PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

21 December 1990 **Doc. 6362**

# OPINION[1]

## on the situation of frontier populations and workers

**(Rapporteur : Mr GRUSSENMEYER, France, European Democrat)**

*The problem*

Frontier workers are not covered by the major international legal instruments on migrant workers since their living and working conditions are very different from those of migrant workers. The position regarding frontier workers is accordingly governed by large numbers of bilateral agreements and, as a result, countries do not necessarily accord frontier workers of different nationalities the same treatment.

In some regions, frontier workers are seen merely as manpower for keeping the local economy running smoothly, an attitude that makes it difficult for them to take part in the life of the host society and forms a barrier to good community relations.

*The solutions*

There is a need for a legal framework setting out the rights and duties of frontier workers, but in addition it has to be made clearer that frontier areas benefit enormously from interaction with their neighbours across the border. Learning the language and culture of the neighbouring area is an essential part of transfrontier co-operation.

By focusing on transfrontier realities, education and the media can help improve mutual understanding and increase participation by frontier populations in the economic and social life of the neighbouring region.

**Introduction**

1. The economic, fiscal and social protection problems of frontier workers are substantially addressed both in the report of the Committee on

1. See Doc. 6350.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

21 décembre 1990 **Doc. 6362**

# AVIS[1]

## sur la situation des populations et des travailleurs frontaliers

**(Rapporteur : M. GRUSSENMEYER, France, démocrate européen)**

*Le problème*

Les travailleurs frontaliers sont exclus du champ d'application des grands instruments juridiques internationaux relatifs aux travailleurs migrants, car les conditions de vie et de travail des uns et des autres sont radicalement différentes. De ce fait, la situation des travailleurs frontaliers est régie par de multiples accords bilatéraux. Cela entraîne parfois, au sein d'un même Etat, des discriminations en fonction de la nationalité du frontalier.

Dans certaines régions, les frontaliers ne sont perçus que comme la main-d'œuvre nécessaire au bon fonctionnement de l'économie. Cette attitude rend difficile leur participation à la vie de la société d'accueil et entrave l'établissement de relations intercommunautaires harmonieuses.

*Les solutions*

Parallèlement à l'établissement d'un cadre juridique fixant les droits et les devoirs des frontaliers, il faut mettre en évidence la richesse que représente pour la population d'une région frontalière l'interaction avec les habitants de la région voisine. Apprendre la langue et la culture du voisin est un élément indispensable de la coopération frontalière.

Une politique éducative et des médias attentifs à la réalité frontalière doivent permettre une amélioration de la connaissance mutuelle et une participation accrue de la population frontalière à la vie professionnelle et associative de la région voisine.

**Introduction**

1. Les problèmes économiques, fiscaux et de protection sociale des travailleurs frontaliers sont largement abordés aussi bien dans le rapport sou-

1. Voir Doc. 6350.

the Environment, Regional Planning and Local Authorities, prepared by Mr Cuatrecasas, Rapporteur for the main report, and in the opinion of the Social, Health and Family Affairs Committee, drawn up by Mr Pini. The Committee on Economic Affairs and Development will also be drawing up an opinion on the subject (Rapporteur: Mr Eicher).

2. The present opinion is purposely limited to certain aspects of the daily lives of frontier populations and workers, who can be considered as forming a foreign community working in a host country and may hence be faced with some specific problems. The aim is therefore to examine relations between the frontier worker community and the host community in order to propose some measures for improving relations between the populations concerned on either side of the border.

3. It should be remembered first of all that frontier workers are not covered by the major international legal instruments on migrant workers. Neither the Council of Europe's European Convention on the Legal Status of Migrant Workers nor the International Labour Organisation's (ILO) Convention No. 143 concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers applies to frontier workers.

4. This exclusion is fully consistent since the situation of frontier workers is very different from that of migrants.

**Frontier workers: a multitude of special cases**

5. The situation of frontier workers in many frontier regions of Europe is governed by a host of bilateral agreements, often based on principles of reciprocity. This can sometimes lead to discrimination within the same state between workers of different nationalities.

6. But, whatever the legal framework governing their rights and duties, frontier populations and workers have to get to know the society which receives them on the other side of the border. They will thus be able to take part in two cultures.

