



Organisation  
internationale  
du Travail



# ▶ NOTE D'OPPORTUNITÉ RELATIVE À LA RATIFICATION DE CONVENTIONS INTERNATIONALES SUR LA PROTECTION DES DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

**Copyright © Organisation internationale du Travail 2022  
Première édition 2022**

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel à [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org). Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Ce rapport a été rédigé par M. Rachid FILALI MEKNASSI et Mme Sarra HANAFI. La supervision de la conduite de l'ensemble des travaux a été assurée par M. Mohamed Belarbi, MIGRANT/CO-Algiers.

Note d'opportunité relative à la ratification de conventions internationales sur la protection des droits des travailleurs migrants.

Bureau de l'OIT pour l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie, 2022

ISBN : 9789220377093 (Print) ;  
ISBN : 9789220377109 (Web PDF)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

**Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).**

Cette publication a été réalisée avec la contribution de l'Agence Italienne pour la Coopération au Développement. Le contenu de cette publication n'engage que leurs auteurs et ne représente pas nécessairement le point de vue de l'Agence.



## ► Table des matières

---

<b>Table des matières</b>	3
<b>Liste des abréviations</b>	6
<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b>	7
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	10
<b>I. MOTIFS DE LA CONSULTANCE</b>	10
<b>II. OBJECTIFS SPÉCIFIQUES DE LA CONSULTANCE</b>	10
<b>III. MÉTHODOLOGIE</b>	11
<b>IV. CONTENU DE LA NOTE D'OPPORTUNITÉ</b>	12
<b>Chapitre 1</b>	
<b>LA PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE NATIONAL ET INTERNATIONAL POUR LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROCESSUS PARTICIPATIF D'INTÉGRATION DES NORMES INTERNATIONALES DANS LE DROIT TUNISIEN DE LA MIGRATION</b>	13
<b>I- LE CONTEXTE JURIDIQUE, POLITIQUE ET SOCIO-ÉCONOMIQUE</b>	15
<b>II- LES APPORTS DES ENTRETIENS AVEC LES PERSONNES RESSOURCES</b>	18
1. La position de l'UGTT favorable à la ratification	18
A. Un attachement de principe à la protection des droits de tous les travailleurs migrants	18
B. Une connaissance des réticences suscitées par la ratification	18
C. Les voies du ralliement à la ratification	18
2. Données recueillies auprès de personnes ressources relevant de services publics	19
A. La conformité de la ratification au droit, à la politique et aux engagements de la Tunisie en matière de sécurité sociale	19
B. Les craintes au sujet de la ratification	19
C. Les attentes et les besoins exprimés	20
<b>Chapitre 2</b>	
<b>LE DROIT TUNISIEN À L'ÉPREUVE DE LA CONVENTION DE L'OIT No 97</b>	21
<b>I. LES DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE</b>	23
1. Les prestations aux migrants et la coopération pour leur mise en œuvre	23
2. L'égalité et la non-discrimination entre les migrants et les travailleurs nationaux	25
3. L'information sur la législation, la pratique et la politique nationales	27
<b>II- LES DISPOSITIONS OPTIONNELLES DE L'ANNEXE I PORTANT SUR LES MIGRATIONS NON ORGANISÉES PAR L'ÉTAT</b>	28
1. L'encadrement de l'intermédiation	28
2. La gratuité et le contrôle de l'embauche	29
3. La coopération bilatérale	30
<b>III- CONTENU DE L'ANNEXE II RELATIVE AUX MIGRATIONS COLLECTIVES PLACÉES SOUS CONTRÔLE GOUVERNEMENTAL</b>	30

1. Mesures analogues à celles de l'annexe I	30
2. Renforcement de la sécurité économique du migrant	30
<b>IV- CONTENU DE L'ANNEXE III RELATIVE AUX EFFETS PERSONNELS, OUTILS ET ÉQUIPEMENTS</b>	31
<b>Conclusions</b>	31
<b>Chapitre 3</b>	
<b>LE DROIT TUNISIEN À L'ÉPREUVE DE LA CONVENTION DE L'OIT N° 143</b>	33
<b>I. L'ARTICULATION DE LA LUTTE CONTRE LES MIGRATIONS DANS DES CONDITIONS CONTRAIRES AU RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DE TOUS LES MIGRANTS</b>	35
1. Le respect des droits de l'homme à l'égard de tous les travailleurs migrants	35
2. La détection et la répression des migrations dans des conditions abusives	37
3. La protection des droits acquis des migrants en cas de perte d'emploi	37
<b>II. L'ÉGALITÉ DE CHANCES ET DE TRAITEMENT DES TRAVAILLEURS EN SITUATION RÉGULIÈRE</b>	38
1. Des méthodes à adopter	39
2. Le regroupement familial à faciliter	40
3. La poursuite du séjour pour l'emploi	40
<b>Conclusions</b>	40
<b>Chapitre 4</b>	
<b>LE DROIT TUNISIEN À L'ÉPREUVE DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1990</b>	43
<b>I- LA RÈGLE FAÏTIÈRE DE NON-DISCRIMINATION</b>	48
<b>II- LES DROITS RECONNUS À TOUS LES TRAVAILLEURS MIGRANTS ET AUX MEMBRES DE LEUR FAMILLE</b>	50
1. Les droits civils	50
2. Les droits économiques, sociaux et culturels	53
<b>III. LES DROITS COMPLÉMENTAIRES RECONNUS AUX TRAVAILLEURS EN SITUATION RÉGULIÈRE ET AUX MEMBRES DE LEUR FAMILLE</b>	55
1. Droits d'établissement, de circulation, de travail et au regroupement familial	55
A- Les restrictions légales à la liberté de travail des migrants	55
B- Les autorisations de séjour et de travail	55
C- Liberté de circuler.	56
D- Le regroupement familial	56
2. Le droit d'organisation	57
3. Les droits politiques et le soutien à l'intégration	57
A. L'exercice des droits politiques par les émigrés	57
B. Le soutien institutionnel à la participation citoyenne des migrants	58
C. L'exercice égalitaire des droits	58
a. Les droits conférés aux travailleurs migrants	58
b. Les droits conférés aux membres de la famille du migrant	59
4. Les mesures financières	60

<b>IV. LES DROITS RECONNUS À DES CATÉGORIES PARTICULIÈRES DE TRAVAILLEURS ET AUX MEMBRES DE LEUR FAMILLE</b>	60
1. Les frontaliers	60
2. Les saisonniers	60
3. Les travailleurs itinérants	61
4. Les travailleurs employés au titre de projets	61
5. Les travailleurs admis pour un emploi spécifique	61
6. Les travailleurs indépendants	61
<b>Conclusions</b>	61
<b>Chapitre 5</b>	
<b>EXAMEN DES COMMENTAIRES DE LA CEACR PORTANT SUR LES CONVENTIONS Nos 97 ET 14374</b>	63
<b>I. CLÉS POUR LA LECTURE DES COMMENTAIRES DE LA CEACR</b>	65
<b>II. VUE D'ENSEMBLE SUR LE CONTENU DES DEMANDES DIRECTES</b>	67
<b>III. FOCUS SUR DES OBSERVATIONS MARQUANTES</b>	70
1. Aperçu des observations adressées au Nigéria	70
2. Aperçu des observations adressées à Chypre	71
3. Aperçu des observations adressées à l'Italie	71
4. Aperçu des observations adressées à la France	72
<b>Chapitre 6</b>	
<b>BILAN DE CONFORMITÉ DU DROIT TUNISIEN AUX NORMES INTERNATIONALES SUR LA MIGRATION POUR LE TRAVAIL</b>	75
<b>I. CONVERGENCES ET DIVERGENCES AVEC LES NORMES INTERNATIONALES SUR LES DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS ET MESURES D'HARMONISATION DU DROIT INTERNE</b>	77
<b>II. PRINCIPAUX CONSTATS</b>	85
1. Une conformité globale aux normes internationales	85
2. Des contradictions limitées eu égard aux conventions de l'OIT	86
3. Des ajustements administratifs envisageables	87
4. Un processus pragmatique de mise à niveau	87
<b>CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET PROPOSITIONS D'ACTION</b>	89
<b>I. UN DÉCALAGE CERTAIN ENTRE L'ÉTAT DE LA RATIFICATION DES CONVENTIONS ET LA MISE EN ŒUVRE DE LEURS NORMES</b>	89
<b>II. UN IMPACT JURIDIQUE NON SUSPENDU À LA RATIFICATION</b>	90
<b>III. LE DIAGNOSTIC DE CONFORMITÉ DU DROIT TUNISIEN</b>	91
<b>IV. LES MULTIPLES VOIES DE RATIFICATION</b>	92
<b>V. L'INSERTION DE LA RATIFICATION DANS UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA POLITIQUE NATIONALE D'ÉMIGRATION ET D'IMMIGRATION</b>	94
1. Les scénarios de ratification envisageables	94
2. La mise en place du processus	95

## ► Liste des abréviations

---

<b>AEP</b>	Agence d'emploi privée
<b>ANETI</b>	Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant
<b>ATCT</b>	Agence tunisienne de coopération technique
<b>BIT</b>	Bureau international du Travail
<b>CAN</b>	Commission d'application des normes
<b>CEACR</b>	Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations
<b>CRM</b>	Centre de ressources sur la migration
<b>CT</b>	Code du travail
<b>DGPME</b>	Direction générale du placement et de la main-d'œuvre étrangère
<b>DGSS</b>	Direction générale de la sécurité sociale
<b>MAS</b>	Ministère des Affaires sociales
<b>MFPE</b>	Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi
<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les migrations
<b>OIT</b>	Organisation internationale du Travail
<b>PIDCP</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
<b>PIDESC</b>	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
<b>PMM</b>	Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières
<b>SNE</b>	Stratégie nationale pour l'emploi
<b>SNM</b>	Stratégie nationale de la migration
<b>UGTT</b>	Union générale tunisienne du travail

## ► Résumé exécutif

---

La présente note d'opportunité a pour objectif principal d'étudier l'impact juridique sur le droit interne tunisien de la ratification de la convention de l'OIT (no 97) sur les travailleurs migrants, 1949, de la convention de l'OIT (no 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et de la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, New York, 18 décembre 1990 (ONU). Elle doit aussi évaluer les effets potentiels de l'assujettissement au contrôle de l'application des normes ratifiées par l'OIT et indiquer les voies opérationnelles d'engagement du processus de ratification. La démarche participative, retenue conformément aux termes de référence et à la note méthodologique, repose sur l'exploitation documentaire, le dialogue avec les personnes ressources identifiées parmi les personnes ressources concernées et la validation dans des ateliers ouverts de l'approche méthodologique ainsi que du rapport final.

Le chapitre 1 restitue les contextes national et international et présente les positionnements des acteurs entendus par les consultants. Il met en relief les avantages mais aussi les entraves qu'entraîne la ratification de ces instruments internationaux dans le contexte de la crise migratoire internationale. Il met ainsi en évidence la franche adhésion de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) à l'objectif de ratification et l'attitude positive recueillie auprès de la Direction de la sécurité sociale, acquise à l'égalité de traitement telle qu'elle est mise en œuvre en vertu du droit national et des engagements politiques et juridiques du pays. Il relève aussi des attitudes plus mitigées parmi des responsables administratifs, qui appréhendent avec une certaine circonspection les implications de la ratification concernant la mise à niveau juridique, financière et institutionnelle. En filigrane de ces préoccupations apparaissent les incertitudes politiques du moment et la peur d'avoir à régulariser les travailleurs en situation irrégulière.

Les trois chapitres suivants sont consacrés à l'analyse du contenu de chacun des trois instruments internationaux et à leur confrontation avec le droit interne tunisien.

Il en ressort, pour la convention no 97, une large conformité du dispositif juridique national aux principes et valeurs qu'elle porte. En effet, son champ d'application porte restrictivement sur les travailleurs migrants en situation régulière. Les mesures de mise en œuvre inscrites dans ses trois annexes nécessiteraient des mises en conformité ponctuelles, mais leur ratification est optionnelle et leur application s'accommoderait d'une actualisation rendue nécessaire par les mutations que la migration a connues depuis 1949.

La convention no 143 lui apporte des règles complémentaires en la maintenant ouverte à la ratification. Elle ne modifie ni son statut parmi les conventions de l'OIT considérées à jour ni la teneur juridique de ses dispositions. Elle est proposée à la ratification des États, soit en totalité, soit en excluant l'une de ses deux parties, qui abordent séparément l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants en situation régulière et leurs homologues nationaux et la lutte contre les migrations dans des conditions abusives des migrants en situation irrégulière. Son rapprochement avec le droit tunisien confirme une large convergence qui peut être améliorée par une application plus conforme aux valeurs constitutionnelles relatives à l'exercice de certains droits sociaux, notamment dans les circonstances de cessation de l'activité professionnelle du migrant avant l'échéance du contrat de travail.

La convention des Nations Unies est la plus récente (1990). Elle prescrit des droits relatifs au travail, mais également des droits civils, économiques, sociaux et culturels applicables à tous les travailleurs migrants et aux membres de leur famille, qu'ils soient ou non en situation régulière dans le pays d'origine, de transit ou d'accueil. Des dispositions additionnelles élargissent la sphère de ces règles d'application générale en faveur des

travailleurs migrants et des membres de leur famille en situation régulière en matière d'égalité de traitement avec les citoyens nationaux dans le cadre du travail, mais également dans la société. La comparaison de ses très nombreuses dispositions avec le droit tunisien interroge un spectre beaucoup plus large de législations et de domaines juridiques. Elle révèle forcément davantage de discordances formelles, découlant surtout des silences de la loi nationale ou de sa formulation en faveur des seuls citoyens et citoyennes tunisiens. Quelques dispositions légales nationales sont franchement contraires à ses dispositions. Mais la plupart de ses énonciations figurent dans d'autres instruments internationaux ratifiés par la Tunisie ou s'en inspirent pour leur donner une application directe en faveur des travailleurs migrants.

Le chapitre 5 examine les travaux de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (CEACR) portant sur les normes internationales applicables à la migration pour le travail. Sur la base d'un échantillon représentatif de pays ayant ratifié les conventions nos 97 et 143, il établit que la plupart des commentaires et les enseignements de l'étude d'ensemble consacrée à la question prennent acte des mutations de la question migratoire et accompagnent, par le dialogue avec les gouvernements, les mesures d'implémentation des normes en fonction des réalités de chaque État. Les observations publiées sont plus rares et concernent le plus souvent des questions d'actualité. Dans la mesure où les droits fondamentaux relatifs au travail sont d'application générale, les conventions relatives à l'égalité et la non-discrimination, à la liberté syndicale et la négociation collective ainsi qu'au travail forcé et au travail des enfants servent aussi de fondement pour soulever les atteintes aux droits des travailleurs migrants, notamment de la part des pays qui n'ont pas ratifié les normes qui les protègent.

Le chapitre 6 récapitule les résultats de l'étude de l'impact normatif en présentant, dans des colonnes séparées, les normes internationales, les dispositions correspondantes du droit tunisien et les mesures d'adéquation que requiert la mise en conformité propre à chaque convention.

Le commentaire du tableau permet de mesurer l'ampleur de la conformité acquise et les chantiers à engager en vue de son amélioration par des bonnes pratiques et des ajustements juridiques ponctuels.

La dernière partie présente les conclusions et les préconisations d'action. Elle établit le constat du décalage existant à l'échelle mondiale entre le rayonnement des normes et valeurs portées par ces trois instruments et leur faible ratification relative, en avançant des explications tenant aux circonstances historiques de leur adoption, à l'aggravation de la crise migratoire et à la sensibilité politique que le sujet a acquise. Elle démontre ensuite que, abstraction faite de leur ratification, ces normes font désormais partie du droit international et que leur contenu irrigue d'autres stratégies et instruments mondiaux, ce que confirment le Pacte de Marrakech, les objectifs de développement durable (ODD) et la Déclaration du centenaire de l'OIT. Ces normes constituent aussi des lignes de conduite et des objectifs pour les organisations internationales, aussi bien en interne qu'entre elles et dans leurs rapports avec les États membres. Ces derniers demeurent solidaires des programmes et politiques destinés à les implémenter, quand bien même ils sont libres de ne pas les ratifier.

Ces conclusions reviennent ensuite sur les résultats du diagnostic pour mettre en exergue la conformité acquise en ce qui concerne les droits des travailleurs migrants en situation régulière et les voies de son amélioration par l'action administrative et, à titre complémentaire, par des amendements législatifs. Elles soulignent l'apport de ces normes dans la lutte contre les migrations irrégulières en notant que rien n'oblige l'État à régulariser les contrevenants ni à modifier sa politique d'admission des étrangers dans le pays et dans le travail.

Cette partie présente ensuite les multiples options de ratification qu'offrent les deux conventions de l'OIT, ce qui ouvre la voie à une démarche progressive d'adhésion et

d'intégration de leurs dispositions dans la pratique et le droit nationaux.

Il conclut que la ratification de toute convention marque l'adhésion du pays à son contenu et son engagement à en assurer le respect. La mise en conformité constitue un objectif permanent de mise à jour normative et d'effectivité des droits. Elle ne constitue ni un préalable à la ratification ni une fin en soi. Elle doit faire partie intégrante de la politique migratoire nationale et mobiliser pour sa consolidation les parties nationales et internationales concernées.

C'est pourquoi les conclusions de la note d'opportunité rattachent la ratification des conventions à l'élaboration d'une vision globale de la gouvernance de l'émigration et de l'immigration dans le cadre du dialogue social. Sa conception doit se nourrir des normes internationales pertinentes afin de définir la stratégie nationale.

Le Conseil national du dialogue social offre le cadre adéquat pour parvenir à une approche concertée et consensuelle de la question. Le débat doit dissiper les craintes infondées, rassurer les différentes parties prenantes et inscrire la ratification dans une démarche progressive de mise à niveau de la gouvernance migratoire.

Même si cette démarche concertée peut être déclenchée par le recours du gouvernement à la procédure régulière de sollicitation de son avis sur un projet de loi portant ratification de la convention no 97 ou de la convention no 143 de l'OIT, on peut considérer qu'il serait plus pertinent de faire précéder la conception et la rédaction d'un tel projet de loi d'un débat sur les options et le processus à suivre en la matière. Pour autant que l'interprétation de la loi l'autorise, le gouvernement pourrait solliciter dans un premier temps l'avis du Conseil sur la ratification de ces conventions, avant de lui soumettre dans un second temps le projet de loi qui consacre les options consensuelles arrêtées.

La voie de l'auto-saisine par le Conseil reste également ouverte, dans la mesure où la loi lui permet de se saisir de toute question pertinente ayant trait au travail et de présenter ses propositions aux parties compétentes.

Le premier scénario envisageable consiste à ratifier dans un premier temps la convention no 97, à l'exclusion de ses annexes, ainsi que la convention no 143, à l'exclusion de l'une de ses deux parties, qui portent respectivement sur l'égalité de traitement et la lutte contre les migrations dans des conditions abusives. La ratification de la convention des Nations Unies sera remise à une seconde phase, de même que l'inclusion de la partie non ratifiée de la convention no 143.

L'autre scénario consiste à inclure dans la ratification de la convention no 143 ses deux parties et d'engager en même temps la ratification de la convention no 97 sans ses annexes.

## ► Introduction générale

---

**Les termes de référence de la consultance restituent le contexte dans lequel elle s'inscrit, fixent ses objectifs et préconisent une méthodologie d'approche qui a été adaptée par les consultants dans une note conceptuelle dont la substance est exposée ci-après.**

### I. Motifs de la consultance

Il a été rappelé que l'Agence italienne de coopération pour le développement (AICS) et l'OIT ont conclu en mai 2018 un accord de partenariat pour la mise en œuvre d'un projet destiné à améliorer la gouvernance des migrations et à promouvoir la migration équitable de main-d'œuvre au Maghreb (Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie) dénommé « Projet AMEM: Appui à une migration équitable pour le Maghreb.»

Le projet porte sur la protection des droits des travailleurs migrants nationaux et étrangers en se focalisant sur le renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques concernés. Ses finalités visent à consolider :

- la cohérence des politiques migratoires et de l'emploi;
- la coordination entre les intervenants dans l'emploi des travailleurs migrants;
- la gouvernance de la migration pour l'emploi.

L'atelier national de programmation du projet organisé à Tunis en janvier 2019 a révélé l'intérêt que les parties prenantes attachent à l'élaboration d'une note d'opportunité sur la ratification par la Tunisie des conventions internationales sur les travailleurs migrants. L'objectif est de saisir pourquoi la Tunisie est le seul pays de la région à n'avoir ratifié aucune des conventions internationales sur la protection des travailleurs migrants et de produire un diagnostic des avantages de la mise en conformité du droit tunisien de la migration aux prescriptions des conventions nos 97 et no 143 de l'OIT et de la convention des Nations Unies de 1990, ainsi que des obstacles qu'elle pourrait rencontrer.

À cet effet, il a été décidé d'élaborer un document d'information exhaustif qui permet, d'une part, de comparer l'état du droit tunisien et les prescriptions des trois instruments internationaux précités et, d'autre part, de recueillir, à partir de la riche documentation disponible et d'entretiens avec les parties concernées, les positionnements et aspirations de ces parties sur la ratification de ces conventions.

La mission d'élaboration de la note d'opportunité subséquente a été confiée à deux consultants dotés respectivement d'une expertise en droit tunisien et en droit international. Sa finalité est de clarifier le dialogue social sur la question et d'aider à la prise de décision en matière de ratification des instruments internationaux précités.

### II. Objectifs spécifiques de la consultance

La note doit exposer l'état du droit, identifier les effets de la ratification des instruments internationaux et proposer des voies d'action pertinentes et opérationnelles à cet effet, en particulier:

- Cerner dans le droit et la pratique actuels du pays les dispositifs normatifs et autres qui s'harmonisent avec les prescriptions respectives des trois conventions;
- Identifier pour chacune d'elles les modifications d'ordre normatif, institutionnel ou politique nécessaires à la ratification;
- Analyser l'assujettissement au contrôle international de leur application à la lumière des travaux de la CEACR portant sur des situations similaires;

- Restituer les positionnements des principales parties prenantes ou concernées: institutionnels, partenaires sociaux, représentants de la société civile;
- Décliner le processus requis pour la ratification de chacune des conventions (chef de file, procédure à suivre, contenus à fournir, calendrier indicatif);
- Proposer un plan d'action à court et moyen termes, éventuellement assorti de plusieurs scénarios argumentés pour aider à la prise de décision.

### III.Méthodologie

À la lumière des orientations des termes de référence, les experts ont formulé une proposition méthodologique qui a été communiquée aux membres du comité de pilotage. Elle a fait ensuite l'objet d'un débat ouvert qui a permis de l'enrichir par des propositions complémentaires puis a conclu à sa validation. Dans sa version finale elle constitue l'acte fondateur de la démarche participative voulue pour la conduite de toute la consultance.

