurité publique, à condition, dans le cas des enfants de plus de 18 ans, des parents, des grands-parents ou des parents plus éloignés, qu'ils aient vécu avec le travailleur ou son conjoint et aient fait partie de son foyer dans leur pays d'origine et qu'ils soient entièrement ou principalement à la charge du travailleur ou de son conjoint;

c. à délivrer à tout travailleur jouissant du droit de résidence conformément au paragraphe *a* ou à tout parent de ce travailleur jouissant du droit de résidence conformément au paragraphe *b* un permis de résidence qui constituera la preuve du droit du titulaire, sera d'une durée indéfinie ou sera automatiquement renouvelable et sera fourni sur demande, gratuitement ou contre une somme n'excédant pas les frais administratifs de son établissement et de sa délivrance;

d. à conférer à tout travailleur jouissant du droit de résidence conformément au paragraphe *a* ou à tout parent de ce travailleur jouissant du droit de résidence conformément au paragraphe *b* les droits associés ou accessoires ci-après, aux mêmes conditions que celles dont jouissent ses nationaux résidant sur son territoire:

i. le droit de circuler librement sur tout son territoire et d'y choisir un lieu de résidence;

ii. le droit de rechercher et d'accepter des offres d'emploi sauf dans la fonction publique;

iii. le droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne les modalités et conditions d'emploi, y compris l'admissibilité à l'élection aux comités d'entreprise des sociétés;

iv. le droit d'exercer une activité lucrative en tant que travailleur indépendant, sauf dans la fonction publique;

v. le droit de recevoir les prestations d'assistance sociale et de sécurité sociale que ce soit sur la base des cotisations versées à une caisse sur son territoire ou indépendamment des cotisations;

vi. le droit d'accès à l'enseignement public et privé de tous les types y compris la formation professionnelle;

vii. le droit de constituer des syndicats et de s'y affilier ainsi que de voter et d'occuper un poste dans ces syndicats;

viii. le droit de voter et de se présenter aux élections locales;

e. à assurer qu'aucun des droits susmentionnés ne sera éteint par le départ du travailleur ou de ses parents de son territoire ou par sa résidence hors de son territoire pendant une période inférieure à un an ou ne sera éteint ou supprimé pour tout autre motif sauf dans les cas justifiés par des raisons d'ordre public, de santé publique ou de sécurité publique;

f. à envisager l'élaboration et la conclusion d'une convention européenne relative au droit de résidence permanente pour les travailleurs migrants qui reprenne et développe les principes ci-dessus.