7. But barriers to this cultural pluralism sometimes arise. In some frontier regions, workers who commute across the border every day are seen merely as manpower needed to keep the local economy running smoothly. This sort of attitude makes it very difficult for the frontier workers to participate, especially in the cultural life, of the host community.

mis par M. Cuatrecasas, rapporteur pour le fond de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, que dans l'avis préparé par M. Pini au nom de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille. La commission des questions économiques et du développement élaborera également un avis sur cette question (rapporteur: M. Eicher).

2. Le présent avis se limite volontairement à certains aspects de la vie quotidienne des populations et travailleurs frontaliers. Ces personnes peuvent être considérées comme une communauté étrangère exerçant son activité dans un pays d'accueil et, de ce fait, elles peuvent être confrontées à certains problèmes spécifiques. Il s'agit donc d'examiner les relations entre la communauté des frontaliers et la communauté d'accueil, afin de proposer quelques actions susceptibles d'améliorer les rapports entre les populations concernées, de part et d'autre de la frontière.

3. Il convient tout d'abord de rappeler que les travailleurs frontaliers sont exclus du champ d'application des grands instruments juridiques internationaux en matière de travailleurs migrants. En effet, ni la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe, ni la Convention n° 143 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité des chances et traitements des travailleurs migrants ne s'appliquent aux travailleurs frontaliers.

4. Cette exclusion est tout à fait logique car la situation des travailleurs frontaliers est radicalement différente de celle des migrants.

**Travailleurs frontaliers: de multiples cas particuliers**

5. La situation des travailleurs frontaliers dans les nombreuses régions frontalières européennes est régie par de multiples accords bilatéraux, basés très souvent sur des principes de réciprocité. Cela entraîne parfois, au sein d'un même Etat, des discriminations en fonction de la nationalité du travailleur.

6. Mais, au-delà du cadre juridique fixant leurs droits et leurs devoirs, les populations et les travailleurs frontaliers doivent également apprendre à connaître la société qui les accueille de l'autre côté de la frontière. Ils vont ainsi pouvoir participer à deux cultures.

7. Mais, parfois, des obstacles surgissent à ce pluralisme culturel. Dans certaines régions frontalières, ces travailleurs qui traversent quotidiennement la frontière ne sont perçus que comme la main-d'œuvre nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des activités économiques de la région. Une telle attitude rend difficile aux travailleurs frontaliers de participer à la vie, surtout culturelle, de la société d'accueil.

8. There is then a risk that the two cultures — the frontier worker's and the host community's — will simply exist side by side. This juxtaposition of cultures, especially where language differences exist, is liable to accentuate the particularities rather than promote harmonious relations.

9. To avoid such pitfalls, stress must be placed on all the benefits the inhabitants of a frontier region can derive from interaction with those of the neighbouring country. On their own scale, frontier regions should be examples of successful community relations.

**Frontier populations and community relations**

10. If harmonious community relations are to be built on both sides of the border, the populations concerned must get to know and understand each other and come to appreciate the main features of each other's life. To learn the language and culture of the neighbouring community is therefore an indispensable part of transfrontier co-operation.

11. This means making a special effort in several fields. The language and culture of the neighbouring community should be taught in schools at every level. The media, playing an intermediary role between reality and the public, can also make a useful contribution to mutual knowledge and understanding by giving substantial coverage to news about border communities and even using the neighbouring community's language.

12. By focusing attention on transfrontier realities, an educational and media policy of this kind should help to improve mutual understanding and increase participation by frontier populations in the economic and social activities of the neighbouring region.

13. Such increased participation by frontier populations in activities of all kinds on either side of the border would help to turn these regions into transfrontier areas free from xenophobia.

**Conclusions**

14. The recommendation, adopted by the Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities, requests the Committee of Ministers to incorporate into appropriate legal instruments the necessary principles for regulating the social security and tax treatment of frontier workers and, in pursuance of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, to adopt a draft model agreement dealing with lifelong training, information, employment and working conditions. This recommendation deserves our committee's support.

15. Care should, however, be taken to ensure that the protocol covers not only the economic, social and fiscal aspects but also other facets of

8. Le risque existe alors qu'il y a simplement une juxtaposition de cultures, celle du travailleur frontalier et celle de la société d'accueil. Une telle coexistence, surtout lorsqu'il y a des différences de langue, risque d'accentuer les particularismes au lieu de favoriser des relations harmonieuses.