La démarche retenue cible 3 objectifs opérationnels:

- Produire et diffuser un état des connaissances fiable permettant d'évaluer objectivement les avantages de l'intégration dans l'ordre juridique national des obligations découlant de la ratification des conventions de l'OIT nos 97 et 143 et de la convention des Nations Unies de 1990 relative à la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille ainsi que les obstacles à celle-ci;
- Récapituler sous forme synthétique et didactique l'impact de la ratification de chacune de ces conventions sur le droit, les institutions et la politique nationale de la migration en Tunisie en indiquant les mesures de mise en œuvre ou d'accompagnement utiles;
- Formuler un plan d'action doté d'un agenda soutenable en inscrivant l'ensemble des préconisations dans une démarche intégrée et cohérente en mesure de rallier les différentes parties concernées.

L'établissement de l'état des lieux normatif commence par la confrontation de chacun des trois instruments internationaux au droit en vigueur, et accessoirement à la pratique observée, pour dégager les convergences et divergences existantes. L'analyse des textes juridiques doit être soutenue par l'exploitation de la documentation disponible et l'organisation d'entretiens avec les principaux acteurs concernés pour déterminer, sous divers horizons, les réalités de la migration ainsi que les appréhensions et positionnements qu'elle suscite. Leur confrontation aux normes internationales devrait révéler à la fois les voies et les besoins de la mise en conformité juridique, mais également la recevabilité des réserves, en clarifiant les termes du dialogue social.

La note d'opportunité permettra ainsi de délimiter le champ de la convergence normative acquise avant toute ratification et d'identifier a contrario les zones d'incompatibilité et d'incertitude constituées soit par l'opposition formelle des règles applicables, soit par les silences de la loi et la méconnaissance de la pratique. Elle présentera notamment:

- Un diagnostic complet des mesures de conformité nécessaires ou souhaitables pour chaque convention, agrémenté des options de ratification qu'elle autorise;
- Une évaluation argumentée des mesures de contrôle international attachées à la ratification des conventions nos 97 et 143 de l'OIT;
- Les voies de réforme pertinentes, compte tenu des autres engagements internationaux de la Tunisie et des acquis constitutionnels qui consacrent l'approche par les droits dans les politiques publiques.

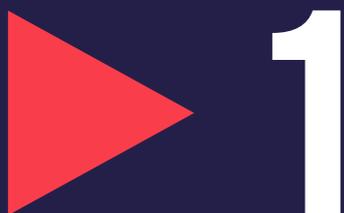
Les résultats obtenus pourront ensuite se décliner en processus de mise en œuvre, avec une articulation commune et des variantes propres à chaque convention qu'il faudra ensuite opérationnaliser. Même si l'objectif de mise à niveau du droit tunisien de la migration plaide d'emblée en faveur de l'intégration des normes internationales en droit tunisien, la note d'opportunité consiste moins à élaborer un plaidoyer en faveur de la ratification des conventions qu'à doter

les acteurs concernés d'un outil d'aide à la décision permettant d'évaluer objectivement les efforts à fournir pour atteindre cette finalité, compte tenu de l'état actuel du droit et de la pratique, des défis que rencontre le pays en la matière et de l'accueil qui sera réservé aux progrès à accomplir, notamment de la part des partenaires étrangers et des organes de contrôle.

à la mise en œuvre progressive de ces normes internationales, conformément à la pratique constitutionnelle et administrative nationale.

#### **IV. Contenu de la note d'opportunité**

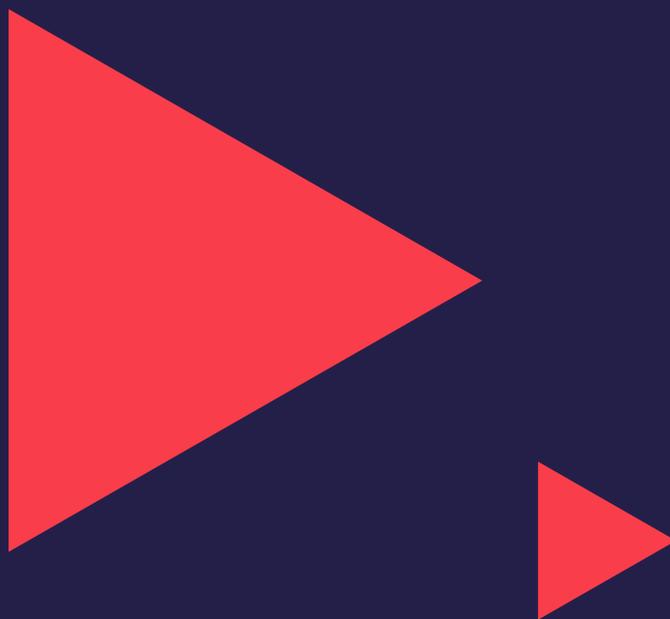
Pour tenir compte des intérêts et préoccupations que suscite la ratification des normes internationales sur les travailleurs migrants par la Tunisie, un premier chapitre est consacré à son implémentation à travers le monde et aux positionnements qu'elle suscite au niveau national parmi les principales parties prenantes (chapitre 1). Les développements suivants sont consacrés à l'analyse du contenu des trois conventions principales et à leur confrontation au droit interne en vue d'identifier les concordances et les efforts de mise en conformité qu'appellent leur intégration en droit interne et leur mise en œuvre effective. Le chapitre 2 est ainsi consacré à la convention no 97 sur les travailleurs migrants et le chapitre suivant aux dispositions complémentaires que lui a apportées la convention no 143. L'application de la même démarche à la convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille achève l'établissement de ce bilan de conformité (chapitre 4). L'analyse des travaux de la CEACR donne ensuite la mesure de l'assujettissement des États à son contrôle au titre des conventions nos 97 et 143, mais également à l'occasion de la supervision d'autres conventions, notamment celles qui prescrivent des normes fondamentales (chapitre 5). Les conclusions de ces analyses sont ensuite restituées et commentées à travers un tableau analytique qui met en exergue les prescriptions communes et celles propres à chacune d'elles pour dégager les niveaux de conformité acquis par leurs prescriptions en droit et dans la pratique ainsi que les mesures à engager pour les améliorer (chapitre 6). Il ne reste plus alors qu'à définir grâce à cette étude l'impact juridique, les solutions alternatives de ratification et les préconisations afférentes



# Chapitre

---

la prise en compte du contexte national et international pour  
la conception et la mise en œuvre d'un processus participatif  
d'intégration des normes internationales dans le droit  
tunisien de la migration





À la différence des autres pays du bassin méditerranéen, la Tunisie n'a ratifié aucune des trois conventions précitées<sup>1</sup>. Dans l'inventaire établi par l'étude d'ensemble de l'OIT en 2016, le pays ne figure ni parmi ceux qui ont pris des initiatives en vue de leur ratification depuis la précédente étude d'ensemble réalisée en 1999<sup>2</sup> ni parmi ceux qui ont exprimé leur intérêt à ce sujet à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle étude<sup>3</sup>. Le gouvernement semble justifier cette situation par les écarts importants qui existeraient entre la législation nationale et les prescriptions des conventions nos 97 et 143. Dans l'étude d'ensemble de 2016, on relève en revanche que l'UGTT encourage le BIT à mener des actions en faveur de la ratification des trois conventions par tous les États membres<sup>4</sup>, attitude qui contraste avec les hésitations qu'expriment d'autres parties prenantes. Les entretiens qui se sont déroulés de manière informelle aux mois de juillet et d'août 2021 avec des personnes ressources membres de l'UGTT, les administrations concernées et des acteurs de la société civile ont permis de confirmer l'absence de consensus sur le sujet et d'identifier des thèmes de préoccupation auxquels la note d'opportunité apporte des éléments objectifs de débat.

## I-Le contexte juridique, politique et socio-économique

L'hésitation qu'exprime le gouvernement tunisien, et avec lui une partie des décideurs, reflète l'embarras dans lequel se trouvent également de nombreux gouvernements face à l'opinion publique nationale en la matière. Le faible taux de ratification de ces

trois conventions et le temps qu'il a fallu pour aboutir à l'adoption et à l'entrée en vigueur de la convention des Nations Unies de 1990<sup>5</sup> constituent des indicateurs des difficultés qu'éprouve la communauté internationale à soumettre aux mêmes règles de droit des phénomènes migratoires évolutifs qui produisent des effets différents dans chaque pays. Une précédente convention, adoptée à la veille de la Seconde Guerre mondiale par l'OIT, n'est jamais entrée en vigueur<sup>6</sup>. La convention no 97, adoptée en 1949, a été largement motivée par les besoins d'intégration des populations déplacées dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale. Elle n'a pas retenu durant les Trente Glorieuses l'attention des pays d'émigration et d'immigration, qui ont recouru à grande échelle à des conventions bilatérales de main-d'œuvre pour organiser les migrations collective et individuelle de la main-d'œuvre utile à la reconstruction et au développement industriel.

Les normes complémentaires décidées en 1975 par la convention no 143 traduisent des préoccupations nouvelles tant de la part des États d'origine, soucieux de garantir les droits de leurs ressortissants qui ont été encouragés à la migration économique, que de la part des États d'emploi, qui doivent affronter les transformations démographiques et celles du travail dans le contexte des intégrations économiques et politiques, des crises de l'emploi et de la mondialisation libérale.

Le respect de l'égalité de traitement des travailleurs en situation régulière et aussi, de manière plus restreinte des travailleurs en situation irrégulière, leur intégration dans l'environnement socioprofessionnel et la

1 L'Égypte, le Maroc et le Mali ont ratifié la convention des Nations Unies en 1993, le Sénégal en 1999, la Lybie en 2004, l'Algérie en 2005 et la Mauritanie en 2007: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=\\_fr&mtmsg\\_no=IV-13&src=TREATY](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_fr&mtmsg_no=IV-13&src=TREATY). La convention no 97 de l'OIT a été ratifiée dans les années qui ont suivi son adoption par les Pays Bas, l'Allemagne, la Belgique et la France, puis au cours des années soixante par Chypre et l'Algérie, et plus récemment par le Maroc. La convention no 143, qui l'a complétée en 1975, a été ratifiée notamment par Chypre en 1977, l'Italie en 1981 et la Mauritanie en 2019.

2 BIT, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1B), CIT, 87e session, Genève, 1999.

3 BIT, Promouvoir une migration équitable, étude d'ensemble, 2016, p. 278.

4 BIT, Promouvoir une migration équitable, 2016, no 609.

5 Les concertations ont commencé dans les années soixante-dix et n'ont abouti à l'adoption de la convention qu'en 1990. C'est seulement en 2013 qu'elle a réuni le nombre de ratifications nécessaire à son entrée en vigueur.

6 Convention no 66 sur les travailleurs migrants (1939), instrument retiré en vertu de la décision de la Conférence internationale du travail (2000).

nécessaire coopération entre des États pour assurer la régulation des flux migratoires et la protection des droits des travailleurs contre toute forme d'exploitation constituent les valeurs partagées et constantes dans les normes instituées. Elles se déclinent dans les deux conventions de l'OIT sous forme de dispositifs optionnels dont la ratification est laissée à l'appréciation souveraine des États. Elles puisent leur légitimité et leur universalité dans les valeurs des droits humains, auxquelles le préambule de la convention no 143 fait référence et que revendique intégralement la convention des Nations Unies de 1990.

L'élaboration au sein des Nations Unies d'un instrument qui consacre formellement l'universalité des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille présentait sans doute le risque de soulever des obstacles, tant conceptuels que politiques. Même si la plupart des dispositions de la convention reprennent des droits reconnus à toute personne, en toute circonstance, par des instruments universels, leur récapitulation en faveur des travailleurs migrants et des membres de leur famille renforce leur teneur juridique dans un contexte politique tendant plutôt à restreindre l'accès au marché de l'emploi à une migration choisie et à favoriser le retour des migrants sans emploi. La convention a été difficilement adoptée en 1990. Elle n'a pu recueillir le nombre de ratifications nécessaire à son entrée en vigueur qu'en 2013, alors que les facteurs déterminant la migration vers les pays industrialisés avaient complètement changé, conférant à la présence des étrangers une sensibilité politique extrême dans de nombreux pays d'emploi.

Au sein des Nations Unies, les négociations engagées à ce sujet la même année ont abouti à l'adoption de la résolution 71/1 du 19 septembre 2016, dite «Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants». À cette même occasion, l'Assemblée générale a pris la décision de poursuivre l'échange

en vue de «l'adoption d'un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières». L'objectif déclaré était d'engager un dialogue intergouvernemental entre les pays de départ, les pays de transit et les pays de destination pour parvenir à une connaissance partagée des causes structurelles qui poussent les personnes à la migration, des rapports entre cette mobilité massive et le développement, et de ses impacts sur les migrants, sur les populations et sur les États. Ce dialogue était destiné à dégager les voies d'une coopération internationale qui tiendrait compte, dans le respect de la souveraineté des États, des impératifs de la protection des droits fondamentaux et de l'inclusion sociale en tant qu'éléments clés de l'aménagement de conditions favorables aux retours et aux réadmissions.

Le choix d'un document non contraignant, dénommé «Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières» ou «Pacte de Marrakech sur les migrations<sup>7</sup>», ainsi que les controverses qui ont été soulevées dans la plupart des pays industriels sur la gouvernance de la migration mondiale ont creusé les clivages sur cette question, dans un contexte marqué par la crise de l'emploi et les exodes consécutifs aux conflits armés et aux catastrophes naturelles. La négociation des droits des migrants a largement porté sur la collaboration nécessaire des États d'origine et de transit à la lutte contre les migrations irrégulières et à la régulation des flux migratoires.

Dans un tel contexte politique, même si les législations des pays d'emploi consacraient largement l'égalité de traitement pour tous les travailleurs et étendaient aux migrants en situation régulière de nombreux droits de citoyenneté, l'adhésion aux instruments internationaux qui entérinent ces mêmes droits comportait souvent un risque politique que de nombreux gouvernements ont hésité à prendre. Leur réticence à ratifier les instruments internationaux à

---

7 La résolution de la 60e séance plénière du 19 décembre 2018 déclare que l'Assemblée générale «fait sien le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, qui sera également appelé Pacte de Marrakech sur les migrations, adopté par la Conférence intergouvernementale et dont le texte figure dans l'annexe de la présente résolution». Pour accéder aux textes de la résolution et du Pacte: <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>; sur l'annonce du déroulement des travaux par l'ONU: <https://www.un.org/press/fr/2018/dev3373.doc.htm>; sur son adoption par l'Assemblée générale: <https://www.un.org/press/fr/highlights/ForMigration>

la conception desquels ils ont largement contribué provoque une attitude similaire de la part des pays d'émigration et de transit appelés à mettre à niveau de leur droit pour consacrer l'égalité de traitement des travailleurs en situation régulière et à s'impliquer davantage dans la lutte contre la migration irrégulière.

Appelés par l'OIT à expliquer cette attitude dans le cadre de l'élaboration de l'étude d'ensemble de 2016, de nombreux gouvernements évoquent sans conviction manifeste des arguments tels que la non-conformité de la législation nationale, l'obsolescence de certaines normes, leur inadéquation à la situation du pays... etc. Or, les prescriptions de ces instruments sont consacrées par d'autres supports universels ratifiés par ces pays et leur mise en œuvre est largement assurée dans les pays d'emploi, conformément aux directives régionales et aux obligations constitutionnelles.

C'est pourquoi, malgré les polémiques et les risques politiques, le Pacte de Marrakech s'inscrit dans la continuité du processus antérieur et tend, à travers des mécanismes de coopération, de communication et de coordination, à promouvoir des conditions de « migrations sûres, ordonnées et régulières », dont le langage et les méthodes se réfèrent obligatoirement aux droits fondamentaux des travailleurs migrants. Leur promotion se retrouve nécessairement dans les programmes de coopération et d'assistance internationales qui se déploient au plan bilatéral et multilatéral. Ces droits sont réaffirmés par la Déclaration du centenaire de l'OIT, présents dans les ODD et au cœur de l'action de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui assure le secrétariat du Pacte. Leur implémentation avance malgré les réticences de nature politique.

Dans le contexte des avancées démocratiques et des acquis constitutionnels de la Tunisie, leur prise en considération se rattache aux efforts de consolidation de l'État de droit et de sa cohérence avec les valeurs des droits humains. L'examen des trois conventions devrait établir dans quelle mesure leur ratification correspond moins à souscrire

à des engagements internationaux nouveaux qu'à donner à la gouvernance de la migration des repères juridiques et des objectifs de politique publique consacrés par la loi nationale suprême, même si les lois et la pratique ne parviennent pas encore à les rendre totalement effectifs.

L'examen des travaux des organes de contrôle internationaux et du contenu des législations nationales de nombreux pays confirme la souplesse et l'adaptabilité de ces prescriptions. Celles-ci s'ajoutent aux options de ratification qu'offrent les conventions nos 97 et 143 de l'OIT et aux réserves par lesquelles les pays peuvent accompagner la ratification de la convention des Nations Unies de 1990. La Commission d'experts de l'OIT note d'ailleurs dans son rapport de 2016 que «certaines dispositions de détail des instruments ont peut-être perdu de leur pertinence ou n'offrent pas la réactivité nécessaire, compte tenu de la problématique actuelle des migrations». Elle ajoute toutefois que «les instruments existants offrent le potentiel voulu pour relever les nombreux défis migratoires auxquels les États Membres sont actuellement confrontés». Le recours quasi systématique à des demandes directes et non à des observations indique que la supervision de leur application est imprégnée d'un esprit de dialogue pragmatique avec les gouvernements pour parvenir à réaliser au mieux l'implémentation effective des droits en fonction des réalités du pays.

La ratification des trois conventions peut ainsi se concevoir selon les options ouvertes qu'elles proposent, et leur intégration dans le droit national peut s'opérer en harmonie avec les règles que chaque État détermine de manière souveraine pour l'entrée et le séjour des étrangers sur son territoire, mais aussi pour leur accès au travail.

Pour vérifier ces assertions, il ne suffit pas de procéder à l'exposé des normes internationales précitées tel qu'il se dégage des travaux des organes de contrôle auxquels les organisations internationales ont confié cette mission. Il faut aussi établir un bilan de conformité avec le droit interne et répondre au plus près aux préoccupations des parties prenantes à ce

sujet. La tenue d'entretiens libres avec des personnes ressources clés doit permettre de recueillir de telles données et de combler partiellement le défaut de positions définitivement arrêtées sur les questions que se posent les décideurs et les autres parties concernées.

## II- Les apports des entretiens avec les personnes ressources

La position de l'UGTT, qui avait trouvé un écho dans l'étude d'ensemble de l'OIT de 2016, a été réaffirmée dans les entretiens avec les consultants. Les autres positionnements, à l'exception de celui de la DGSS, expriment moins un point de vue officiel que des perceptions et attitudes qui semblent partagées parmi les décideurs.

### 1. La position de l'UGTT favorable à la ratification

La position de l'UGTT constitue un plaidoyer pour la ratification des conventions de protection des droits des travailleurs migrants. Elle exprime une position constante de défense de tous les travailleurs. Elle postule que la défense des droits du travailleur migrant participe même à la protection du travailleur tunisien et à l'implémentation des droits de l'homme.

#### A. Un attachement de principe à la protection des droits de tous les travailleurs migrants

L'UGTT assure être particulièrement concernée par la question de la migration, aussi bien celle des Tunisiens que celle des immigrants en Tunisie. L'effort de l'organisation s'est dès le départ concentré sur les normes juridiques en tant que moyen de protection des droits des travailleurs, ce qui requiert la ratification des instruments internationaux par l'État.

Un travail de plaidoyer est mené au niveau de l'UGTT pour la ratification des conventions. Il se fixe sur la convention no 143, qui apporte une large protection, notamment aux travailleuses migrantes présentes en Tunisie. Le Réseau syndical migrations méditerranéennes-subsahariennes a été mis à contribution. L'argumentaire déployé à cet effet considère que:

- la question est non seulement actuelle mais aussi d'une grande priorité, vu la situation sanitaire liée à la Covid-19 et la nécessité de protéger tous les travailleurs;

- ces conventions apportent une protection globale des droits des travailleurs émigrants, et l'UGTT s'attache à la protection de tous les travailleurs, quel que soit leur statut;

- la ratification des conventions leur donne la primauté dans l'ordre juridique tunisien sur les sources normatives infra-constitutionnelles et entraînerait une mise en conformité en matière de protection des travailleurs migrants, laquelle fait actuellement défaut pour certaines catégories de migrants.

#### B. Une connaissance des réticences suscitées par la ratification

Au sein même de l'UGTT, certains syndicalistes craignaient que la ratification des conventions ne constitue un encouragement à l'immigration et qu'elle aggrave le chômage dans le pays. Mais les rencontres avec les représentants des employeurs et les explications sur les dispositifs légaux ont révélé que ce risque est largement exagéré et que, dans certaines branches d'activité, la désaffectation de la main-d'œuvre nationale pose des problèmes fréquents. Les migrants sont en effet, du point de vue de l'organisation, une force, un levier de régulation pour l'économie et peuvent apporter l'appoint dont le marché du travail a besoin. Cela doit s'effectuer dans la légalité tout en maintenant la préférence aux nationaux. C'est l'emploi irrégulier et la clandestinité qui sont sources de problèmes et non le travail régulier des migrants, qui garantissent aux nationaux toutes leurs chances. L'UGTT assure par ailleurs que sa préoccupation première reste la protection des droits de l'homme et des droits des travailleuses et des travailleurs.

#### C. Les voies du ralliement à la ratification

Pour l'UGTT, l'objectif à atteindre est la ratification de toutes les normes internationales qui reconnaissent les droits légitimes des travailleurs et la démarche à envisager est de demander le maximum de protection. Si l'accent a été mis dans

son plaidoyer sur la convention no 143, c'est parce que la plupart des travailleurs migrants en Tunisie sont dans une situation irrégulière et que c'est à leur égard que l'on constate le plus souvent des abus de droit (exploitation au travail, problèmes de logement et de sécurité, discrimination raciale, etc.). Mais une démarche progressive peut être retenue si elle permet de traiter les problèmes concrets qui sont posés.

## 2. Données recueillies auprès de personnes ressources relevant de services publics

Le dialogue avec les personnes exerçant des responsabilités administratives montre leur grande réserve du fait de l'absence d'une position officielle sur la question. Hormis l'attitude ouvertement favorable à la ratification recueillie auprès de responsables de la DGSS, les autres acteurs publics expriment beaucoup de scepticisme en raison des modifications substantielles de la législation qui seraient nécessaires. On considère également que le contexte n'est pas favorable à des réformes de cette ampleur, compte tenu notamment de la forte exposition du pays à la migration irrégulière.

### A. La conformité de la ratification au droit, à la politique et aux engagements de la Tunisie en matière de sécurité sociale

Concernant le volet relatif à la sécurité sociale, la position de l'administration paraît favorable à la ratification, dans la mesure où celle-ci confirme le droit des travailleurs migrants en situation régulière à l'égalité de traitement. Les responsables consultés considèrent que rien ne leur semble heurter les dispositions de ces engagements dans la mesure où le bénéfice de la sécurité sociale pour les travailleurs étrangers en situation régulière est garanti par la législation relative à la sécurité sociale et que la Tunisie œuvre à l'effectivité de ce principe, notamment depuis la ratification de la convention (no 118) sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale et aux nombreux accords bilatéraux signés par le pays, qui couvrent presque 90 % de la communauté tunisienne à l'étranger et permettent de pallier la condition de résidence prévue par la législation tunisienne.

Nos interlocuteurs considèrent en outre que la ratification va dans le sens de la politique de la Tunisie dans le domaine de la sécurité sociale, qui vise la couverture de tous les travailleurs dans le respect du droit en vigueur.

### B. Les craintes au sujet de la ratification

L'attention des consultants a été attirée sur:

- la sensibilité du contexte actuel de crise économique, politique et sociale qui fait que l'on considère que le processus de ratification ne peut être entamé actuellement;
- une perception de ces instruments comme un engagement pour la protection des migrants en situation irrégulière, sans bénéfice évident pour la Tunisie;
- la non-ratification de ces instruments par les principaux pays de destination des migrants;
- l'incitation à la migration irrégulière liée à l'extension des droits à tous les migrants et aux membres de leur famille;
- les lourdes charges financières entraînées par la gestion de la migration alors que le pays traverse une situation difficile;
- la nécessité de revoir la législation du travail préalablement à toute ratification.

Les interlocuteurs reconnaissent qu'ils n'ont pas une connaissance précise des incompatibilités entre le droit tunisien et les conventions en question. Certains soutiennent néanmoins qu'il faudrait procéder à la mise en conformité avant de procéder à la ratification, comme la Tunisie l'a toujours fait. Tous admettent que la clarification de ces aspects juridiques est nécessaire et que la note d'opportunité devrait apporter au débat les arguments nécessaires à la prise de décision. À cet effet, il serait nécessaire que le processus soit piloté par un chef de file et porté par une structure politique pour parvenir à l'élaboration d'une vision partagée qui définisse les choix et place le processus sur la bonne voie. C'est sans doute le manque de positionnement clair des principaux départements et autorités politiques concernés qui explique cette aspiration au consensus et au leadership en la matière.

On note toutefois au niveau de la Direction générale de la coopération internationale en matière de migration et de l'Observatoire national des migrations un certain progrès dans la collecte des données sur les conditions de travail et de vie des travailleurs migrants. De même, une évolution est amorcée par la réalisation de l'enquête Tunisia-HIMS, le renforcement des capacités institutionnelles et l'élaboration d'un rapport volontaire sur la mise œuvre du Pacte de Marrakech.

Au niveau de l'Instance générale du travail et des relations professionnelles du MAS, on souligne l'engagement de la Tunisie pour l'établissement d'une politique nationale de la migration fondée sur les droits de l'homme, la garantie de la protection des travailleurs migrants et des réfugiés, et le renforcement de la culture des droits de l'homme et de l'égalité du traitement entre travailleurs nationaux et étrangers, une politique participative en matière de migration, avec une conception globale et multidimensionnelle fondée sur le respect des droits de l'homme, y compris ceux des migrants. L'instance rappelle que les travailleurs migrants en Tunisie sont soumis aux mêmes droits et obligations découlant de la relation de travail que les travailleurs tunisiens, sous réserve des règles relatives au travail des étrangers. Elle note l'égalité entre les travailleurs en matière de travail et de formation professionnelle, de droits syndicaux, de droit au logement et à la sécurité sociale ainsi que de conditions de travail.

L'instance rappelle que la Tunisie a ratifié un ensemble de conventions de sécurité sociale en plus de la ratification des conventions relatives aux droits économiques et sociaux et des conventions de l'OIT relatives à l'égalité en matière de sécurité sociale.

Concernant la ratification des conventions relatives aux droits des travailleurs migrants, et tout en notant le faible taux de ratification de ces conventions par les États, l'instance estime que cette ratification est de nature à renforcer l'arsenal des conventions ratifiées par la Tunisie, si elle s'accompagne de la mise en place d'un dispositif juridique global de protection sociale des travailleurs. Cela passe nécessairement, selon l'instance,

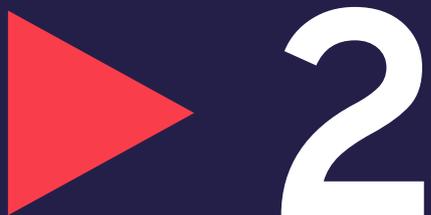
par la préparation d'un projet de loi de modification du Code du travail, afin de le mettre en conformité avec les conventions internationales préalablement à la ratification.

Il convient donc de mettre la législation nationale en conformité avec les dispositions de ces conventions et d'établir un dispositif juridique nécessaire à la protection des travailleurs migrants afin de faciliter la ratification.

### C. Les attentes et les besoins exprimés

La discussion sur les différents arguments et les facteurs présentés comme de possibles obstacles à la ratification a amené les acteurs rencontrés à formuler les attentes suivantes concernant l'élaboration de la note d'opportunité:

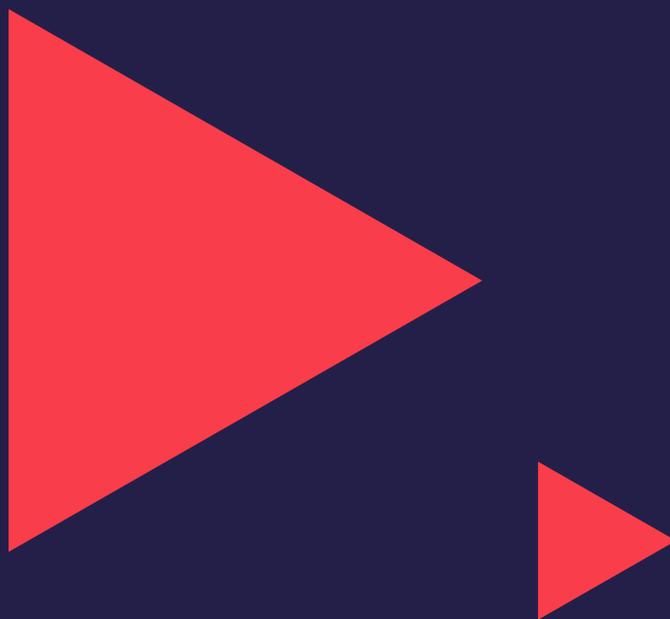
- exposer clairement les engagements découlant de la ratification ainsi que son impact sur les questions de sécurité et de protection des ressortissants tunisiens à l'étranger;
- dégager les bénéfices escomptés de la ratification pour la Tunisie, du point de vue de la protection de l'emploi et de l'économie, de la sécurité et de la protection des travailleurs résidant à l'étranger (TRE) en montrant les expériences des pays ayant déjà ratifié et expliquer la non-ratification par les pays d'accueil;
- confronter les dispositions de chacune des conventions au droit interne tunisien afin de tirer au clair la question de la conformité du dispositif national aux conventions et d'évaluer la pertinence de cet argument comme obstacle à la ratification.



# Chapitre

---

Le droit tunisien à l'épreuve de la convention de l'oit no 97





La convention no 97 s'applique à la personne régulièrement admise dans un pays autre que le sien, en qualité de travailleur migrant, pour accomplir un travail pour le compte d'autrui, à l'exclusion toutefois des frontaliers, des gens de mer, des artistes et des membres des professions libérales. La mention faite par l'article 11 à l'admission régulière dans le pays d'emploi exclut les travailleurs irréguliers. L'étude d'ensemble de 2016 confirme que l'irrégularité qui écarte l'application de la convention peut découler des conditions d'entrée ou de séjour dans le pays, mais aussi de l'exercice d'un emploi rémunéré dans le non-respect du droit en vigueur <sup>1</sup>.

Le texte de la convention est constitué d'un corpus de règles d'application générale et de trois annexes autonomes, la ratification de chacune d'entre elles étant laissée à la discrétion des États. Les deux premières annexes ont en commun de s'appliquer aux seuls travailleurs qui ont fait l'objet d'un recrutement avant leur arrivée dans le pays d'emploi: l'annexe I concerne les travailleurs qui ont émigré dans le cadre d'arrangements privés alors que l'annexe II porte sur les migrations collectives placées sous l'égide de l'État. Quant à l'annexe III, elle prévoit des exonérations de droits de douane sur l'importation des effets personnels, outils et équipement portable du travailleur et des membres de sa famille.

Dans la mesure où l'adhésion aux annexes demeure optionnelle et facultative, il sera d'abord procédé à une confrontation détaillée des dispositions d'application générale au droit national pour évaluer l'impact juridique de leur ratification, puis une démarche similaire sera entreprise pour chacune des trois annexes.

## I. Les dispositions d'application générale

La convention oblige l'État qui la ratifie à produire une information sur la situation des migrants nationaux et étrangers et à la partager avec l'OIT. Cette communication correspond à l'obligation de présenter un

rapport régulier sur les conventions ratifiées prévue à l'article 22 de la Constitution de l'OIT. On retrouve cette obligation dans de nombreuses conventions de coopération, ainsi que dans le Pacte de Marrakech. Les autres prescriptions portent sur les services de base à fournir aux migrants et le traitement non discriminatoire de ces derniers.

### 1. Les prestations aux migrants et la coopération pour leur mise en œuvre

La Convention prévoit la mise en place de services médicaux et d'hygiène chargés de contrôler l'état de santé des travailleurs et des membres de leur famille qui sont habilités à les suivre à l'occasion de la migration. La mesure s'applique au départ, pendant le voyage et à l'arrivée dans le pays de destination (art. 5). La règle pourrait sembler désuète compte tenu de l'individualisation des projets migratoires et de la généralisation du transport aérien. Mais le contexte de la Covid-19 et l'existence de migrations collectives saisonnières justifient pleinement qu'elle soit déclarée à jour. Elle n'entraîne cependant pas d'autres obligations que celles prévues dans la législation en vigueur en Tunisie en matière d'embauche et de santé publique.

L'État est également invité, «dans les cas appropriés et dans les limites de sa compétence», à prendre des mesures en vue de faciliter le départ, le voyage et l'accueil des travailleurs migrants (art. 4). On peut penser que ces règles devraient trouver leurs supports principalement dans les accords bilatéraux puisqu'elles concernent exclusivement les migrations régulières. La convention encourage d'ailleurs les États à développer leur coopération, en particulier pour les prestations que les services de l'emploi assurent aux migrants (art. 7, paragr. 1) et la lutte contre l'information trompeuse (art. 3). Elle les incite à cette fin à conclure des accords bilatéraux chaque fois qu'il existe des flux migratoires importants entre deux pays (art. 10).

L'obligation d'assistance consiste à mettre à la disposition des travailleurs migrants

<sup>1</sup> Paragraphe 119 et note 69. Une disposition insérée dans les annexes I et II ajoute que «rien, dans le présent article, ne doit être interprété comme autorisant une personne ou un organisme autre que l'autorité compétente du territoire d'immigration à permettre l'entrée d'un travailleur migrant sur le territoire d'un Membre».

un service gratuit chargé de les assister, notamment en leur fournissant des informations exactes. Il revient à l'autorité compétente de décider si cette mission doit relever du service de l'emploi ou de plusieurs intervenants, pourvu que «les prestations qui sont fournies aux migrants en matière d'emploi n'entraînent pas de frais pour eux<sup>2</sup> ». La gratuité concerne aussi la disponibilité d'une information fiable qui doit être accessible aux migrants.

Les prestations de cet ordre sont assurées en Tunisie par les services des Affaires étrangères, de l'Emploi et de la Migration. La pleine mise en conformité appelle, au plus, une meilleure coordination et le développement de plateformes de communication dans les langues des migrants étrangers qui cherchent à travailler en Tunisie ou à transiter par son territoire. Les initiatives prises dans le cadre du Pacte de Marrakech vont dans ce sens. En raison des restrictions légales à l'immigration en Tunisie, les efforts de communication et de lutte contre l'information trompeuse ciblent principalement les candidats à l'émigration et les intermédiaires de recrutement. On relève à ce sujet que l'ATCT remplit des missions d'information, d'assistance et d'appui durant tout le processus migratoire, y compris après la présélection des candidats, sur la base des offres d'emploi à l'étranger. Des sessions de formation sont organisées pour renforcer l'aptitude des candidats, mettre en valeur leurs compétences et dispenser une information utile sur les conditions de vie et de travail dans l'État de destination. De même, à travers ses référents à l'international, l'ANETI offre aux candidats à l'émigration un accompagnement par un corps de conseillers doté d'une expertise sur le droit et les conditions de vie dans les principales destinations de la migration tunisienne (Europe, pays du Golfe, Canada). De leur côté, les centres de ressources sur la migration fournissent un service d'information et d'orientation pour les migrants en Tunisie.

Les informations sur les autorisations d'admission dans le pays et sur l'obtention

des autorisations de travail à destination des candidats étrangers à l'émigration vers la Tunisie sont dispensées principalement par les services consulaires concernés et les plateformes correspondantes. Sur place, l'information des salariés étrangers et nationaux relève des attributions de l'administration chargée du travail, aussi bien pour les modalités de visa du contrat du travail que pour l'application du droit du travail et de la sécurité sociale.

Sur plan pratique, on peut estimer que, en l'absence d'un service chargé spécialement des travailleurs immigrés ayant pour mission de centraliser et de diffuser l'information sur le séjour et le travail des migrants, le travailleur étranger peut rencontrer des obstacles pour accéder à une information rapide et probante et, a fortiori, pour bénéficier d'une assistance gratuite, notamment pour obtenir des informations concernant les prestations auxquelles il a droit. Mais, compte tenu des faibles effectifs des travailleurs migrants régulièrement employés en Tunisie, la mise en place d'un tel service d'information et d'orientation au sein de l'une des administrations concernées ne devrait pas rencontrer d'obstacles matériels ou juridiques majeurs, notamment grâce aux possibilités qu'offre la gestion de plateformes numériques.

La convention engage aussi les États à prendre des mesures efficaces de lutte «contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration». Concernant les candidats tunisiens à l'émigration, l'activité des services publics de l'emploi, de l'ANETI International et de l'ATCT contribue à procurer une information fiable et à réduire les risques dont peuvent être victimes les Tunisiennes et les Tunisiens soucieux d'émigrer dans la légalité. De même, une procédure d'approbation des contrats de travail à l'étranger est prévue pour le recrutement direct par l'employeur ou par un recruteur agissant en son nom sans recourir aux services publics. Elle permet à l'ANETI d'opérer les vérifications utiles dès lors qu'il s'agit d'un contrat de travail conclu entre un candidat tunisien inscrit au Bureau

---

2 La règle figure également dans la convention sur les agences privées d'emploi. Elle ne s'applique toutefois pas aux frais engendrés par les procédures de délivrance des visas et cartes de séjour. Voir l'observation de la CEACR à la France, p. 84.

de l'emploi et un employeur se trouvant à l'étranger. L'ANETI International dispose aussi d'une plateforme numérique pour le recueil des plaintes en cas de tromperie<sup>3</sup>. Il faut toutefois observer que, en dehors du dispositif prévu par la nouvelle loi sur le travail domestique, qui reste donc limité à cette branche d'activité, l'interdiction de la médiation privée pour l'emploi sur le marché tunisien n'est pas assortie d'une sanction dissuasive. L'impunité qui en découlerait risque d'ouvrir la voie à toutes sortes d'abus et d'escroqueries à l'égard des nationaux comme des candidats à l'immigration en Tunisie. La réforme du dispositif actuel de placement à l'étranger devrait combler les insuffisances relatives au contrôle des intermédiaires pour le placement des Tunisiens à l'étranger et servir de levier pour engager des actions continues de prévention, de détection et de sanction des informations trompeuses. L'intégration des normes de la convention no 181 sur les agences privées d'emploi et sa ratification sont de nature à améliorer nettement l'état du droit en la matière<sup>4</sup>.

La convention no 97 prévoit deux autres obligations dont l'application pourrait être invoquée directement par les travailleurs migrants :

1) L'interdiction de renvoyer dans leur pays le travailleur ou les membres de sa famille régulièrement admis à titre permanent lorsque le travailleur est atteint d'une incapacité de travail découlant d'une maladie ou d'un accident survenus au cours de son séjour dans le pays. L'État qui ratifie peut toutefois conditionner la jouissance de ce droit à l'accomplissement d'un séjour permanent d'une durée minimum de cinq ans (art. 8). De plus, comme la législation du travail prévoit l'octroi d'un visa de travail pour une durée limitée à deux ans, l'hypothèse d'une présence du travailleur étranger à titre permanent est à écarter. On peut certes constater que la situation des étrangers

auxquels la loi accorde la jouissance d'un séjour de longue durée (conjointes de Tunisiens, personnes nées et séjournant sans interruption en Tunisie, etc.) déroge à la rigidité de la règle légale en matière de travail salarié. Mais le renouvellement de leur contrat et de leur titre de séjour ne leur confère pas légalement le statut de résident permanent. Et surtout leur exclusion ne peut se fonder sur leur incapacité de travail dès lors que leur séjour régulier dans le pays n'est pas motivé par la conclusion d'un contrat de travail mais par leur statut légal, qui leur confère la jouissance de la carte de séjour.

2) Le droit reconnu au migrant salarié régulier de transférer dans son pays ses revenus et économies, dans les limites autorisées par la législation de change (art. 9). La loi en vigueur autorise ce transfert dans la limite de 50 % des revenus, ce qui concorde avec la convention.

## **2. L'égalité et la non-discrimination entre les migrants et les travailleurs nationaux**

La convention doit être appliquée à tous les travailleurs migrants en situation régulière, sans discrimination fondée sur la nationalité, la race, la religion et le sexe, notamment. Elle doit assurer à tous les travailleurs migrants que le pays d'emploi leur accorde «un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants» en ce qui concerne les matières qu'elle régit.

L'article 6 a ainsi pour effet d'ajouter la nationalité aux motifs de discrimination prohibés par la convention no 111 de l'OIT. Son champ d'application demeure toutefois limité aux seuls droits figurant dans les parties de la convention ratifiées par le pays. Or, le principe de l'égalité au travail entre les travailleurs, sans discrimination, est déjà inscrit dans le Code du travail (art. 263) et sa mise en œuvre contrôlée par l'inspection

---

3 Les formes les plus graves de tromperie peuvent relever de la loi de 2016 relative à la lutte contre la traite, qui incrimine tout usage des réseaux de communication et d'information dans le but de commettre les infractions qu'elle constitue (art. 12).

4 Le projet de réforme de la réglementation de l'activité du recrutement des Tunisiens à l'international prévoit l'obligation pour les intervenants de vérifier le sérieux des offres d'emploi qu'ils proposent et leur conformité à la réalité dans le pays d'emploi. Le projet de loi relatif aux agences d'emploi privées instaure par ailleurs un système de contrôle des pratiques relatives aux opérations de placement à l'étranger permettant de sanctionner toute diffusion d'information trompeuse à cet égard (art. 12 et 15 du projet de loi).

du travail. L'application de cette règle ne devrait donc pas entraîner de modification du régime légal applicable aux relations individuelles de travail<sup>5</sup>.

En revanche, s'agissant des droits collectifs, la convention confère aux travailleurs migrants en situation régulière le droit d'adhérer à un syndicat et de bénéficier des conventions collectives. La formule est plus restrictive que celle des conventions fondamentales nos 87 et 98, applicables à tous les travailleurs sans distinction. Elle demeure formellement compatible avec les restrictions que la loi tunisienne apporte à la participation des non-Tunisiens aux organes d'administration des syndicats<sup>6</sup>. La nouvelle Constitution proclame de surcroît le droit syndical pour tous les travailleurs (art. 36).

En matière de sécurité sociale, la convention pose deux limites à l'égalité de traitement: d'une part l'admission de restrictions découlant d'arrangements tendant au maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition, d'autre part l'exclusion des prestations financées exclusivement sur les fonds publics ainsi que «les allocations versées aux personnes qui ne réunissent pas les conditions de cotisation exigées pour l'attribution d'une pension normale». La conformité avec le droit tunisien semble acquise puisque le régime en vigueur fait obligation à tous les employeurs d'immatriculer leurs salariés à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), sans distinction tenant à la nationalité. Seules les prestations fournies exclusivement par les pouvoirs publics sont exclues.

Il faut toutefois signaler que, par certains aspects, l'autonomie du régime d'admission et de séjour des étrangers au regard de la réglementation du travail des étrangers en Tunisie pourrait constituer une source d'ineffectivité des droits reconnus aux travailleurs migrants et une violation subséquente du principe d'égalité de

traitement. C'est le cas notamment lorsqu'il est décidé, à l'encontre du travailleur qui a perdu son emploi, du retrait de son titre de séjour et de son départ forcé, sans lui permettre de prendre les dispositions utiles pour recouvrer ses créances (notamment les salaires et prestations sociales).

À noter aussi que le principe d'égalité s'applique, en vertu de l'article 6 de la convention, au logement, à l'accès à la justice et à la fiscalité, domaines dans lesquels le droit tunisien garantit un traitement non discriminatoire à toutes les personnes. Les travaux des organes de contrôle indiquent toutefois la nécessité de consolider l'effectivité de la règle par des mesures pratiques visant par exemple, en matière de logement, à lutter contre le racisme et la xénophobie et, en matière judiciaire, à procurer l'aide appropriée aux migrants, notamment en leur fournissant gratuitement un interprète et un avocat, ce que prévoit explicitement la convention des Nations Unies de 1990. On peut lire à ce titre dans l'étude d'ensemble de 2016 que la convention, en exigeant de l'État «l'application d'un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants», autorise l'application aux travailleurs migrants d'un traitement qui, sans être absolument identique, doit être équivalent dans ses effets à celui dont bénéficient les ressortissants nationaux. De plus, le paragraphe 1 de l'article 6 «suppose l'élimination des dispositions législatives et des pratiques administratives discriminatoires en ce qui concerne les conditions de travail, l'affiliation syndicale, le logement, la sécurité sociale, les impôts afférents à l'emploi et l'accès à la justice<sup>7</sup>».