9. Pour éviter de tels dangers, il faut mettre l'accent sur la richesse que représente pour la population d'une région frontalière l'interaction avec les habitants de la région voisine. A leur échelle, ces régions devraient constituer des exemples de relations intercommunautaires réussies.

**Populations frontalières et relations intercommunautaires**

10. Pour bâtir des relations intercommunautaires harmonieuses des deux côtés de la frontière, il faut que les populations se connaissent, se comprennent et sachent ce qui est essentiel dans la vie des autres. Apprendre la langue et la culture du voisin est par conséquent un élément indispensable de la coopération frontalière.

11. Cela suppose un effort particulier dans plusieurs domaines. L'enseignement de la langue et de la culture du voisin doit être introduit dans les programmes à tous les niveaux scolaires. Les médias, intermédiaires entre la réalité et le public, peuvent aussi contribuer utilement à la connaissance et à la compréhension mutuelles en accordant une place importante aux informations concernant les populations frontalières, y compris en utilisant la langue du voisin.

12. Une telle politique éducative et des médias attentifs à la réalité frontalière devraient permettre une amélioration de la connaissance mutuelle et un accroissement de la participation de la population frontalière à la vie professionnelle et associative de la région voisine.

13. Cette participation accrue des frontaliers dans des activités de tout genre, de part et d'autre de la frontière, ferait de ces régions des espaces frontaliers d'où la xénophobie serait bannie.

**Conclusions**

14. La recommandation, adoptée par la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, demande au Comité des Ministres de traduire en normes juridiques les principes qui doivent régir la situation des frontaliers en matière de sécurité sociale et de fiscalité, et d'adopter un projet de modèle d'accord, tel que prévu par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, portant sur la formation permanente, l'information, les conditions d'emploi et de travail. Cette recommandation mérite le soutien de notre commission.

15. Toutefois, au moment de l'élaboration de ce dernier texte, il faudrait tenir compte non seulement des aspects économiques et sociaux, mais

relations between frontier communities, such as education and culture, mentioned above.

16. To take account of our committee's concerns in this sphere, your Rapporteur proposes inserting in the draft recommendation on the situation of frontier populations and workers, presented by Mr Cuatrecasas on behalf of the Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities the following text:

— after paragraph 2, two new paragraphs to read as follows:

"In some regions, frontier workers are seen merely as manpower necessary for keeping the economy running smoothly, an attitude which makes it difficult for them to take part in the host society and impedes good community relations.

Learning the language and culture of the neighbouring area is an essential part of transfrontier co-operation."

— in Appendix III of the draft recommendation, in the second paragraph of Article 5, after the word "language", add the words "and culture".

Reporting committee: Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities.

Committee for opinion: Committee on Migration, Refugees and Demography.

Reference to committee: Doc. 5968 and Reference No. 1617 of 30 January 1989.

Opinion unanimously approved by the committee on 17 December 1990.

See 26th Sitting, 1 February 1991; and Recommendation 1144.

aussi de ceux, notamment éducatifs et culturels, se rapportant aux relations entre les communautés frontalières, qui ont été évoqués ci-dessus.

16. Par conséquent, afin de tenir compte des préoccupations de notre commission dans ce domaine, votre rapporteur propose d'insérer dans le projet de recommandation sur les populations et travailleurs frontaliers présenté par M. Cuatrecasas au nom de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, les textes suivants:

— après le paragraphe 2, deux nouveaux paragraphes libellés comme suit:

« Dans certaines régions, les frontaliers ne sont perçus que comme la main-d'œuvre nécessaire au bon fonctionnement de l'économie, ce qui rend difficile leur participation à la vie de la société d'accueil et entrave l'établissement de relations intercommunautaires harmonieuses.

Apprendre la langue et la culture du voisin est un élément indispensable de la coopération transfrontalière. »

— dans l'annexe III au projet de recommandation, au deuxième paragraphe de l'article 5, après le mot « langue », ajouter les mots « et de la culture ».

Commission chargée du rapport: commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux.

Commission saisie pour avis: commission des migrations, des réfugiés et de la démographie.

Renvoi en commission: Doc. 5968 et Renvoi n° 1617 du 30 janvier 1989.

Avis approuvé à l'unanimité par la commission le 17 décembre 1990.

Voir 26e séance, 1er février 1991; et Recommandation 1144.