La commission d'experts ajoute plus loin: «Tandis que la politique nationale favorisant l'égalité peut être mise en œuvre progressivement et peut être adaptée aux conditions nationales, les autorités doivent prendre des mesures actives et positives

---

5 Les domaines d'égalité énoncés par la convention concernant, en matière de relations individuelles de travail: l'âge de travail, le travail des femmes, le travail à domicile, le salaire et la durée du travail au sens large ainsi que l'apprentissage et la formation professionnelle.

6 On trouve des développements sur les restrictions à la participation des étrangers à la direction des syndicats dans les deux chapitres suivants, qui traitent la question à la lumière de leurs énonciations.

7 Paragraphe 332.

pour atteindre cet objectif d'égalité de chances et de traitement, conformément à l'article 12 de la convention et aux paragraphes 2 à 5 et 7 de la recommandation no 151<sup>8</sup>. » Elle précise encore: «Les États Membres doivent s'assurer que la politique nationale d'égalité est compatible avec d'autres politiques menées par les pouvoirs publics, notamment celles en faveur de l'emploi. La commission considère qu'une politique nationale efficace dans ce domaine contribuera à améliorer la gouvernance mondiale des migrations de main-d'œuvre<sup>9</sup>. ».

### 3. L'information sur la législation, la pratique et la politique nationales

Dans le contexte de l'élaboration de la convention, l'obligation d'information devait soutenir le déploiement de politiques nationales contribuant à la répartition optimale des populations déplacées par les effets de la guerre. De nos jours, elle doit permettre de diffuser l'information sur les flux migratoires, de faire connaître les mesures de régulation et de protection en vigueur et de faciliter la coopération internationale. Pour élaborer et partager un état des lieux de la migration, la Tunisie dispose d'un appareil administratif performant auprès duquel les données peuvent être recueillies et traitées efficacement. Le département de l'Emploi administre les services publics de l'emploi et contrôle les acteurs privés qui interviennent dans le placement. L'ANETI et l'ATCT interviennent dans le placement des candidats à l'émigration et la sécurisation de leurs parcours. L'Office des Tunisiens à l'étranger a pour mission de s'occuper, au moyen de ses représentations dans les pays d'accueil, du suivi de la situation des travailleurs à l'étranger et de leur information sur les conditions de vie et de travail dans les pays d'emploi.

En revanche, comme le pays reste vigilant sur la préférence nationale dans l'emploi et n'accueille qu'un nombre restreint de travailleurs migrants en situation régulière, le cadre juridique et institutionnel régissant la condition des immigrés demeure

rudimentaire et fractionné. Ses sources normatives concernent principalement le régime d'entrée et de séjour des étrangers, les règles applicables au contrat de travail de l'étranger et quelques énonciations constitutionnelles et législatives qui semblent réserver parfois la jouissance de certains droits aux seuls citoyennes et citoyens tunisiens. Aussi, l'effort à fournir pour élaborer et actualiser l'état de lieux de la migration devrait surtout porter sur la collecte, la centralisation et la mise à jour des données détenues par les différentes administrations, tant sur la situation des Tunisiens de l'extérieur que sur celle des étrangers se trouvant sur le territoire, en situation régulière ou irrégulière.

Au niveau institutionnel, la création de l'Observatoire national de la migration répond à l'objectif de disposer de données fiables et exhaustives sur la migration en Tunisie. Cet organisme est chargé de rassembler toutes les données relatives à la question de la migration, à l'échelle nationale et internationale, en vue d'appuyer les structures opérant dans ce domaine, y compris pour la promotion d'une migration de travail équitable. Il doit notamment constituer une base de données, assurer la coordination entre les différents intervenants institutionnels et contribuer à concevoir et à évaluer des programmes et des politiques visant à la promotion de la condition des migrants<sup>10</sup>.

Sur le plan politique, les projets de stratégie nationale de la migration et de stratégie nationale de l'emploi à l'international et de protection des droits des travailleurs migrants soulignent la nécessité de développer les connaissances et la collecte de données fiables sur la migration en Tunisie. De nombreux défis sont à relever pour assurer la disponibilité de telles données. Les travaux portant sur le système d'information relatif aux migrations internationales de main-d'œuvre en Tunisie révèlent que, malgré l'existence de plusieurs sources, certaines données fondamentales (telles que la part des travailleurs migrants

---

8 Paragraphe 336.

9 Paragraphes 626.

10 Décret no 1930-2014 du 30 avril 2014.

dans l'emploi, le statut dans l'emploi, les conditions de travail, le traitement des différents groupes de travailleurs migrants ou la sécurité sociale) sont faibles voire inexistantes<sup>11</sup>. À titre d'exemple, les données recueillies au niveau de l'inspection du travail sur le respect des droits des travailleurs devraient être ventilées de manière à renseigner sur les conditions de travail des travailleurs migrants. Le rapport élaboré sur la question en 2020 par le BIT et l'ONM préconise de renforcer la collecte des informations relatives à la migration, de rendre les données plus ouvertes et plus transparentes et d'élaborer «un rapport annuel sur la migration de main-d'œuvre»<sup>12</sup>.

Derrière la simple obligation de communication de l'information se profile, au moins à l'occasion de l'établissement du premier rapport détaillé que le gouvernement doit adresser à la commission d'experts de l'OIT, la production d'un rapport constituant un état des lieux probant du droit et de la politique nationale du pays à l'épreuve des réalités nationales et régionales.

## **II- Les dispositions optionnelles de l'annexe I portant sur les migrations non organisées par l'état**

La ratification de l'annexe I est facultative. L'État qui ne l'intègre pas dans la ratification de la convention peut à tout moment le faire. Son contenu s'applique aux travailleurs qui émigrent en vertu d'engagements formels d'emploi passés en dehors des transferts qui se réalisent sous l'égide de l'État d'origine et/ou d'emploi. Cette annexe ne concerne cependant pas ceux qui résident déjà dans le pays d'emploi (art. 2). Outre la coopération entre les États concernés, elle prescrit des mesures de contrôle sur l'intermédiation visant notamment à éviter d'imputer son coût au travailleur.

### **1. L'encadrement de l'intermédiation**

En vertu de l'annexe I, l'intermédiation pour l'emploi des migrants (recrutement, introduction et placement par des opérateurs autres que l'employeur) doit uniquement relever de la compétence:

- Des bureaux de placements et autres organismes publics installés sur le territoire du pays de départ ou du pays d'emploi.
- Des organismes officiels installés dans un territoire tiers en vertu de conventions passées avec l'État de départ et/ou l'État d'emploi. La mesure trouve notamment application pour les États dépendants ou fédérés.
- Des organismes institués en vertu d'un instrument international. La disposition fait penser à l'OIM, mais elle peut trouver application sous la bannière du HCR ou d'autres institutions internationales.
- De bureaux privés, à condition qu'ils soient autorisés à cet effet: soit par l'autorité compétente du territoire où se déroulent les opérations conformément à sa législation nationale ou à un accord passé avec l'autorité compétente du territoire d'immigration, soit par l'État d'origine, soit par un organisme institué en vertu d'un instrument international.

En outre, l'activité des bureaux autorisés doit demeurer sous la surveillance de l'autorité nationale compétente. Toutefois, lorsqu'elle se déroule pour le compte d'un organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international, elle est régie par les seuls termes dudit instrument ou par tous les accords intervenus entre lui et l'autorité compétente intéressée.

L'article 3 précise qu'aucune règle de la convention «ne doit être interprétée comme autorisant une personne ou un organisme autre que l'autorité compétente du territoire d'immigration à permettre l'entrée d'un travailleur migrant sur le territoire d'un Membre». De son côté, l'article 8 prévoit l'application de sanctions appropriées à toute personne qui encourage une immigration clandestine ou illégale.

11 Voir notamment: BIT, État des lieux du système d'information sur les migrations internationales de main-d'œuvre depuis et vers la Tunisie, ONM, 2020, p.16.

12 BIT, État des lieux du système d'information sur les migrations, p. 116.

## 2. La gratuité et le contrôle de l'embauche

La gratuité des prestations telle que prévue à l'article 3 est étendue à toutes les opérations effectuées par les services publics à l'occasion de prestations de recrutement, d'introduction et de placement des travailleurs migrants. On devrait en déduire a contrario, que la règle ne s'applique ni aux bureaux privés ni aux opérations relevant d'un organisme agissant en vertu d'un instrument international. Elle pourrait éventuellement profiter à l'employeur dans la mesure où il est admis, lorsqu'il estime cela «nécessaire dans l'intérêt du migrant» à procéder directement à son embauche, sous réserve d'obtenir l'approbation de l'autorité compétente. L'hypothèse correspond à celle présente dans la législation tunisienne sur la condition du travailleur étranger, qui prévoit la délivrance du visa d'entrée et de séjour pour le travail et soumet la conclusion du contrat de travail au contrôle préalable de l'autorité administrative.

L'annexe I prévoit l'instauration d'un mécanisme de contrôle chargé d'assurer le respect des règles suivantes pour la validité de tels recrutements:

- un exemplaire du contrat de travail doit être remis au migrant avant son départ;
- le contrat de travail doit indiquer les conditions de travail, notamment la rémunération offerte au migrant;
- le migrant doit recevoir par écrit, avant son départ, au moyen d'un document le concernant individuellement ou concernant le groupe dont il fait partie, des informations sur les conditions générales de vie et de travail auxquelles il sera soumis dans le territoire d'immigration.

Lorsqu'il est convenu entre les gouvernements que le contrat ne sera pas remis au travailleur avant son départ mais à son arrivée au centre d'accueil situé dans le territoire d'immigration, le travailleur doit au moins être informé par écrit, avant son départ, de la catégorie professionnelle dans laquelle il est recruté et des autres conditions de travail, notamment de la rémunération minimum garantie.

L'article 6 de l'annexe I engage aussi à:

- simplifier les formalités administratives;
- instituer des services d'interprètes;
- offrir toute assistance nécessaire au cours d'une période initiale et lors de l'établissement des migrants et des membres de sa famille autorisés à les accompagner ou à les rejoindre;
- assurer également au travailleur la protection du bien-être pendant le voyage, notamment à bord des bateaux.

Ces modalités peuvent être inscrites dans la loi ou découler des procédures mises en place pour valider le recrutement, ce qui suppose un contrôle préalable à l'arrivée sur le territoire et pendant la période qui suit l'installation du travailleur.

La réglementation tunisienne prévoit l'intervention, pour le placement des Tunisiens à l'étranger, des services publics de l'emploi et des agences privées agréées par les autorités compétentes. Les textes relatifs à ces agences prévoient des garanties pour la protection des candidats à l'émigration en imposant des mentions obligatoires sur le contrat de travail à l'étranger, l'interdiction de perception de frais de la part des candidats et le contrôle de l'activité de ces agences.

Les acteurs privés ne peuvent pas intervenir pour le recrutement en Tunisie (art. 280 du CT).

La procédure de visa du contrat de travail de du travailleur étranger en Tunisie qui s'applique en principe à l'emploi de tout migrant prévoit la présentation d'un contrat de travail type contenant des mentions obligatoires afférentes à l'identification de l'employeur, son matricule fiscale et son affiliation à la CNSS, l'identité du travailleur, le poste de travail, les missions assignées, la durée du contrat de travail (ne dépassant pas un an), le salaire mensuel, les avantages en nature et autres avantages et la réglementation appliquée dans l'entreprise pour les congés.

Pour les cas dérogatoires au régime de visa du contrat de travail, elle prescrit la fourniture d'une attestation correspondante.

### 3. La coopération bilatérale

L'annexe I renforce l'appel à la coopération préconisée dans la partie commune de la convention en invitant les États ayant des flux migratoires importants entre eux à conclure, quand cela est désirable ou nécessaire, des accords pour régler les questions d'intérêt commun soulevées par l'application de ces règles. Lorsqu'ils disposent d'un moyen de contrôle de l'application des contrats de travail, ses mécanismes devraient inclure les méthodes à suivre pour en obtenir le respect.

## III- Contenu de l'annexe II relative aux migrations collectives placées sous contrôle gouvernemental

L'annexe II est consacrée aux arrangements et conditions relatifs aux migrations collectives intervenues sous contrôle gouvernemental. Une partie de ses articles rappellent les dispositions de l'annexe I et l'autre tend à renforcer la sécurité économique du migrant.

### 1. Mesures analogues à celles de l'annexe I

L'annexe II réaffirme, en termes similaires, l'obligation de confier les activités de recrutement, d'introduction et de placement des travailleurs migrants soit à des services publics, soit à des opérateurs dotés d'autorisation préalable et placés sous le contrôle de l'autorité compétente, soit à des organes institués par un instrument international. L'autorité compétente du territoire d'immigration doit en outre «vérifier qu'il n'y a pas déjà un nombre suffisant de travailleurs capables d'occuper les emplois qu'il s'agit de pourvoir» (art. 3, paragr. 6).

Le principe de gratuité des prestations publiques est également réaffirmé, en des termes qui autorisent leur récupération auprès de l'employeur ou de l'État partie à un accord (art. 4, paragr. 2).

Les mesures d'assistance sont reprises avec possibilité qu'elles soient «prises en collaboration avec les organisations volontaires intéressées». Elles doivent aussi

assurer le bien-être du travailleur et des membres de sa famille y compris pendant le voyage par bateau. Le migrant à titre permanent doit être autorisé à la fin de son engagement, à liquider et transférer la propriété de ses biens, ce qui renforce la sécurité économique que lui accordent les autres prescriptions de cette annexe.

### 2. Renforcement de la sécurité économique du migrant

L'article 9 de l'annexe II garantit le rapatriement du travailleur qui n'obtient pas, pour une raison qui ne lui est pas imputable, l'emploi promis ou un autre emploi convenable. Les frais afférents à son retour et celui des membres de sa famille autorisés à le suivre, y compris les taxes administratives et le transfert des objets de ménage, ne doivent pas être mis à sa charge.

La disposition suivante déclare que, lorsque l'autorité du pays d'immigration estime que l'emploi pour lequel le migrant a été recruté se révèle inadéquat, elle doit prendre les mesures appropriées pour l'assister dans la recherche d'un autre emploi convenable (qui ne porte pas préjudice aux travailleurs nationaux). Elle devra aussi prendre les dispositions utiles pour assurer soit son entretien jusqu'à ce qu'il l'obtienne, soit son rétablissement dans un autre lieu, soit son retour dans «la région où il a été recruté» si cette solution est acceptée ou prévue dans les conditions de son recrutement.

S'il s'agit d'un réfugié ou d'une personne déplacée qui a émigré dans le cadre des migrations collectives régies par l'annexe II, l'autorité compétente du pays d'accueil devra déployer «tous ses efforts pour le mettre en mesure d'obtenir un emploi convenable qui ne porte pas préjudice aux travailleurs nationaux et prendra des mesures pour assurer son entretien, en attendant son placement dans un emploi convenable ou son rétablissement dans un autre lieu».

L'annexe reprend par ailleurs les dispositions encourageant la conclusion d'accords entre États ainsi qu'avec les organismes institués conformément aux dispositions d'un instrument international pour régler les questions d'intérêt commun, y compris

celles qui portent sur les méthodes à suivre pour la bonne application des contrats et sur l'assistance à fournir

## **IV- contenu de l'annexe III relative aux effets personnels, outils et équipements**

L'annexe III exonère des droits de douane, à l'arrivée dans le pays d'emploi et au retour dans le pays d'origine dont il a conservé la nationalité, le travailleur migrant et les membres de sa famille autorisés à le suivre en ce qui concerne seulement:

- les effets personnels;
- les outils manuels et l'équipement portatif utile à l'exercice du métier, à condition qu'au moment de leur introduction dans le pays d'immigration ou de retour il puisse être prouvé qu'ils sont effectivement en leur propriété ou possession depuis une durée appréciable et qu'ils sont destinés à être utilisés par eux dans l'exercice de leur profession.

## **Conclusions**

La convention no 97 protège les travailleurs migrants en situation régulière. Elle engage les États qui la ratifient à concevoir, appliquer et faire connaître à l'OIT et ses mandants une politique nationale d'émigration et d'immigration adaptée aux circonstances du pays et visant à faciliter la mobilité pour le travail. L'objectif est d'encadrer par des règles le départ, le voyage et l'accueil des migrants, de leur procurer des prestations médicales au départ, à l'arrivée et pendant le voyage et de leur fournir une information sûre.

L'État doit assurer la gratuité pour le travailleur des prestations réalisées par le service public de l'emploi ainsi qu'un traitement non discriminatoire par rapport à ses propres citoyens pour la jouissance de certains droits au travail, mais aussi en matière de logement, de fiscalité et d'accès à la justice.

L'égalité en matière de sécurité sociale exclut les prestations financées par des fonds publics ou correspondant à des mesures de

sauvegarde de droits acquis.

Le travailleur migrant doit également bénéficier du droit de transférer ses économies, dans les limites autorisées par la législation de change, et de la faculté de poursuivre le séjour autorisé à titre permanent lorsqu'il est atteint d'une incapacité de travail. Par ailleurs, la convention encourage les États à développer la coopération entre leurs services de l'emploi dans la lutte contre la propagande trompeuse et sur toute question d'intérêt commun, notamment lorsqu'il existe entre eux des flux migratoires importants.

Ce socle commun de droits est reconnu aux seuls travailleurs légalement admis à émigrer pour travailler dans le pays où ils ont été régulièrement admis à occuper une activité rémunérée pour le compte d'autrui. L'État tunisien satisfait dans une large mesure aux obligations prescrites en matière d'assistance, d'information, d'intermédiation gratuite par ses services publics de l'emploi, de contrôle socio-médical et de coopération avec les États de destination, notamment par des accords bilatéraux.

L'intérêt constant que le pays porte aux Tunisiens du monde, tel qu'il se manifeste par l'activité de ses services publics aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'étranger, lui permet de rendre compte valablement de leurs effectif, conditions de vie et évolution, comme le prescrit la convention.

En revanche, en raison des restrictions que le pays a toujours apporté à l'emploi salarié des étrangers en Tunisie et de leur faible effectif, la nécessité de mettre en place un cadre institutionnel et juridique spécifique à la condition des travailleurs salariés étrangers en Tunisie ne s'est pas imposée. Telle qu'elle est mise en œuvre, la préférence nationale en matière d'emploi compresse les effectifs de migrants en situation régulière et empêche l'attribution d'un titre de travail et de séjour permanent.

En l'absence d'une politique publique d'immigration pour le travail et de services publics correspondants, le cadre juridique et administratif portant sur les travailleurs migrants en Tunisie se réduit aux dispositifs légaux et sécuritaires portant sur l'entrée et

le séjour des étrangers dans le pays ainsi qu'à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la coopération qu'elle suscite, notamment dans la lutte contre les trafics et la traite des êtres humains. D'une part, l'égalité des droits de tous les travailleurs salariés sans distinction de nationalité telle qu'elle est proclamée par la législation du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité des revenus assure implicitement la conformité formelle aux prescriptions de la convention. D'autre part, le caractère embryonnaire, sélectif, individuel et temporaire de l'immigration pour le travail salarié rend sans objet la plupart des règles afférentes aux prestations médicales et publiques.

Les obligations découlant des annexes I et II semblent plus contraignantes compte tenu des mesures réglementaires ou autres que l'État doit prendre (assistance à l'intégration, interprétariat, non-perception des frais administratifs du travailleur...), même si l'immigration y est limitée. Par ailleurs, l'activité qui peut être déployée sur son territoire en matière de recrutement et de placement par un organisme agréé par un pays tiers en vertu d'un accord passé avec un gouvernement ou un «organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international» peut être une source de réserves ou d'interrogations quant à l'étendue des activités de ces derniers. Concernant les exonérations des droits de douane sur l'importation des biens et équipements personnels des travailleurs et des membres de leur famille, même si celles-ci semblent de faible importance, l'État peut préférer garder la liberté d'en décider sans engagement international.

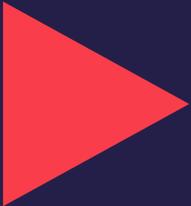
La convention no 97 confère aux États une grande latitude pour concevoir les règles et les pratiques administratives qui concilient les objectifs recherchés avec les spécificités de leur système juridique et autorise la non-ratification de parties qui peuvent sembler contraires à leur politique migratoire. L'appropriation de ses normes peut donc s'appréhender comme une feuille de route donnant une expression cohérente et intégrée aux politiques publiques qui affectent les flux migratoires. De plus, rien n'oblige l'État à modifier immédiatement

les textes qui semblent écarter dans leur énoncé l'égalité des droits avec les citoyens, dès lors que dans la pratique l'exercice des mêmes droits est garanti.

Enfin, il ressort de la périodicité du contrôle de l'application des conventions par l'OIT et de la pratique observée dans les premiers rapports que les gouvernements disposent d'une période d'adaptation de douze ans au moins<sup>13</sup>. L'examen des pratiques de la CEACR concernant les droits des migrants établit d'ailleurs que les cas les plus graves ont été soulevés sur la base de conventions fondamentales et non sur la base de la convention no 97.

---

13 BIT, État des lieux du système d'information sur les migrations, p. 116.

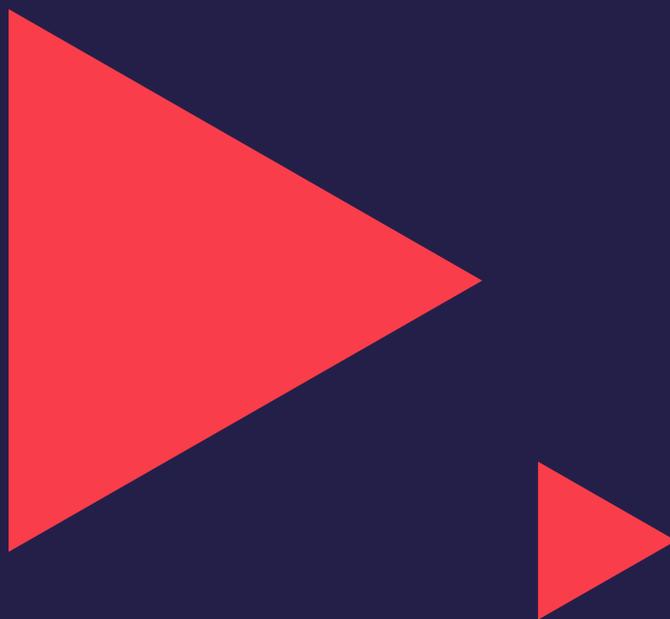


# 3

## Chapitre

---

Le droit tunisien à l'épreuve de la convention de l'oit  
no 143





La convention no 143 sur les travailleurs migrants a apporté en 1975 des «dispositions complémentaires» à la convention no 97 de 1949, sans procéder toutefois à la révision formelle de celle-ci. Elle est donc proposée à la ratification des États membres sans tenir compte de leur adhésion totale ou partielle aux normes de la convention qui l'a précédée.

Le texte se subdivise en deux parties autonomes et les pays peuvent limiter leur ratification à l'une d'elles. La première porte sur la lutte contre les migrations abusives en tant que levier de protection des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants. La seconde a pour objet de promouvoir l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants en situation régulière et les travailleurs nationaux.

En excluant de sa ratification la première partie, l'État ne prend en vertu de la convention aucun engagement concernant les travailleurs migrants en situation irrégulière. La seule obligation qu'il contracte à l'égard de l'OIT à ce sujet consiste à inclure dans le rapport qu'il présente tous les six ans à la CEACR des informations sur l'état du droit relatif aux dispositions de la partie non ratifiée et sur les obstacles qui empêchent encore sa ratification. La mesure est principalement destinée à faire connaître à l'Organisation l'évolution de la question dans le pays<sup>1</sup>. En excluant la ratification de cette partie, l'État limite ses engagements aux droits applicables aux travailleurs en situation régulière et adhère à l'objectif de leur assurer une égalité de traitement avec les travailleurs nationaux<sup>2</sup>.

L'hypothèse inverse est parfaitement envisageable. Un État peut marquer, par la ratification de la première partie uniquement, sa volonté de développer la lutte contre les migrations abusives dans le respect des droits fondamentaux, sans

s'engager par ailleurs à assurer l'égalité de traitement entre les travailleurs étrangers et nationaux au-delà des prescriptions de la convention (no 111) sur la discrimination (emploi et profession), 1958.

La structure duale de la convention et l'autonomie de ses deux parties offrent finalement trois options de ratification, dont l'impact ne peut se mesurer indépendamment des autres engagements internationaux de l'État.

## **I. L'articulation de la lutte contre les migrations dans des conditions contraires au respect des droits fondamentaux de tous les migrants**

L'article 1 de la convention proclame l'obligation de respecter les droits fondamentaux de l'homme à l'égard de tous les travailleurs migrants. Les autres dispositions de cette partie traitent de deux objets différents: d'une part de la lutte contre les migrations abusives, d'autre part de la préservation des droits des migrants réguliers à la suite de la perte de leur emploi.

### **1. Le respect des droits de l'homme à l'égard de tous les travailleurs migrants**

La seule mention explicite aux droits de l'homme qui figure dans les dispositions de la convention est ainsi formulée: «Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à respecter les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants». Son insertion dans la première partie de la convention ne la rend pas juridiquement opposable aux États qui ratifient seulement la seconde partie même si, par l'abstraction de ses termes, elle ne fait que rappeler une règle

1 Aux termes de l'article 17 de la convention, le rapport du gouvernement doit indiquer s'il a été donné suite aux dispositions contenues dans cette partie ou s'il est envisagé de le faire et préciser les raisons pour lesquelles il ne les a pas encore incluses dans son adhésion à la convention. Cette obligation de rendre compte rappelle la pratique observée dans l'élaboration des études d'ensemble et n'engage nullement l'État à se conformer à ces prescriptions ni à les ratifier.

2 On peut lire dans l'étude d'ensemble de 2016: «Notant que la question des travailleurs en situation irrégulière, non autorisés ou sans papiers, est soulevée par plusieurs gouvernements dans les rapports qu'ils ont soumis aux fins de la présente étude d'ensemble, la commission rappelle que les travailleurs migrants en situation irrégulière sont couverts par la Partie I de la convention no 143, comme examiné plus en détail au chapitre 5 de cette étude» (paragr. 120).

de base des droits humains.

Le préambule de la convention n'apporte pas de précisions à ce sujet. On peut déduire de ces mentions les difficultés que les mandants ont dû rencontrer pour placer sous la bannière des droits de l'homme des questions aussi sensibles que la régulation des flux migratoires, le traitement humanitaire des migrants en situation irrégulière, la coopération dans la lutte contre leur exploitation, la protection des droits acquis des migrants en situation régulière, la protection économique en cas de perte de leur emploi, etc.

Les instruments internationaux des droits humains y sont invoqués seulement pour rappeler le droit de toute personne de quitter tout pays, y compris le sien, et d'entrer dans son propre pays. En revanche, il est fait mention des négociations qui se déroulaient à l'époque au sein de l'ONU et de ses institutions spécialisées sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants pour appuyer la nécessité de poursuivre la coopération à ce niveau afin «d'éviter les doubles emplois» et d'assurer l'application des normes. On sait maintenant que ces négociations ont abouti quinze ans plus tard à l'adoption de la convention de 1990 sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et qu'il a fallu attendre treize ans encore pour qu'elle réunisse le quorum nécessaire à son entrée en vigueur.

Le lecteur peut être quelque peu dérouté par la juxtaposition d'un corpus normatif qui traite des migrations dans des conditions abusives en mentionnant les droits de l'homme et d'une autre partie sur les droits

des travailleurs en situation régulière qui invoque le principe phare de ces mêmes droits: l'égalité et la non-discrimination. Il peut être également surpris par l'insertion dans les deux parties de mesures qui ne relèvent pas clairement de ces invocations<sup>3</sup>. En Tunisie, la Constitution se réfère à la citoyenneté pour attribuer la jouissance de certains droits (l'égalité devant la loi, la garantie des libertés et des droits individuels et collectifs, les conditions d'une vie digne, le droit à la liberté du choix de résidence, la liberté de circulation et le droit de quitter le pays, le droit au travail dans des conditions décentes et avec un salaire équitable). En revanche, elle attribue d'autres droits fondamentaux à toutes les personnes: dignité et intégrité physique (art. 23), sûreté (art. 27, 28, 29), droit à la santé et droits de l'enfant. Cette dualité ne semble pas s'imposer au législateur. Rien ne lui impose d'étendre à des non-Tunisiers l'exercice de certains droits garantis constitutionnellement aux citoyens. De même, il est libre de fixer des conditions différentes de jouissance des droits reconnus à tous, selon des critères pouvant intégrer la nationalité, la régularité du séjour et sa durée. Les prescriptions explicites de la convention encadrent toutefois dans tous les cas sa marge de manœuvre.

Souvent, les entraves à l'exercice effectif de droits fondamentaux par les migrants ne découlent pas directement des interdictions légales, mais des silences de la loi et de l'absence de mesures administratives adaptées à leur situation. C'est le cas notamment lorsque les textes ne précisent pas les sujets auxquels ils s'appliquent. Aussi, l'obligation générale de respect des droits fondamentaux de tous les

---

<sup>3</sup> Les deux principes figurent dans les pactes jumeaux sur les droits humains et engagent donc toute la communauté internationale. Les exceptions au principe de non-discrimination sur la base de la nationalité et au principe d'égalité à l'accès aux droits prévues par le PIDCP sont: le droit de vote réservé aux nationaux (art. 25), la liberté de circulation et du choix de résidence réservée aux étrangers en situation régulière (art. 12). Pour le PIDESC, les exceptions à l'universalité de l'accès aux droits concernent la possibilité de limiter l'accès aux droits économiques: «Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantissent les droits économiques reconnus dans le présent pacte à des non-ressortissants» (art. 2, paragr. 3). L'obligation de reconnaître les droits prévus par les deux pactes aux non-nationaux a été soulignée par les comités chargés de superviser l'application des pactes, ainsi que par d'autres organes des conventions spéciales de droits de l'homme. Le Comité des droits de l'homme «estime que les États parties devraient, dans leurs rapports, prêter attention à la situation des étrangers à la fois au regard de leur droit et dans la pratique concrète. Le Pacte accorde aux étrangers une protection totale quant aux droits qu'il garantit, et les États parties devraient observer ces prescriptions dans leur législation et dans leur pratique. La situation des étrangers en serait sensiblement améliorée. Les États parties devraient veiller à ce que les dispositions du Pacte et les droits qu'il prévoit soient portés à la connaissance des étrangers relevant de leur compétence» (observation générale no 15).

travailleurs migrants pourrait constituer, dans le contexte de mise en place de la «stratégie nationale de la migration, stratégie de l'emploi à l'international, rapports volontaires sur le suivi de la mise en œuvre du pacte de Marrakech», un levier de transparence, d'harmonisation et de renforcement du droit applicable respectivement aux travailleurs étrangers en situation régulière et aux autres.

## **2. La détection et la répression des migrations dans des conditions abusives**

L'État qui ratifie la première partie de la convention s'engage à déployer, en consultant les partenaires sociaux et avec leur appui, des moyens pertinents visant à déterminer systématiquement s'il existe:

- des migrants illégalement employés sur son territoire;
- des migrations en provenance ou à destination de son territoire, ou en transit par celui-ci, aux fins d'emploi contrevenant aux normes nationales ou internationales pertinentes.

Il doit aussi prendre «toutes les mesures nécessaires et appropriées» à l'encontre des personnes employant des travailleurs qui ont immigré dans des conditions illégales et des organisateurs des migrations irrégulières aux fins d'emploi. Les dispositifs à mettre en place doivent:

- Prévoir des contacts et des échanges systématiques d'informations avec les autres États concernés.
- Tendre à obtenir la poursuite des auteurs de trafics de main-d'œuvre, où qu'ils exercent leur activité.
- Retenir des sanctions dissuasives sur les plans administratif, civil et pénal (allant jusqu'à l'emprisonnement) à l'encontre des auteurs des actes constituant l'emploi illégal de travailleurs migrants, l'organisation de migrations aux fins d'emploi dans des conditions abusives et l'assistance sciemment apportée, à des fins lucratives ou non, à de telles migrations. La loi doit toutefois permettre à tout employeur poursuivi à ce titre de se soustraire aux poursuites en établissant sa bonne foi.

Avec le temps, ces obligations sont devenues une pratique courante et ont généré partout la réforme des lois régissant l'émigration et l'immigration ainsi que la répression du trafic des êtres humains. La Tunisie a mis en place depuis 2004 toute une réglementation répressive visant à lutter contre le trafic des migrants inspirée du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, qu'elle a ratifié en 2003 et dont l'objet est «de prévenir et combattre le trafic illicite de migrants, ainsi que de promouvoir la coopération entre les États Parties à cette fin, tout en protégeant les droits des migrants objet d'un tel trafic» (art. 2). Ce dispositif a été renforcé par l'adoption en 2016 de la loi contre la traite interne et internationale des personnes.

Afin de permettre la détection systématique de l'emploi illégal de migrants sur le territoire tunisien et la sanction de ses auteurs, le Code du travail oblige tout employeur à inscrire sur un registre les travailleurs migrants qu'il emploie. L'inspection du travail est chargée de vérifier la régularité de l'emploi des travailleurs migrants et les employeurs fautifs sont passibles de sanctions, que certaines analyses considèrent cependant comme peu dissuasives. Une plus grande conformité aux dispositions de la convention conduirait donc à augmenter la fréquence des inspections, avec ciblage des secteurs employant des travailleurs migrants, et à renforcer les sanctions et le contrôle des opérateurs informels qui interviennent dans la médiation pour l'emploi sur le marché du travail tunisien.

L'adoption récente de la loi sur le travail domestique, qui constitue l'un des secteurs où l'emploi des migrants dans des conditions abusives est le plus important, ainsi que la réforme en cours des textes réglementant les agences d'emploi privées sont en parfaite adéquation avec les dispositions de la convention.

## **3. La protection des droits acquis des migrants en cas de perte d'emploi**

Alors que les dispositions précédentes sont consacrées aux migrations dans des conditions abusives, comme indiqué dans le titre de la partie, l'article 8 protège le

travailleur migrant en situation régulière en cas de perte d'emploi. Il déclare que celui qui a résidé régulièrement aux fins de travail salarié ne pourra pas être considéré comme étant en situation illégale ou irrégulière en raison de la perte de son emploi. Cette situation ne doit pas en entraîner à elle seule le retrait du titre de séjour ou du permis de travail. Le paragraphe 2 du même article ajoute que le travailleur migrant devra aussi «bénéficier d'un traitement égal à celui des nationaux, spécialement en ce qui concerne les garanties relatives à la sécurité de l'emploi, le reclassement, les travaux de secours et la réadaptation».

L'article 9 prescrit que le travailleur, même en situation irrégulière, ne doit pas être privé de l'égalité de traitement avec les autres travailleurs pour la période de son emploi. Il lui est permis de faire valoir ses droits après la constatation de l'irrégularité de sa situation, notamment les avantages liés au salaire, aux accidents de travail et à la sécurité sociale. La règle a pour finalité d'empêcher que les employeurs profitent de la précarité juridique du travailleur migrant pendant la période d'emploi et à son terme.

La législation tunisienne n'aborde explicitement aucune de ces deux situations. Les règles applicables à l'emploi des étrangers soumettent la conclusion du contrat de travail au visa de l'administration chargée de l'emploi. Au vu de ce document, le titre de séjour est accordé pour une durée qui peut être équivalente. Mais la loi autorise l'administration concernée à retirer ce titre lorsque les raisons de son attribution prennent fin. Autrement dit, le travailleur qui perd son emploi peut se voir retirer son titre de séjour de ce fait. Concernant la sécurité de l'emploi, le Code du travail prévoit l'égalité des droits entre le travailleur étranger et son homologue tunisien. Mais, dans la mesure où le contrat du travailleur étranger est forcément à durée limitée, il n'accède jamais aux avantages attachés au CDI et ne peut donc être considéré comme un travailleur permanent (art. 6-4).

Par ailleurs, sous réserve d'une

interprétation différente du Code du travail par la justice, on peut craindre que le contrat du travailleur migrant soit considéré comme nul lorsque ce dernier n'a pas obtenu le visa de l'autorité administrative et lorsqu'il continue à s'appliquer au-delà de l'échéance autorisée. Le travailleur ne saurait alors s'en prévaloir devant la justice pour obtenir le respect des dispositions régissant le travail et la sécurité sociale. Cette hypothèse contredit la possibilité reconnue par la convention au travailleur en situation irrégulière «de faire valoir ses droits devant un organisme compétent, soit personnellement, soit par ses représentants<sup>4</sup> » (art. 9, paragr. 2).

De plus, les règles applicables aux procédures d'éloignement et les délais impartis au migrant en situation irrégulière pour quitter le territoire, y compris en cas de retrait du titre de séjour après un séjour régulier, peuvent entraver les conditions d'introduction d'un recours devant la justice.

Rien dans la législation tunisienne n'exonère non plus un migrant d'avoir à supporter le coût de son expulsion alors que le paragraphe 3 de l'article 9 de la convention déclare qu'«en cas d'expulsion du travailleur ou de sa famille, ceux-ci ne devront pas en supporter le coût».

La ratification de cette partie de la convention devrait donc entraîner un ajustement de sa législation tunisienne pour permettre d'autoriser la dissociation de la durée du titre de séjour de celle de la relation du travail, de prévoir explicitement la reconnaissance des droits du travailleur migrant en situation irrégulière découlant d'un emploi antérieur et de prévoir des délais raisonnables en matière d'éloignement pour irrégularité de statut afin de rendre effectives les voies de recours.

## II. L'égalité de chances et de traitement des travailleurs en situation régulière

Le principe de l'égalité et de la non-

---

4 Rappelons l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation sur la question: celle-ci a opéré un revirement en reconnaissant les droits du travailleur migrant sur la base du travail fait, en dépit de l'irrégularité du contrat de travail. Voir: Arrêt no 13014, Bull. civ. 2007, et son analyse dans Plaidoyer pour la réforme des lois relatives aux migrants, aux étrangers et à la nationalité en Tunisie, M. Ben Jemia et S. Ben Achour, 2014.

discrimination est au cœur des droits humains. Dans le domaine du travail, l'OIT lui a notamment consacré la convention no 111, qui prohibe sept motifs de discrimination, dont certains, comme la race, la religion et la couleur, affectent particulièrement les migrants et les minorités nationales. La nationalité ne figure pas parmi ces motifs. La jouissance de la citoyenneté nationale peut encore justifier la différenciation dans la reconnaissance de certains droits, particulièrement celui d'accéder au travail. Les dispositions de cette partie de la convention admettent cette forme d'expression de la souveraineté nationale tout en veillant à limiter son impact sur l'exercice des droits fondamentaux au travail et dans la société.

On a relevé que la convention no 97 prescrit aussi l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants régulièrement admis au travail et les travailleurs nationaux dans l'exercice des droits au travail, à la protection sociale, au logement, en matière fiscale et devant la justice<sup>5</sup>. Elle encourage également l'intégration sociale et professionnelle et l'exonération des droits de douane sur les effets et équipements personnels et le recours à la justice. Dans le même esprit, la convention no 143 invite les États qui ratifient sa deuxième partie à poursuivre cet effort dans le cadre d'une politique nationale visant à éliminer la discrimination à l'égard des migrants, à favoriser le regroupement familial et à promouvoir l'égalité de traitement.

### 1. Des méthodes à adopter

L'État doit s'efforcer d'obtenir la collaboration des partenaires sociaux et des autres organismes concernés pour favoriser l'acceptation et l'application de la politique visant à l'instauration de l'égalité.

Sur les plans juridique et institutionnel, l'État doit abroger les dispositions légales contraires, modifier les pratiques administratives défavorables et adopter

de nouvelles mesures en conformité avec l'objectif d'égalité. Ces mesures doivent être soutenues par des programmes d'éducation pertinents, des actions visant à procurer aux travailleurs migrants la connaissance la plus complète de leurs droits et obligations ainsi que l'assistance et la protection appropriées pour leur exercice effectif.

L'article 10 encourage l'adoption de mesures adaptées aux circonstances et usages du pays visant à garantir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, de sécurité sociale, de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives pour les personnes qui, en tant que travailleurs migrants ou en tant que membres de leur famille, se trouvent légalement sur le territoire national.

La politique sociale à déployer à cette fin doit prendre en compte leurs besoins spécifiques durant la période d'adaptation à la société d'accueil tout en veillant à les faire bénéficier de tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux. Dans cet esprit, les efforts des travailleurs migrants et de leurs familles pour préserver leur identité nationale et les attaches avec leur pays d'origine doivent être encouragés et aidés, y compris l'enseignement de la langue maternelle à leurs enfants. L'État doit aussi «garantir l'égalité de traitement en matière de conditions de travail entre tous les travailleurs migrants exerçant la même activité quelles que soient les conditions particulières de leur emploi».

En Tunisie, sous réserve de quelques restrictions, notamment afférentes à l'exercice de la liberté syndicale, l'égalité au travail est largement acquise, du moins dans les textes en vigueur. En revanche, les mesures favorables au rassemblement familial, à l'éducation, à l'égalité et à la non-discrimination, à l'information des migrants sur leurs droits et à l'assistance à leur procurer en vue de préserver leur identité et de s'intégrer dans la société ne

---

5 L'étude d'ensemble de 2016 note ainsi: «Le but des instruments de 1949 est de proscrire l'inégalité de traitement due principalement à la législation ou à des mesures prises par les autorités administratives, mais la Partie II de la convention no 143 et la recommandation no 151 vont plus loin dans l'intention de favoriser l'égalité des chances et d'éliminer les pratiques discriminatoires envers les travailleurs migrants. La politique d'égalité nationale dont il est question à l'article 10 de la convention no 143 porte en particulier sur les différences de traitement et de chances fondées sur la nationalité» (paragr. 335).

font visiblement pas l'objet d'une politique spécifique.

## 2. Le regroupement familial à faciliter

L'article 13 invite l'État d'emploi qui ratifie cette partie de la convention à prendre les mesures nécessaires, en collaboration avec les autres États, pour faciliter le rapprochement du travailleur migrant en situation régulière avec son conjoint, ses enfants et éventuellement ses deux parents à charge.

La loi tunisienne est muette sur la question. Rien n'oblige l'autorité chargée de délivrer les titres de séjour à accorder aux membres de la famille du travailleur migrant le droit de séjour, ni même le visa d'entrée sur le territoire. La limitation de l'autorisation de travail à deux ans n'incite pas non plus à la généralisation de la règle. Mais, dans la mesure où l'immigration régulière concerne restrictivement les cadres qualifiés dont les ressources sont suffisantes, il ne devrait pas y avoir d'obstacles à satisfaire à cette aspiration des travailleurs migrants. La formulation explicite de règles en la matière devrait suffire à assurer la conformité formelle avec cette obligation, en laissant à l'autorité de contrôle la liberté de s'y opposer lorsque les conditions ne sont pas réunies.

## 3. La poursuite du séjour pour l'emploi

Les mesures prévues par l'article 14 sont également formulées, non pas comme des règles impératives, mais plutôt comme des orientations que l'État est encouragé à suivre en faveur des travailleurs qu'il a admis régulièrement sur son territoire pour y travailler et s'intégrer dans les milieux professionnel et social. La convention no 97 pose elle aussi des principes de base à cette fin.

L'État d'emploi devrait ainsi reconnaître au travailleur migrant, au terme d'un séjour régulier de deux ans au plus et/ou au terme de son premier contrat de travail à durée déterminée, la liberté d'exercer un autre emploi dans le pays. La convention soutient également l'admission de la mobilité des travailleurs migrants sur le territoire et la reconnaissance de ses qualifications professionnelles, certificats et diplômes

acquis à l'étranger. Le gouvernement demeure néanmoins libre de « restreindre l'accès à des catégories limitées d'emplois et de fonctions lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt de l'État ».

Le droit du travail tunisien fixe, en principe, à deux années la durée maximum de l'autorisation de travail et conditionne son octroi et son renouvellement à l'absence de candidat tunisien pour le même poste. Le travail d'un étranger n'est autorisé qu'à titre temporaire et il n'est guère envisageable de permettre la mobilité d'un travailleur étranger après le terme de l'autorisation, quelle que soit sa durée. Même si des assouplissements ont été introduits pour proroger jusqu'à quatre voire cinq ans les autorisations de travail et de séjour, il n'est pas dans l'esprit du régime de migration en vigueur de favoriser un statut permanent de travailleur migrant permettant le changement d'emploi et la liberté de résidence.

## Conclusions

La convention no 143 demeure à jour, malgré les mutations que connaît la question migratoire. Elle est en phase aussi bien avec l'esprit et les objectifs du Pacte de Marrakech qu'avec les orientations et les objectifs qui guident l'élaboration des stratégies nationales d'émigration et d'immigration de la Tunisie. Dans le respect de la souveraineté des États en matière d'admission des travailleurs migrants, aussi bien sur le territoire que dans l'emploi, elle vise deux objectifs qu'on retrouve dans tous les instruments internationaux afférents à la migration: d'une part lutter contre les migrations irrégulières, qu'elle qualifie de migrations dans des conditions abusives; d'autre part veiller au respect des droits fondamentaux des travailleurs migrants et éviter que leur exploitation ne soit source de profit pour des employeurs fraudeurs. Les finalités comme ses procédés de la convention sont conformes aux fondamentaux de la politique d'immigration et aux valeurs constitutionnelles du pays.

La ratification du protocole facultatif du pacte international sur les droits civils et politiques ainsi que les nombreuses réformes législatives en vigueur depuis

peu ou en voie d'aboutissement (loi contre la discrimination raciale faisant spécifiquement mention de la protection des migrants victimes de cette discrimination, loi sur le travail domestique, protection des personnes migrantes victimes de traite, inclusion des migrants parmi les bénéficiaires de la loi «l'Amen Ejtimaï») poussent objectivement à l'intégration des normes de cette convention en droit interne. Sa ratification confirmerait les progrès réalisés et la volonté de les poursuivre sur la base de règles communes à promouvoir pour et par la coopération internationale.

En matière de lutte contre la migration irrégulière, l'adhésion à ces normes se situe dans la continuité de la ratification du protocole additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale, portant sur le trafic illicite de migrants et les mesures législatives adoptées pour lutter contre celui-ci. Les outils à déployer pour la détection de l'emploi illégal de migrants et la sanction à l'encontre de ses auteurs sont les mêmes que ceux prévus par la législation en vigueur et appliqués par les autorités concernées. La convention renforce leur légitimité, mobilise la coopération en leur faveur et propose des procédés d'adéquation qui confèrent au système global sa cohérence.

En prescrivant de reconnaître au migrant employé illégalement les droits garantis à tous les travailleurs sans distinction, la convention cherche autant à limiter l'exploitation et l'attractivité du travail irrégulier pour les employeurs qu'à donner un sens au principe d'égalité au travail qui découle aussi bien des principes des droits humains que des normes internationales de travail. Loin d'encourager la migration irrégulière, la mise en œuvre de cette règle permet de concilier les objectifs de protection sociale universelle et ceux de concurrence loyale et de respect de la législation sur la migration. La convention appelle objectivement à améliorer le contrôle et à renforcer, par la prévention et des sanctions dissuasives, les abus provenant tant d'intermédiaires que d'employeurs malhonnêtes. L'évolution récente de la jurisprudence tunisienne marque d'ailleurs une avancée sur cette voie: elle empêche désormais que la proclamation de la nullité

du contrat de travail enrichisse l'employeur au détriment du travailleur en situation précaire.

L'égalité de traitement entre les travailleurs migrants en situation régulière et les travailleurs nationaux est quant à elle largement acquise en droit du travail et de la sécurité sociale. Les mesures légales visant à lutter contre le racisme et la xénophobie devraient permettre d'avancer dans la mise en œuvre de ce principe au sein de la société. Des ajustements des textes et de la pratique administrative devraient aussi clarifier et améliorer l'accès des travailleurs qui se conforment au droit en vigueur et se prévalent naturellement de droits universels aux services publics. À ce titre, la convention présente une grande souplesse en précisant que les États membres peuvent «adapter les mesures prises afin de tenir pleinement compte des circonstances nationales» (Étude d'ensemble, paragr. 87).

Le choix entre la ratification immédiate des deux parties de la convention et l'avancée progressive sur cette voie participe de la stratégie nationale à adopter.



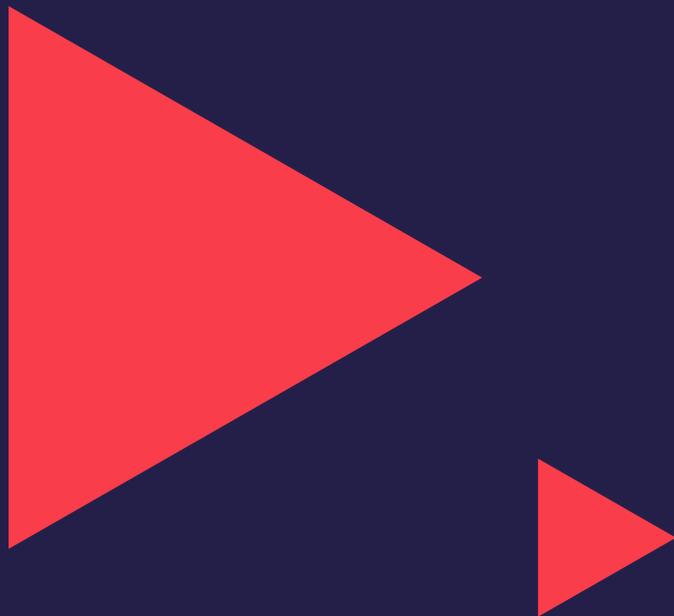


# 4

## Chapitre

---

Le droit tunisien à l'épreuve de la convention des  
nations unies de 1990





La convention des Nations Unies est l'instrument juridique international le plus récent sur la migration pour le travail qui soit ouvert à la ratification des États. Son adoption par l'Assemblée générale de l'ONU en 1990 a couronné près de vingt ans de négociations, dans un contexte mondial marqué par des transformations profondes des besoins qualitatifs et quantitatifs de main-d'œuvre industrielle, mais aussi par des transformations démographiques et des exodes massifs de migrants économiques mais aussi de réfugiés et de demandeurs d'asile.

Même si la convention puise ses motifs et l'essentiel de ses normes dans des instruments internationaux préexistants auxquels tous les États ont adhéré, les controverses qui ont jalonné les restrictions à la migration dans les traditionnels pays de destination ont conféré une sensibilité extrême à la question de sa ratification. Dans un environnement de précarité de l'emploi engendrée par les mutations du travail et le chômage dans de nombreux pays d'accueil, l'adhésion à un instrument qui déclare l'universalité des droits fondamentaux des migrants a pu être perçue par certaines opinions publiques comme un engagement international en faveur de la migration, alors que les politiques nationales et régionales de l'emploi cherchaient ouvertement à la limiter. Cette situation a empêché l'adhésion franche des pays d'emploi des travailleurs migrants à cet instrument alors même que leurs législations sont largement en conformité avec ses prescriptions. En face, de nombreux pays de transit et d'émigration ne comprennent pas pourquoi ils sont invités à ratifier une convention qui les pousse à se conformer en la matière aux droits humains alors que les grands États s'abstiennent d'y adhérer.

Le nombre limité de ratifications de cet instrument, comparativement aux autres

conventions relatives aux droits humains et aux droits fondamentaux au travail, témoigne des préjugés qui l'entourent de part et d'autre. Or, il suffit de se reporter à son article 79 pour se rendre compte qu'elle ne peut en rien limiter la souveraineté des États en la matière: «Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte au droit de chaque État partie de fixer les critères régissant l'admission des travailleurs migrants et des membres de leur famille.» L'article précise ensuite: «En ce qui concerne les autres questions relatives au statut juridique et au traitement des travailleurs migrants et des membres de leur famille, les États parties sont liés par les limitations imposées par la présente Convention<sup>1</sup> .» Or, ces limitations puisent l'essentiel de leur contenu dans les normes de droits humains et laissent souvent aux États la liberté de décider des mesures de mise en œuvre conformes à leurs systèmes juridiques nationaux<sup>2</sup> . Elles présentent aussi l'avantage de traiter séparément les règles régissant le respect des droits fondamentaux à appliquer même aux personnes en situation irrégulière et les droits à consacrer aux travailleurs et membres de leur famille légalement admis dans le pays, tels qu'ils sont consacrés par les normes fondamentales du travail et des droits humains sous la garantie de la loi et le contrôle de la justice<sup>3</sup> . Leur implémentation est forcément progressive et ajustable aux réalités évolutives de la migration internationale. La convention consacre d'ailleurs une sixième partie à des mesures de «promotion de conditions saines, équitables, dignes et légales en ce qui concerne les migrations internationales des travailleurs migrants et des membres de leur famille», qui rappellent, dans leur esprit, les mesures non contraignantes du Pacte de Marrakech. Mais, si les autres prescriptions ne relèvent pas de la soft law, elles puisent néanmoins leur essence

---

1 L'article 81 ajoute que ces droits n'apportent aucunement de restrictions aux mesures et libertés plus favorables accordées soit en droit ou par la pratique d'un État partie, soit en vertu d'un accord international, et ne supportent aucune interprétation autorisant leur violation.

2 L'article 84 engage l'État à «prendre toutes les mesures législatives et autres nécessaires à l'application des dispositions de la Convention» et l'article 83 l'engage à garantir des voies de recours efficaces et l'exécution des mesures subséquentes, y compris à l'encontre «des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles», renforçant ainsi l'édification de l'État de droit dans le respect de la souveraineté nationale.

3 La convention fondamentale de l'OIT sur l'égalité et la non-discrimination dans l'emploi et la profession ne limite d'ailleurs pas ce principe aux seuls travailleurs en situation régulière.

dans les droits humains et s'appréhendent comme des objectifs à atteindre selon une approche par les droits.

La convention s'applique ainsi aux «personnes qui vont exercer, exercent ou ont exercé un travail dans un pays dont elles ne sont pas ressortissantes», sans distinction de statut dans la profession, alors que la plupart des normes de travail s'appliquent principalement aux salariés<sup>4</sup>. Seules des catégories limitativement désignées de travailleurs sont exclues de son champ d'application<sup>5</sup>. La protection qu'elle organise concerne aussi bien les droits fondamentaux au travail que les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels dont les travailleurs et les membres de leur famille jouissent selon les cas, dans leur pays ou dans celui où ils se trouvent.

L'implémentation formelle de ces droits appelle une coopération entre les pays d'émigration, d'immigration et de transit. Les politiques nationales de migration, qui sont naturellement façonnées par les besoins du marché de l'emploi, doivent appréhender la question migratoire dans sa globalité, sans renier les priorités et les choix nationaux.

La plupart des règles de la convention sont formulées en faveur des migrants et des membres de leur famille sans distinguer entre les États d'origine<sup>6</sup>, de transit et d'emploi. En fonction de leur contenu, elles ont vocation à être invoquées par leurs bénéficiaires autant à l'égard du pays d'origine que de l'État de transit ou d'emploi. Dans chaque État partie, la convention s'applique tant aux citoyens

ayant la qualité juridique requise qu'aux personnes étrangères dont la présence sur son territoire est motivée par l'exercice actuel, futur ou passé d'une activité professionnelle. Peu importe que ces travailleurs soient effectivement occupés ou en quête d'un travail. Ni le statut dans la profession (salarié, indépendant, associé, artisan, membre d'une profession libéral...), ni la durée de l'emploi, ni son exercice à titre temporaire, occasionnel ou permanent ne comptent pour la reconnaissance de la qualité de travailleur migrant, dès lors qu'il s'agit de ressortissants de pays étrangers dont le séjour et/ou la mobilité sur le territoire est en rapport avec l'exercice d'un travail effectif, recherché ou réalisé<sup>7</sup>. La mise en œuvre des mêmes règles relève pour les uns de l'exercice des droits de la citoyenneté et pour les autres de la condition d'étranger, sans écarter pour autant l'hypothèse, de moins en moins rare, de la double nationalité (état civil, retour, documents administratifs, droit à la vie...) <sup>8</sup>. De surcroît, en la matière, aucune réciprocité ne peut être invoquée pour écarter l'application de la convention.

La convention constitue un cadre normatif de référence servant à assurer la protection juridique que le droit national confère autant aux émigrés qu'aux immigrés. C'est aussi un instrument d'orientation des politiques publiques de la migration sur les voies du respect des valeurs humaines universelles et de la lutte contre les migrations dans des conditions abusives tant pour les migrants eux-mêmes que pour les sociétés et les États. Aussi, la perspective de la ratification de la convention par la Tunisie ne doit pas résulter de l'inventaire des concordances de ses règles avec le droit interne, mais

---

4 La cinquième partie de la convention prescrit toutefois des règles dérogatoires, notamment pour les indépendants et les frontaliers.

5 L'article 3 exclut les réfugiés et apatrides, les personnels couverts par un statut diplomatique consulaire ou assimilé, les coopérants techniques, les étudiants et stagiaires, les investisseurs et les gens de mer.

6 Ainsi, l'article 41 s'adresse explicitement à l'État d'origine en stipulant le droit des migrants et des membres de leur famille à prendre part aux affaires publiques de leur État d'origine, de voter et d'être élus au cours d'élections organisées par cet État, conformément à sa législation et en prescrivant à ces États l'obligation de faciliter l'exercice de ces droits.

7 Il en découle implicitement l'exclusion des personnes qui vivent de ressources propres ne provenant pas de leur activité passée ou présente dans le pays, tels que les rentiers et retraités qui y ont élu résidence et vivent exclusivement de ce type de revenus.

8 Il est notable, à ce sujet, que de nombreux rapports nationaux sur l'application de la convention se focalisent sur les droits et les prestations assurés aux migrants nationaux, tant le cadre juridique et institutionnel régissant les travailleurs migrants étrangers est lacunaire.

être envisagée à travers l'identification des progrès à réaliser en droit et dans la pratique pour mettre les politiques publiques en matière de migration au niveau des normes des droits humains. Il s'agit moins de chercher dans l'océan des règles et de pratiques nationales les dispositions qui correspondent aux normes internationales ou de constater leur absence que de relever les dispositions du droit interne contraires et les pratiques à modifier dans l'immédiat ou progressivement pour être en conformité avec les engagements constitutionnels du pays autant qu'avec leur formulation dans la convention.

Le texte de la convention est constitué de 93 articles répartis en neuf parties. La troisième partie (art. 8 à 35) mentionne les droits reconnus à tous les migrants et aux membres de leur famille, abstraction faite de la régularité de leur situation. La quatrième partie (art. 36 à 56) mentionne les droits dont jouissent seulement les migrants et les membres de leur famille en situation régulière. Les dispositions

particulières de la cinquième partie (art. 57 à 63) apportent quant à elles des dérogations partielles à ces deux dispositifs principaux en ce qui concerne l'exercice des droits par des catégories nommées de travailleurs migrants. Les autres parties traitent des définitions, du champ d'application et de mesures générales et finales<sup>9</sup>.

Comme la convention tire la plupart de ses règles des principes et règles des droits consacrés par la Charte des droits de l'homme, son contenu se destine à être invoqué au-delà de la sphère des États parties<sup>10</sup>. Elle constitue une source de droit international incontournable pour les organisations internationales, tant dans leurs rapports respectifs qu'avec les États<sup>11</sup>. Son impact est considérable aussi sur les travaux et les résolutions des différents organes et conférences de l'ONU<sup>12</sup>.

---

9 La première partie est consacrée au champ d'application et aux définitions de la convention (art. 1 à 6), la deuxième est constituée d'un seul article qui proclame la règle de non-discrimination (art. 7), la sixième partie formule des mesures promotionnelles de conditions saines, équitables, dignes et légales dans les migrations internationales (art. 64 à 71), la septième est consacrée à l'application de la convention (art. 72 à 78), la huitième à des dispositions générales (art. 79 à 89) et la dernière à des dispositions finales (art. 85 à 93).

10 Dans son préambule, comme dans la formulation de ses dispositions, elle reprend les prescriptions pertinentes des principales conventions de l'ONU en précisant parfois les mesures d'application puisées dans les normes internationales du travail. Elle constitue de ce fait une synthèse d'engagements que la plupart des États ont contractés par la ratification d'autres conventions internationales. C'est pourquoi elle se présente comme un indicateur des progrès réalisés et de ceux qui restent à accomplir par l'adhésion à d'autres conventions pertinentes relatives aux droits fondamentaux des travailleurs.

11 Dans une déclaration du 30 septembre 2010, le Groupe mondial sur la migration, composé de 12 agences de l'ONU, de la Banque mondiale et de l'OIM, a rappelé que tous les migrants, quel que soit leur statut, ont «le droit à la protection de leurs droits économiques, sociaux et culturels», le droit de ne pas subir de discrimination fondée sur leur origine nationale et le droit d'être protégés contre l'exploitation. Voir: Déclaration du Groupe mondial sur la migration sur les droits de l'homme des migrants en situation irrégulière,

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/GMGJointStatement\\_fr.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/GMGJointStatement_fr.pdf);

également: <https://rm.coe.int/16806f140a>

12 Dans sa recommandation générale (no 30) sur les non-citoyens, le comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) avait rappelé que «tous les individus ont le droit de jouir de leurs droits en ce qui concerne le travail et l'emploi, y compris la liberté de réunion et d'association, à partir du moment où une relation de travail a été initiée jusqu'au moment où elle se termine». Voir: CERD, General Recommendation no. 30: Discrimination Against Non Citizen, 01/10/2004:

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument>;  
également: Statement of the Global Migration Group on the Human Rights of Migrants in Irregular Situation, 20/09/2010:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E>.

Plus récemment il a orienté et nourri le pacte adopté le 19 décembre 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies sous la double dénomination de «Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières» et de «Pacte de Marrakech».

## I- La règle faîtière de non-discrimination

Pour souligner la centralité du principe de non-discrimination dans l'application de ses dispositions, la convention a placé son article 7 dans une partie qui lui est intégralement réservée intitulée «Non-discrimination en matière de droits». Elle énonce que «les États parties s'engagent, conformément aux dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, à respecter et à garantir à tous les travailleurs migrants et aux membres de leur famille se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction les droits reconnus dans la présente Convention sans distinction aucune, notamment de sexe, de race, de couleur, de langue, de religion ou de conviction, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale, ethnique ou sociale, de nationalité, d'âge, de situation économique, de fortune, de situation matrimoniale, de naissance ou de toute autre situation».

La référence aux dispositions des instruments des droits de l'homme rappelle que leurs dispositions proclament l'égalité des droits, entendue comme leur jouissance par tous les sujets auxquels ils s'appliquent de la même manière. La règle de non-discrimination renforce ce principe par l'interdiction de toute préférence ou distinction fondée sur des motifs manifestement contraires à la dignité humaine. Aussi les conventions internationales et les lois nationales articulent-elles l'interdiction de la discrimination à des motifs souvent cités à titre limitatif. Parmi eux figurent en particulier la race, la couleur, le sexe, la religion l'opinion politique, l'ascendance nationale et l'origine sociale.

La convention de l'OIT no 111 sur la discrimination dans l'emploi et la profession interdit la discrimination fondée sur l'un des sept motifs qu'elle mentionne et parmi lesquels ne figure pas la nationalité. Elle encourage toutefois les États à inclure d'autres motifs interdits de discrimination.

Les travaux de la commission d'experts portant aussi bien sur cette convention que sur les instruments relatifs aux travailleurs migrants affirment que rien dans les normes internationales applicables au travail ne porte atteinte à la liberté des États de déterminer les conditions d'admission à l'emploi des étrangers. D'autres conventions internationales citent souvent à titre indicatif seulement les motifs de non-discrimination inadmissibles, sans faire mention à la nationalité, laissant implicitement aux États la liberté de déterminer l'étendue de la reconnaissance des droits aux étrangers par la loi et les engagements internationaux<sup>13</sup>.

L'article 7 de la convention reprend les motifs de non-discrimination fréquemment indiqués dans les instruments internationaux en leur ajoutant la nationalité. Il prescrit ainsi l'égalité de traitement des travailleurs migrants et des membres de leur famille sans considération de leur nationalité, ce qui revient à interdire un traitement moins favorable à une personne pour le seul motif de sa nationalité. Le champ d'application matériel de la règle se limite aux droits formulés dans la convention, selon qu'il s'agit d'étrangers se trouvant en situation irrégulière ou bien de travailleurs régulièrement admis au territoire et dans le travail. Leur contenu n'aborde aucunement les conditions d'admission et de séjour sur le territoire ni les mesures régissant l'accès à l'emploi, qui continuent de relever de la souveraineté des États. Toute latitude est laissée aux États d'accorder des droits ou avantages supérieurs à des catégories déterminées d'étrangers par la loi ou par des conventions internationales, notamment les accords de coopération, les conventions d'établissement et les traités d'intégration économique ou politique.

Sous ces réserves, la portée de la règle est absolue en ce qui concerne les droits prescrits par la troisième partie de la convention, dans la mesure où ils sont reconnus à tous les travailleurs migrants et aux membres de leur famille sans distinction. Ses dispositions consacrent le seuil minimum de droits auxquels peuvent prétendre les travailleurs

<sup>13</sup> Les pactes jumeaux interdisent la discrimination à l'égard des non-nationaux. Toutefois, le PIDCP déroge à la règle en ce qui concerne le droit de vote et la liberté de circulation et de choix de résidence, et le PIDESC en ce qui concerne la jouissance des droits économiques.

migrants et les membres de leur famille se trouvant sur le territoire de l'État partie en toute circonstance. La convention donne un contenu ciblé aux droits consacrés par les conventions de droits de l'homme, sous réserve de certaines limitations<sup>14</sup> en faveur des non-nationaux et dont le respect a été rappelé par les comités chargés de superviser l'application de ces instruments<sup>15</sup>.

La jouissance de ces droits peut se revendiquer à l'égard de l'État partie, qu'il soit d'origine, de transit ou d'emploi. Elle peut donc interférer avec les droits conférés par la citoyenneté nationale ou par assimilation, tels qu'ils sont reconnus aux Tunisiens du monde par leur droit national ou celui du pays de résidence, notamment en matière d'identité, de culture, de couverture sociale et de droits civils et politiques. C'est pourquoi la convention, à l'instar de celles de l'OIT, encourage les États à régler par voie de conventions bilatérales les questions d'intérêt commun.

Ces nuances dans l'interprétation et l'application du principe de non-discrimination échappent parfois à certaines parties prenantes et amplifient à tort les engagements découlant de la convention. Les organes de contrôle internationaux cherchent à dissiper ces craintes tout en mettant en exergue le rôle actif dévolu à l'État partie pour promouvoir l'application non discriminatoire des droits fondamentaux, à commencer par l'amélioration de leur connaissance. À ce propos, l'article 33 de

la convention dispose: «Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit d'être informés par l'État d'origine, l'État d'emploi ou l'État de transit, selon le cas, en ce qui concerne aussi bien les droits que leur confère la présente Convention que les conditions d'admission, leurs droits et obligations en vertu de la législation et des usages de l'État concerné et toute autre question qui leur permette de se conformer aux formalités administratives ou autres dans cet État.»

Il ajoute que l'État partie doit prendre les mesures qu'il juge appropriées pour diffuser lesdites informations ou pour veiller à ce qu'elles soient fournies par les employeurs, les syndicats ou autres organismes ou institutions appropriés. Il doit aussi, en fonction des besoins, coopérer à cette fin avec les autres États concernés. L'article précise enfin: «Les informations adéquates sont fournies, sur demande, aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille, gratuitement et, dans la mesure du possible, dans une langue qu'ils comprennent.»

D'autres dispositions et commentaires émanant des organes de contrôle précisent que cette obligation devrait se décliner aussi en mesures de sensibilisation, de formation et d'éducation à l'adresse du public, des personnels administratifs, des migrants et des membres leur famille. Son contenu devrait porter autant sur leurs droits que sur leurs devoirs<sup>16</sup>.

---

14 L'interdiction de discrimination concerne les droits prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à l'exception du droit de vote, qui est réservé aux nationaux, et de la liberté de circulation et du choix de résidence réservée aux étrangers en situation régulière (art. 25 et art. 12). Pour le PIDESC les exceptions à l'universalité de l'accès aux droits prévus concernent la possibilité de limiter l'accès aux droits économiques: «Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantissent les droits économiques reconnus dans le présent pacte à des non-ressortissants» (art. 2, paragr. 3).

15 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale no 20 sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, paragr. 30. Dans son observation générale no 15, le Comité des droits de l'homme (institué par le PIDCP) «estime que les États parties devraient, dans leurs rapports, prêter attention à la situation des étrangers à la fois au regard de leur droit et dans la pratique concrète. Le Pacte accorde aux étrangers une protection totale quant aux droits qu'il garantit, et les États parties devraient observer ces prescriptions dans leur législation et dans leur pratique. La situation des étrangers en serait sensiblement améliorée. Les États parties devraient veiller à ce que les dispositions du Pacte et les droits qu'il prévoit soient portés à la connaissance des étrangers relevant de leur compétence». Voir: Comité des droits de l'homme, observation générale no 15 sur la situation des étrangers au regard du pacte, 1986. Également: CERD, recommandation générale no 30 sur la discrimination et le racisme contre les non ressortissants, 2004; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination (CEDAW), déclaration no 26 sur les travailleurs migrants, 2005.

16 L'article 34 énonce: «Aucune disposition n'a pour effet de dispenser les travailleurs migrants de l'obligation de se conformer aux lois et règlements de tout État de transit et de l'État d'emploi et à celle de respecter l'identité culturelle des habitants de ces États.»

L'article 37 traite des informations à produire dans le cadre des migrations organisées par des accords bilatéraux. Ses prescriptions devraient, dans le contexte actuel, concerner aussi les migrations organisées par les agences d'intermédiation<sup>17</sup>. Il prescrit l'obligation de recevoir avant le départ toutes les informations utiles sur les conditions d'admission, de séjour et d'exercice des activités rémunérées et les exigences auxquelles doivent se conformer les migrants. Ces derniers doivent également connaître les autorités auxquelles ils doivent s'adresser pour modifier ces conditions.

Des règles similaires sont prévues dans les conventions nos 97 et 143. On a relevé à ce sujet que la Tunisie possède un dispositif institutionnel adéquat pour les appliquer aux travailleurs migrants tunisiens et aux membres de leur famille. En revanche, faute de disposer d'une autorité ou d'une agence qui centralise les actions requises à l'égard des travailleurs migrants étrangers, des mesures adaptées devraient être prises pour permettre de s'acquitter et de rendre compte valablement de ces obligations.

## II- Les droits reconnus à tous les travailleurs migrants et aux membres de leur famille

L'indication des droits figurant dans cette partie suit, sans le dire, la distinction qu'opère la Charte des droits de l'homme entre, d'une part, les droits civils et politiques<sup>18</sup> et, d'autre part, les droits économiques, sociaux et culturels.

L'État demeure libre de fixer les conditions d'admission, de résidence et d'accès à l'emploi des travailleurs migrants et des membres de leur famille. L'article 35 précise

qu'aucune disposition de cette partie de la convention «ne peut être interprétée comme impliquant la régularisation de la situation des travailleurs migrants ou des membres de leur famille dépourvus de documents ou en situation irrégulière, ni un droit quelconque à cette régularisation de leur situation, ni comme affectant les mesures visant à assurer des conditions saines et équitables pour les migrations internationales, prévues dans la sixième partie de la présente Convention».

### 1. Les droits civils

Dès lors que ces principes sont également inscrits dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la Tunisie, leur prévalence sur le droit interne est garantie par la Constitution (art. 20). Certains sont solennellement réaffirmés par la Constitution sans distinction entre les citoyens et les étrangers. D'autres sont garantis explicitement pour les Tunisiennes et les Tunisiens et il convient de référer aux lois pour déterminer si les étrangers pourraient éventuellement être privés de leur jouissance.

C'est le cas du droit au retour dans le pays qui est énoncé à l'article 8 de la convention et inscrit à l'article 25 de la Constitution en faveur des citoyens. À l'égard des étrangers, il s'exerce sans restriction, conformément à la loi sur la condition des étrangers<sup>19</sup>.

Les droits à la vie, à l'intégrité physique et l'interdiction de la torture, qui font l'objet des articles 9 et 10 de la convention, trouvent dans les articles 22 et 23 de la Constitution leur application à toutes les personnes et dans la législation pénale la sanction de leur violation.

L'interdiction de l'esclavage, de la servitude, du travail forcé ou obligatoire mentionnée à l'article 11 de la convention trouve son

17 Le projet de loi no 70/2019 relatif à l'organisation de l'exercice de l'activité de placement des Tunisiens tend à limiter la pratique actuelle qui échappe à un cadre légal contraignant. Il est largement inspiré de la convention de l'OIT no 191. Voir: [http://www.arp.tn/site/projet/AR/fiche\\_proj.jsp?cp=108106](http://www.arp.tn/site/projet/AR/fiche_proj.jsp?cp=108106)

18 En ce qui concerne les droits politiques, l'article 42 encourage les États à fixer par des accords bilatéraux les conditions de leur exercice par les travailleurs en situation régulière.

19 Il va de soi toutefois que l'entrée et la sortie du territoire, aussi bien des Tunisiens que des étrangers, doit s'effectuer par un poste frontalier de contrôle et satisfaire aux conditions prescrites notamment par les lois de 1975 et de 1968 telles qu'elles ont été modifiées et complétées en y insérant des mesures répressives incluant l'emprisonnement.

équivalent aussi bien dans la ratification des conventions de l'OIT nos 29 et 105 et des conventions internationales relatives à la traite des personnes que dans les dispositions contraignantes des législations du travail et pénale applicables à l'égard de tous. Il faut toutefois souligner que, selon les travaux de la CEACR, l'exécution ou la poursuite d'un travail contre la volonté du travailleur en situation irrégulière, et sous la menace d'être dénoncé au service d'immigration ou de la police, correspond au critère de travail forcé ou obligatoire prohibé par ces conventions<sup>20</sup>. Or, la législation en vigueur érige la dénonciation de cette relation en obligation dont le non-respect est pénalement sanctionné. La question de l'harmonisation législative semble dès lors posée, eu égard à ces conventions fondamentales<sup>21</sup>. La loi organique du 3 août 2016, relative à la prévention et à la lutte contre la traite des personnes apporte des aménagements au profit des victimes en leur accordant une excuse absolutoire et une assistance médicale, juridique et sociale.

La jouissance de la liberté de pensée, de conscience et de religion, telle que prévue à l'article 12 de la convention, est garantie par les articles 6, 24 et 31 de la Constitution pour toutes les personnes et ne trouve guère de restrictions à l'égard des étrangers dans la législation. L'article 47 de la Constitution ajoute que l'instruction et l'éducation constituent des droits garantis à l'enfant autant par l'État que par ses père et mère, aménageant ainsi les conditions d'application du paragraphe 4 de l'article 12 de la convention<sup>22</sup>.

Les prescriptions de l'article 13 de la Convention relatives à la liberté d'opinion

et d'expression trouvent leur équivalent explicite dans l'article 31 de la Constitution et leur prolongement dans l'affirmation du droit d'accès à l'information et aux réseaux sociaux (art. 32). Les limites apportées aux dérogations admises à ces libertés sont formulées de manière plus stricte encore à l'article 49 de la Constitution, qui interdit de porter atteinte à la substance de toutes les libertés constitutionnelles et précise restrictivement les motifs justifiant des limites à leur exercice.

L'interdiction de l'immixtion dans la vie privée énoncée à l'article 14 de la convention trouve son équivalent à l'article 24-1 de la Constitution. La protection du droit de propriété prévue à l'article suivant de la convention est garantie de son côté par l'article 41 de la Constitution, y compris pour la propriété intellectuelle.

Les articles 16 et suivants détaillent les garanties à apporter au respect de la liberté et de la sécurité des migrants notamment «la protection effective de l'État contre la violence, les dommages corporels, les menaces et intimidations, que ce soit de la part de fonctionnaires ou de particuliers, de groupes ou d'institutions». Outre les garanties constitutionnelles afférentes à la présomption d'innocence, à la légalité des délits et des peines prévus aux articles 27 et 28 de la Constitution, son article 29 proclame le droit de toutes les personnes au respect des règles régissant l'engagement de l'action publique et le déroulement d'un procès équitable en conformité avec la loi. D'autres dispositions constitutionnelles et légales sont en adéquation totale avec les prescriptions de la convention. Elles prescrivent les garanties relatives à l'arrestation et à la garde à vue sous le

---

20 Voir: OIT, Étude d'ensemble relative à la convention (no 29) sur le travail forcé, et à la convention (no 105) sur l'abolition du travail forcé, 2007. Également : CIT, Le coût de la coercition, rapport global en vertu du suivi de la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 2009.

21 Sur les pratiques abusives assimilables au travail forcé, voir l'enquête réalisée auprès des travailleurs migrants: Diagnostic sur les processus de recrutement des travailleurs en Tunisie, Fair, 2017, p. 62.

22 Celui-ci dispose: «Les États parties à la présente Convention s'engagent à respecter la liberté des parents, dont l'un au moins est un travailleur migrant, et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.» L'article 6 de la Constitution déclare que l'État garantit la liberté de croyance, de conscience et de l'exercice des cultes. Il assure la neutralité des mosquées et des lieux de culte à l'égard de l'exploitation partisane. Il s'engage aussi à diffuser les valeurs de modération et de tolérance, à protéger le sacré et à empêcher les accusations d'apostasie, ainsi que l'incitation à la haine et à la violence et à les juguler. Ces prescriptions correspondent aussi aux dispositions finales de l'article 13 de la convention.

contrôle de la justice ainsi que le droit de se faire représenter par un avocat. La législation et le Code de procédure pénale déterminent les règles applicables sans distinction de nationalité et prévoient la sanction de leur exercice abusif par les autorités publiques. L'article 30 de la Constitution affirme qu'en toutes circonstances le détenu a droit au respect de sa dignité. Les intérêts de sa famille doivent également être pris en considération.

Mais, si la conformité du droit pénal et du fonctionnement de la justice tunisienne aux normes internationales sont de nature à garantir aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille l'égalité de traitement avec les nationaux s'ils font l'objet de poursuites en raison de la violation de la législation nationale, il n'est pas certain que les services publics concernés, notamment ceux qui luttent contre les migrations irrégulières, disposent toujours de l'information, de la formation et des moyens nécessaires pour assurer le respect intégral des modalités prévues par la convention en cas de détention, de poursuites, de sanction et d'expulsion de migrants en situation irrégulière, notamment lorsqu'il ne leur est pas reproché la commission d'un délit ou d'un crime de droit commun, quand bien même l'égalité de traitement avec les nationaux serait reconnue (art. 16, paragr. 9; art. 17, paragr. 7 et 8; art. 18, paragr. 1 à 7; art. 19 et art. 21).

Il est probable que les conditions de fait ne permettent pas, en toutes circonstances, d'exécuter dans les délais requis la communication avec les services diplomatiques et consulaires concernés (art. 16, paragr. 7 et 8 de la convention) ou de mobiliser gratuitement les interprètes dans les langues comprises par les migrants concernés (art 16, paragr. 8; art. 18, paragr. 3,f); art. 22, paragr. 3). Pour des raisons similaires, les autorités chargées de la lutte contre les migrations irrégulières et les forces de l'ordre peuvent, dans certaines circonstances, manquer de moyens pour assurer les conditions de détention prévues aux articles 17 et suivants de la convention. Elles prévoient notamment la séparation des prévenus et des condamnés, celle des jeunes et des adultes, ce qui est aussi prévu en droit tunisien, ainsi que la séparation de ceux

auxquels il n'est reproché que la violation des lois sur la migration des prévenus et détenus de droit commun (art. 17, paragr. 1 à 4). La prise en compte de la situation des membres de leur famille, notamment les conjoints et les enfants mineurs (art. 17, paragr. 6), ainsi que l'application d'un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées risquent également de faire défaut.

Une attention particulière doit être portée à l'article 20 de la convention. Son premier paragraphe correspond à l'interdiction de la contrainte par corps en raison de l'inexécution d'une obligation contractuelle, ce qui est admis en droit tunisien. Mais le paragraphe 2 ajoute: «Nul travailleur migrant ou membre de sa famille ne peut être privé de son autorisation de résidence ou de son permis de travail ni être expulsé pour la seule raison qu'il n'a pas exécuté une obligation résultant d'un contrat de travail, à moins que l'exécution de cette obligation ne constitue une condition de l'octroi de cette autorisation ou de ce permis.» La règle se prête à des interprétations divergentes. Dans la mesure où les titres de séjour et de travail sont obtenus sur la base du contrat de travail visé par l'autorité administrative compétente, l'extinction de ce contrat a pour effet d'empêcher l'embauche sans autorisation du travailleur par un autre employeur et peut justifier le retrait du titre de séjour par l'autorité administrative. La réglementation du séjour prévoit en effet que le titre de séjour peut être retiré si les raisons de son octroi disparaissent.

Le respect de certaines autres prescriptions de la convention requiert des adaptations normatives et pratiques, qui devraient aussi avoir pour effet d'améliorer la conformité avec d'autres engagements internationaux. C'est le cas de l'article 22, qui prévoit aux paragraphes 6 et 9 le paiement des salaires et autres prestations dus au travailleur migrant à expulser et la possibilité de lui accorder un délai raisonnable pour les recouvrer avant ou après son départ. Cette règle se retrouve dans les travaux de la commission d'experts de l'OIT portant sur l'application de la convention no 111 ainsi que dans les dispositions des conventions nos 97 et 143 précitées. Les autres prescriptions répondent aussi à la nécessité

de limiter la vulnérabilité du travailleur migrant contraint de quitter le pays en le protégeant contre les abus pouvant provenir aussi bien de ses employeurs que d'autres débiteurs. Elles tendent à :

- Leur accorder la possibilité de faire examiner par l'autorité compétente les raisons de ne pas les expulser et de surseoir à leur expulsion jusqu'à ce qu'une décision soit prise par celle-ci (art. 22, paragr. 4);
- Leur reconnaître le droit à une réparation en cas d'arrestation ou de détention illégale ainsi qu'à la suite de l'annulation d'une décision d'expulsion déjà exécutée, y compris en autorisant leur retour (art. 22, paragr. 5 et art. 16, paragr. 9) ;
- Leur permettre de demander à être admis dans un État autre que leur État d'origine, sans préjudice de l'exécution d'une décision d'expulsion (art 22, paragr. 7);
- Les soustraire au paiement des frais afférents à leur détention lorsqu'elle a pour but de vérifier s'il y a eu infraction aux dispositions relatives aux migrations ou à leur expulsion. En revanche, ils peuvent être astreints à payer leurs frais de voyage. Il faut relever à ce sujet que le droit tunisien ne distingue pas clairement les frais administratifs des dépenses de voyage, qui peuvent être laissées à la charge du migrant expulsé. L'article 34 de la loi de 1975 énonce que les frais de refoulement ne sont en aucun cas imputés à l'État tunisien (art. 22, paragr. 8 et 17, paragr. 8 de la convention et art. 34 de la loi de 1975) .

La mise en conformité du droit interne avec les normes de la convention ne suffit toutefois pas à réaliser les objectifs de protection si les modalités de mise en œuvre s'écartent de son esprit. En Tunisie, comme dans tous les pays qui ont intégré dans leurs lois sur la migration des mesures répressives à l'encontre des personnes qui ne se conforment aux prescriptions légales régissant l'entrée, le séjour et la sortie du territoire, le risque de poursuite pénale et d'expulsion administrative dissuade la plupart des migrants en situation irrégulière d'introduire des recours administratifs ou judiciaires, voire de seulement réclamer leur dû. L'obligation de dénonciation de l'irrégularité de leur condition inscrite

dans la législation risque de rendre plutôt théorique la reconnaissance de l'égalité de traitement en matière de droits civils, comme en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

## 2. Les droits économiques, sociaux et culturels

En tête des droits économiques, sociaux et culturels vient la reconnaissance de l'égalité de traitement dans l'exercice du travail entre les nationaux et les étrangers. L'objectif est double: éviter que l'emploi des travailleurs en situation irrégulière puisse constituer une alternative gagnante pour des employeurs peu scrupuleux et stopper l'exploitation des migrants en situation précaire. La mesure a toujours été au centre des dispositifs visant à réguler les flux migratoires et à lutter contre l'exploitation des migrants par les réseaux de trafiquants et leurs complices. Elle est sans effet sur la condition juridique du migrant et n'a pas pour objet de régulariser sa condition au travail, et encore moins son séjour. Mais elle oblige l'employeur à s'acquitter à son égard de toutes les obligations qui lui incombent pour la période de travail accompli à son service. On a déjà relevé les dispositions de l'article 22 relatif au droit du salarié à récupérer les créances constituées à l'encontre de l'employeur et de disposer de modalités pratiques de son exercice. L'article 25 déclare dans le même sens que les travailleurs migrants doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable à celui qui est accordé aux nationaux en matière de rémunération et de conditions d'emploi telles qu'elles sont prescrites par la législation du travail. Aucune dérogation conventionnelle à cette règle ne doit être permise et l'État partie doit prendre les mesures appropriées à cet effet. L'application non discriminatoire du droit du travail tunisien et son caractère d'ordre public assurent la conformité des deux dispositifs normatifs. On doit toutefois veiller à ce que la déclaration de nullité du contrat du travail conclu en violation de la réglementation ne conduise pas à empêcher le migrant à exercer les droits constitués pendant l'exécution du travail. La jurisprudence tunisienne suit cette voie depuis un arrêt de principe de 2007.

L'article 26 reconnaît aux travailleurs migrants le droit de participer à l'activité des organisations professionnelles associatives et syndicales et d'y adhérer conformément à leurs statuts. Selon une interprétation littérale de la règle, on peut soutenir que la liberté syndicale reconnue à tous les travailleurs migrants se limite à l'adhésion et à la participation à l'activité des syndicats existants, sans s'étendre au droit de créer des organisations de travailleurs et de prendre part à leurs organes de direction. Dans ces limites, elle se révélerait en conformité avec la législation tunisienne. Il faut toutefois noter que, telle qu'elle est définie par l'OIT sur la base de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la liberté syndicale est reconnue à tous les travailleurs sans distinction, y compris en ce qui concerne la création des organisations et la participation à leurs organes de direction. Il faut relever cependant, que la CEACR considère comme compatible avec cette convention l'exigence d'une durée raisonnable de résidence dans le pays d'emploi pour autoriser le travailleur migrant à faire partie des organes de direction du syndicat. Or, selon l'article 251 du Code du travail, les membres de tout syndicat professionnel chargés de son administration ou de sa direction doivent être de nationalité tunisienne, originaire ou acquise depuis au moins 5 ans. La non-concordance du droit tunisien avec les normes internationales du travail concerne d'abord la convention no 87 et fait l'objet depuis longtemps d'observations de la part de la commission d'experts .

L'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, prévue à l'article 27 de la convention, correspond au droit tunisien et à la proclamation constitutionnelle relative au droit de tous à la santé et à la couverture sociale . Son paragraphe 2 invite l'État partie à «examiner la possibilité de rembourser aux intéressés les montants des cotisations qu'ils ont versées au titre de cette prestation, sur la base du traitement qui est accordé aux nationaux qui se trouvent dans une situation similaire». Pareille solution est envisagée en droit comparé même pour les nationaux qui ne réunissent pas les conditions pour bénéficier d'une pension lorsqu'ils ont participé par la cotisation au financement sans réunir les conditions

pour accéder, à l'âge de la retraite, aux prestations de vieillesse.

En dehors de cette couverture contributive, l'article 28 de la convention engage l'État partie à assurer aux migrants «les soins médicaux qui sont nécessaires d'urgence pour préserver leur vie ou éviter un dommage irréparable à leur santé, sur la base de l'égalité de traitement avec les nationaux». La Constitution tunisienne proclame aussi dans son article 38 l'universalité du droit à la santé et garantit la gratuité des soins pour les personnes sans soutien ou ne disposant pas de ressources suffisantes. Les textes réglementant le service de santé en Tunisie confirment le droit d'accès à la santé pour tous.

L'article 29 rappelle le droit fondamental de l'enfant à l'enregistrement de sa naissance, au nom et à la nationalité. Il renforce le droit de la reconnaissance de la personnalité juridique de tout travailleur migrant ou de tout membre de sa famille inscrit à l'article 24. La formulation de la règle suggère l'attribution du nom et de la nationalité du migrant au nouveau-né selon les dispositions légales en vigueur. Les mesures d'application concernent aussi bien les Tunisiens dans le monde que les nouveau-nés qui ont vu le jour en Tunisie ou pendant le périple qui a conduit la mère à s'y trouver. Le régime d'état civil tunisien admet ces situations. Des aménagements pratiques devraient être mis en place pour faciliter la formalité de déclaration pour les parents qui peuvent craindre leur expulsion ou d'autres sanctions à l'occasion de son accomplissement .

Le droit à l'éducation, notamment à l'inscription dans les établissements préscolaires et scolaires, sans distinction avec les nationaux, est reconnu à l'article 30 de la convention. Sa confirmation sur le plan national, sans restriction, est inscrite à l'article 39 de la Constitution, qui érige en obligation l'instruction de tous jusqu'à l'âge de seize ans en garantissant le droit à l'enseignement public et sa gratuité à tous les niveaux.

Les États parties s'obligent aussi à respecter l'identité culturelle des migrants. Leur engagement à ce titre consiste à lever les obstacles, lorsqu'ils existent, au maintien

des liens culturels des travailleurs avec leur État d'origine, mais aussi à «prendre des mesures appropriées pour soutenir et encourager les efforts à cet égard». La règle correspond autant aux principes proclamés par le préambule de la Constitution qu'à de nombreuses dispositions explicites de celle-ci, notamment son article 42. Le respect de l'identité culturelle constitue aussi une obligation pour le migrant à l'égard du milieu qui l'accueille, comme le souligne l'article 34 de la convention.

### **III. Les droits complémentaires reconnus aux travailleurs en situation régulière et aux membres de leur famille**

Les dispositions de cette partie de la convention définissent les obligations d'information qui pèsent sur les États à l'égard des migrants en situation régulière et des membres de leur famille au sujet de leur migration et de l'exercice du travail, ainsi que sur les autorités auxquelles ils doivent s'adresser pour obtenir leur application ou modification. Les dispositifs institués régissent également la jouissance de la liberté syndicale et associative ainsi que l'exercice égalitaire des droits au travail, opérant à l'occasion une distinction entre les droits réservés aux travailleurs migrants et ceux qui échoient aux membres de leur famille ou s'exercent sans distinction entre eux.

#### **1. Droits d'établissement, de circulation, de travail et au regroupement familial**

Les dispositions placées en tête de cette partie énumèrent de nombreuses obligations que les États parties doivent observer, sans toutefois remettre en cause le pouvoir reconnu au pays de décider de son régime migratoire et d'accès au travail.

##### **A- Les restrictions légales à la liberté de travail des migrants**

L'article 55 de la convention permet, en toutes circonstances, de restreindre l'accès des migrants à des catégories limitées d'emplois, fonctions, services ou activités, lorsque l'intérêt de l'État l'exige et que la législation nationale le prévoit. Il admet aussi que le libre choix de l'activité rémunérée soit conditionné à la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises en dehors de son territoire.

À l'égard des travailleurs migrants titulaires d'un permis de travail d'une durée limitée, l'État d'emploi peut:

- Subordonner l'exercice du droit au libre choix de l'activité rémunérée à la condition que le travailleur migrant ait résidé légalement sur son territoire en vue d'y exercer une activité rémunérée pendant la période prescrite par sa législation nationale, cette période ne devant pas excéder deux ans;

- Limiter l'accès d'un travailleur migrant à une activité rémunérée en application d'une politique consistant à donner la priorité aux nationaux ou aux personnes qui leur sont assimilées à cet effet en vertu de la législation ou d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Une telle limitation cesse d'être applicable à un travailleur migrant qui a résidé légalement sur son territoire en vue d'y exercer une activité rémunérée pendant la période prescrite par sa législation nationale, cette période ne devant pas excéder cinq ans.

Les États d'emploi doivent également prescrire les conditions dans lesquelles les travailleurs migrants qui ont été admis dans le pays pour y prendre un emploi peuvent être autorisés à travailler à leur propre compte. Il est alors tenu compte de la période durant laquelle les travailleurs ont déjà séjourné légalement dans l'État d'emploi.

##### **B- Les autorisations de séjour et de travail**

La règle de base est formulée par l'article 49, paragraphe 1, en ces termes: «Quand des permis de séjour et de travail distincts sont requis par la législation nationale, l'État d'emploi délivre au travailleur migrant une autorisation de séjour pour une durée au moins égale à celle de son

permis de travail.» En Tunisie, le titre de séjour temporaire qui est délivré aux fins d'emploi a la même durée de validité que les documents qui ont servi pour l'obtenir, sans dépasser un an. Cette limite est aussi celle qui est autorisée pour la validité du contrat de travail de l'étranger. Même si ces limites sont étroites par rapport à l'esprit des autres dispositions, la conformité de la loi à la convention est acquise.

Dans l'hypothèse d'une dualité des titres de séjour et de travail, l'article 51 déclare qu'en cas de perte de l'emploi avant l'échéance du permis de travail le travailleur migrant ne devrait pas être considéré comme étant en situation irrégulière ni perdre son permis de séjour pour ce motif. On doit lui reconnaître dans cette situation le droit de «chercher un autre emploi, de participer à des programmes d'intérêt public et de suivre des stages de reconversion pendant la période de validité restant à courir de son permis de travail, sous réserve des conditions et restrictions spécifiées dans le permis de travail». L'hypothèse est à écarter en ce qui concerne le droit et la pratique en Tunisie, d'autant plus que la règle ne peut pas être invoquée lorsque «le permis de séjour est expressément subordonné à l'activité rémunérée spécifique pour laquelle le travailleur a été admis dans l'État d'emploi», ce qui est le cas lorsque le contrat de travail et l'exercice d'une profession sont systématiquement soumis à autorisation administrative, comme en Tunisie.

Pour les mêmes raisons les dispositions régissant la condition des travailleurs disposant d'un titre de séjour d'une durée illimitée et du droit d'accéder librement au travail dans le pays d'emploi semblent sans objet eu égard au droit et à la pratique en Tunisie. Il en va de même de la protection conférée par l'article 53 de la convention.

### **C- Liberté de circuler.**

L'article 38 instaure une obligation de diligence à l'égard des travailleurs migrants et des membres de leur famille pour les déplacements rendus nécessaires par leur installation entre le pays d'emploi et le pays d'origine. La mesure vise aussi bien la relation entre l'employeur et le travailleur migrant que la liberté de quitter le territoire et d'y revenir que permet ou non le titre

de séjour obtenu. Elle pose les questions du visa à une seule ou plusieurs entrées, de la réadmission sur simple présentation d'un titre de séjour valide et de la validité du récépissé remis contre dépôt du dossier pour l'obtention du titre de séjour.

La loi sur la condition des étrangers et ses règlements d'application ne détaillent pas ces sujets. Une meilleure détermination des règles d'application et l'amélioration du droit d'accès à l'information devraient renforcer la conformité normative en la matière, dès lors que rien ne semble entraver légalement le droit des étrangers en situation régulière de sortir et de revenir légalement dans le pays tant que leur titre d'admission et de séjour est valide. Le droit de circuler sur le territoire de l'État d'emploi et d'y choisir librement sa résidence ne rencontre pas non plus d'obstacle légal (art. 39 de la convention).

### **D-Le regroupement familial**

La convention rappelle que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société. Les États parties protègent l'unité de la famille du travailleur migrant et prennent à cet effet toutes les mesures qu'ils jugent appropriées et qui relèvent de leur compétence pour faciliter la réunion des travailleurs migrants avec leur conjoint ou avec les personnes ayant avec eux des relations qui, en vertu de la loi applicable, produisent des effets équivalant à ceux du mariage, ainsi qu'avec leurs enfants à charge mineurs et célibataires. Les considérations humanitaires devraient aussi justifier l'octroi de l'égalité de traitement, aux mêmes conditions, «aux autres membres de la famille du travailleur migrant».

La règle n'instaure pas un droit au regroupement familial en faveur du travailleur migrant en situation régulière. Mais, si tel est le souhait du travailleur migrant régulier, il devrait être en mesure de le réaliser chaque fois que les conditions objectives sont réunies. Le profil des migrants qui sont autorisés à travailler en Tunisie donne à penser que leurs conditions matérielles et sociologiques ne devraient être des obstacles à la délivrance de telles autorisations. La durée du séjour professionnel, qui peut atteindre quatre années, plaide en ce sens. La mesure

pourrait de surcroît être encadrée par des normes que l'administration aura à vérifier, notamment en ce qui concerne le respect de l'ordre public et des valeurs protégées dans la société. Un tel dispositif semble faire défaut actuellement en droit national. L'octroi de l'autorisation de regroupement familial, le choix de ses bénéficiaires, sa durée et son renouvellement relèvent d'un pouvoir discrétionnaire libéré de toute motivation. Le mutisme de la loi pourrait être comblé par des mesures administratives pertinentes, y compris au moyen de notes de services qui éclairent les parties concernées et obligent à motiver la décision de rejet de la demande.

## 2. Le droit d'organisation

Le droit d'organisation recouvre la liberté syndicale et le droit d'association. On a relevé dans les développements antérieurs que les restrictions de la loi tunisienne à la participation des étrangers aux organes de direction des syndicats font l'objet d'un dialogue entre le gouvernement et la commission d'experts dans le cadre de la supervision de l'application de la convention no 87.

Les prescriptions de l'article 40 de la convention des Nations Unies vont au-delà de la liberté syndicale, qui a pour objet la défense des intérêts professionnels des travailleurs. Aux termes de son premier paragraphe: «Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit de former avec d'autres des associations et des syndicats dans l'État d'emploi en vue de favoriser et de protéger leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et autres.» La reconnaissance du droit d'organisation aux travailleurs est étendue aux membres de leur famille, qui l'exercent alors sans rapport avec la défense des intérêts professionnels des travailleurs dans le cadre associatif. La liberté de prendre part à la constitution de ces organisations et à leur direction ainsi que leur objet, qui porte aussi sur des questions culturelles ou autres sans rapport avec l'exercice de l'activité professionnelle, sont autant d'indices qui confirment que ce droit, pour les migrants en situation régulière et des membres de leur famille, ne se limite pas à la liberté syndicale. Le paragraphe suivant ajoute:

«L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui».

Le volet syndical a été traité plus haut. Concernant le droit d'association, il trouve un fondement général dans l'article 21-2, de la Constitution, qui garantit spécifiquement aux citoyens et citoyennes la jouissance des libertés publiques collectives. Mais le décret-loi du 24 septembre 2011 portant organisation des associations reconnaît explicitement aux Tunisiens et aux étrangers le droit de créer des associations et instaure une procédure de déclaration et non d'autorisation pour son exercice. Son domaine d'application risque de rencontrer des obstacles lorsqu'il s'agit de créer des associations professionnelles pouvant être qualifiées de syndicats en raison de leur objet. Mais on peut au contraire considérer que la liberté reconnue aux étrangers de créer des associations et de participer à leur direction compense l'interdiction qui leur est faite de faire partie des organes de direction des syndicats et des instances représentatives des salariés.

## 3. Les droits politiques et le soutien à l'intégration

Certaines normes tendent à sauvegarder l'exercice des droits de citoyenneté des Tunisiens de l'étranger, tandis que d'autres poussent les États d'emploi comme les États d'origine à promouvoir la participation citoyenne et l'intégration des travailleurs migrants et des membres de leur famille à la vie locale et à la prise en compte de leurs intérêts collectifs.

### A. L'exercice des droits politiques par les émigrés

Les dispositions de l'article 41 et de l'article 42, paragraphe 1, de la convention concernent la représentation et la participation des travailleurs migrants à la vie politique et civile, ce que proclame les articles 42 et 53-2 de la Constitution. À noter que la loi no 60-88 du 2 juin 1988 a confié à l'Office des Tunisiens à l'étranger les missions:

- De définir et de mettre en œuvre un programme d'assistance sociale en faveur des travailleurs tunisiens à l'étranger et de leurs familles dans les pays de résidence et en Tunisie;
- De faciliter la réinsertion des travailleurs émigrés de retour en Tunisie dans l'économie nationale;
- D'instituer un système d'information continu au profit des Tunisiens résidant à l'étranger et de veiller à son suivi.

Depuis 2011 le rôle des attachés sociaux dans les pays d'accueil a évolué. L'Office devient un acteur important dans la mise en œuvre des projets de coopération concernant notamment la réinsertion des migrants de retour en Tunisie.

Un Conseil national des Tunisiens à l'étranger a été également institué par la loi no 2016-68 du 3 août 2016. Il s'agit d'une structure consultative ouverte aux associations de Tunisiens dans les pays d'accueil. Son action demeure entravée depuis ses débuts par des obstacles portant sur la représentativité des parties concernées dans sa composition.

Par ailleurs, la loi organique no 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums prévoit la participation des TRE aux scrutins, avec constitution de circonscriptions électorales dans les pays d'accueil. Son article 10 déclare que les listes électorales concernant les Tunisiens établis à l'étranger sont également établies et révisées par l'instance avec l'assistance des missions diplomatiques ou consulaires. S'agissant en revanche des travailleurs migrants installés en Tunisie, ils ne sont pas légalement concernés par les élections. La qualité d'électeur et de candidat à toutes les élections demeure réservée aux Tunisiens en application de la loi électorale (art. 5, 19 et 49bis).

## **B. Le soutien institutionnel à la participation citoyenne des migrants**

Les dispositions suivantes de l'article 42 poussent les États parties à faciliter la participation des travailleurs migrants et des membres de leur famille à la prise des décisions les concernant au niveau local. De nombreux pays ont ainsi organisé la participation des résidents

étrangers aux élections territoriales ainsi que la consultation des associations représentatives pour la prise de mesures qui leur sont destinées ou qui les affectent particulièrement. Le paragraphe 3 du même article 42 encourage même l'octroi de droits politiques dans l'État d'emploi «si cet État, dans l'exercice de sa souveraineté, leur accorde de tels droits», ce que certains pays permettent à leurs résidents étrangers au terme d'une durée minimum de résidence dans le pays.

Dès lors que la convention pose des orientations et non des obligations en la matière, on peut conclure que les conditions sont réunies pour que le cadre institutionnel national évolue dans le sens souhaité.

## **C. L'exercice égalitaire des droits**

Les articles 43 et suivants de la convention indiquent respectivement les droits conférés aux travailleurs migrants en situation régulière et ceux dont jouissent les membres de leur famille, sans distinction avec les citoyens du pays d'emploi.

### **a. Les droits conférés aux travailleurs migrants**

Les États parties garantissent l'égalité de traitement avec leurs ressortissants aux travailleurs migrants en situation régulière en ce qui concerne l'accès:

- aux institutions et aux services d'éducation, sous réserve des conditions d'admission et autres prescriptions fixées par les institutions et services concernés;
- aux services d'orientation professionnelle et de placement;
- aux facilités et institutions de formation professionnelle et de recyclage;
- au logement, y compris aux programmes de logements sociaux et à la protection contre l'exploitation en matière de loyers;
- aux services sociaux et sanitaires, sous réserve que les conditions requises pour avoir le droit de bénéficier des divers programmes soient remplies;
- aux coopératives et aux entreprises autogérées, sans que leur statut de migrants s'en trouve modifié et sous réserve

des règles et règlements des organes concernés, ainsi qu'à la vie culturelle, y compris pour y participer (...).

Lorsque les prestations relèvent de l'employeur, l'égalité de traitement de tous les salariés l'oblige à les garantir sans distinction de nationalité ou de tout autre motif prohibé. En revanche, lorsqu'elles relèvent des services publics, leur mise en œuvre renvoie aux règles régissant les différentes catégories d'institutions et de services publics précités.

Lorsque les prestations sont gérées par les particuliers, l'égalité de traitement devrait trouver son fondement dans la liberté de commerce et sa sanction dans les dispositions pénales prohibant la discrimination entre les personnes, notamment les migrants. En revanche, la règle l'égalité d'accès au service public risque de rencontrer des limites de droit ou de fait à l'égard des non-citoyens. Certaines réglementations excluent explicitement les étrangers du bénéfice de certaines mesures publiques. C'est le cas par exemple des programmes d'emploi, dont l'accès est réservé aux Tunisiens par le décret de 2012 (art. 3, 7 et 27) et, dans une moindre mesure, de la loi organique du 30 janvier 2019 instituant le programme «Amen social», dont les articles 7 et 8 garantissent l'accès aux plus démunis parmi les Tunisiens et les étrangers résidant régulièrement dans le pays à l'aide financière de l'État et la gratuité des soins dans les établissements de santé. Mais cette loi suspend l'exercice de ce droit à la condition de réciprocité. On peut aussi penser que des administrations s'abstiennent de verser aux étrangers des prestations sociales ou autres lorsque la loi désigne les citoyens comme usagers et qu'elle ne mentionne pas explicitement les étrangers parmi ses bénéficiaires.

Au-delà de la nécessaire mise en conformité normative, la convention déclare que les États parties s'efforcent de créer les conditions permettant d'assurer l'égalité effective du traitement des travailleurs migrants chaque fois que les conditions mises à leur autorisation de séjour par l'État d'emploi permettent la jouissance de ces droits. À ce titre, il faut mentionner l'article 54 de la convention, qui prescrit l'égalité de

traitement en matière de licenciement et de prestations de chômage. Or, si, l'égalité de traitement entre travailleur migrant et travailleur tunisien titulaire d'un CDD est garantie, l'accès à un CDI n'est pas envisageable pour le travailleur migrant, ce qui limite toute aspiration à la stabilité de l'emploi et à la poursuite du séjour. En matière de sécurité sociale, la Tunisie a conclu des conventions prévoyant la conservation des droits acquis (totalisation des périodes de cotisation) et la portabilité des droits avec les principaux pays d'emploi (France, Italie, Allemagne, Belgique, Autriche...) ainsi qu'avec l'Algérie, le Maroc, la Libye, la Mauritanie et l'Égypte. En dehors de ces accords, l'égalité à l'égard des nationaux tend à se réduire aux prestations dues pendant les périodes de travail et de cotisation.

#### **b. Les droits conférés aux membres de la famille du migrant**

En vertu de l'article 45, l'État partie devrait garantir aux membres de la famille du migrant, lorsqu'ils satisfont aux conditions nécessaires, l'accès dans les mêmes conditions que les nationaux:

- aux institutions d'éducation et services culturels;
- aux institutions et services d'orientation et de formation professionnelle;
- aux services sociaux et divers programmes sanitaires.

Les États d'emploi devraient aussi s'efforcer de mener «le cas échéant en collaboration avec les pays d'origine, une politique visant à faciliter l'intégration des enfants des travailleurs migrants dans le système d'éducation local, notamment pour ce qui est de l'enseignement de la langue locale ». L'accès aux droits sociaux et culturels est ouvert aux travailleurs migrants au même titre que pour les nationaux. Cette mesure ne rencontre pas d'obstacles juridiques en Tunisie. Les difficultés rencontrées au niveau de l'accès des enfants à l'éducation dans les institutions publiques relèvent plutôt de l'inexistence de mécanismes d'adaptation des programmes aux besoins des migrants, plus particulièrement au niveau des langues d'enseignement.

Les autres dispositions reprennent partiellement les droits reconnus par les articles précédents aux travailleurs migrants en situation régulière. Elles rencontrent en droit tunisien les mêmes obstacles juridiques lorsque les textes en vigueur réservent l'accès aux services publics aux citoyens tunisiens ou le conditionnent à la réciprocité avec le pays d'origine. Le silence des lois et règlements sur l'admission des étrangers au bénéfice des services publics, particulièrement ceux qui sont gratuits, risque d'être interprété en leur défaveur en raison de la culture nationale qui tend à considérer que ces services s'adressent aux seuls nationaux. Il faut rappeler toutefois que la garantie constitutionnelle ou légale de droits pour les citoyens tunisiens n'exclut nullement leur reconnaissance légale ou administrative aux étrangers, sans discrimination, et le droit tunisien en offre maints exemples.

#### 4. Les mesures financières

Les pays de départ et d'emploi s'engagent à accorder des exemptions de droits et de taxes à l'exportation et l'importation «pour leurs biens personnels et ménagers ainsi que le matériel nécessaire à l'exercice de l'activité rémunérée motivant leur admission dans l'État d'emploi ». La règle figure dans les normes de l'OIT analysées précédemment. Elle trouve en droit interne une application en faveur des seuls migrants tunisiens et des résidents inactifs .

L'État d'emploi doit également faciliter le transfert des gains économiques, en particulier les fonds nécessaires à l'entretien de la famille du travailleur, de l'État d'emploi à l'État d'origine ou à tout autre pays, conformément à la législation et aux accords internationaux (article 47). La loi tunisienne autorise de tels transferts dans la limite de 50 % du salaire net , ce qui est comparable à de nombreuses législations.

L'égalité de traitement avec les nationaux en matière fiscale doit aussi leur être assurée (art. 48), ce qui est acquis en droit tunisien La réglementation fiscale ne tient pas compte de la nationalité du contribuable dès lors qu'il remplit les conditions objectives fixées pour les différents impôts et taxes . Les États d'origine et d'emploi sont également invités

à s'efforcer d'éviter la double imposition des revenus des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

## IV. Les droits reconnus à des catégories particulières de travailleurs et aux membres de leur famille

La cinquième partie de la convention prescrit des mesures de protection spécifiques aux travailleurs frontaliers et aux travailleurs migrants dont le séjour est limité dans le temps ou entrecoupé de retours. On les exposera pour vérifier dans quelle mesure elles seraient applicables soit aux Tunisiens dans le monde, soit aux migrants étrangers en activité en Tunisie, sachant que le droit tunisien de ne leur consacre pas de dispositions spécifiques.

### 1. Les frontaliers

Les travailleurs frontaliers sont ceux qui maintiennent leur résidence habituelle dans un État voisin dans lequel ils rentrent en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine. L'article 58 leur confère tous les droits reconnus aux travailleurs migrants en situation régulière. L'État d'emploi est également invité à leur reconnaître, au bout d'un certain temps, le droit de choisir d'exercer librement leur activité rémunérée dans le cadre de leur statut de frontalier.

### 2. Les saisonniers

L'expression désigne les travailleurs migrants dont l'activité dépend, en raison de sa nature, des conditions saisonnières et ne peut être exercée que pendant une partie de l'année. La convention leur reconnaît les droits dévolus aux travailleurs en situation régulière, en tenant compte de la périodicité de leur activité. Elle encourage aussi l'État à accorder à ceux «qui ont été employés sur son territoire pendant une période appréciable» la possibilité de se livrer à d'autres activités rémunérées et la priorité sur d'autres travailleurs qui demandent à être admis son territoire en tenant compte de leurs engagements internationaux. La

législation tunisienne est muette sur la question.

### 3. Les travailleurs itinérants

Il s'agit des travailleurs migrants qui, tout en disposant de la résidence habituelle dans un État, doivent, en raison de la nature de leur activité, se rendre dans d'autres États pour de courtes périodes. L'article 60 leur reconnaît le bénéfice de la protection prévue dans la quatrième partie de la convention, dans la mesure de la compatibilité de ces prescriptions avec leur condition de travailleurs itinérants dans cet État.

### 4. Les travailleurs employés au titre de projets

Ce sont des travailleurs migrants qui ont été admis dans un État d'emploi pour un temps déterminé afin de travailler à un projet spécifique exécuté dans cet État par leur employeur. L'article 61 leur reconnaît, ainsi qu'aux membres de leur famille, les droits des travailleurs réguliers, avec des restrictions indiquées limitativement et liées à leur statut (logement, éducation, libre choix de l'activité). Il invite aussi à être vigilant à leur égard en matière de sécurité sociale, afin de leur éviter d'en être privés ou de subir une double cotisation, ainsi qu'à faciliter le rapatriement de leurs gains. La mesure impose de revoir à leur égard la pratique de visa pour un CDD d'un an.

### 5. Les travailleurs admis pour un emploi spécifique

L'expression désigne les travailleurs migrants qui ont été envoyés par leur employeur pour un temps limité et déterminé dans un État d'emploi pour accomplir une mission ou une tâche spécifique ou y effectuer un travail à caractère provisoire ou de courte durée. Elle inclut aussi ceux qui «entreprennent pour un temps limité et déterminé un travail exigeant des compétences professionnelles, commerciales, techniques ou autres hautement spécialisées». Ils bénéficient, ainsi que les membres de leur famille, du traitement prévu à la quatrième partie de la convention.

## 6. Les travailleurs indépendants

Ce sont les travailleurs migrants qui «exercent une activité rémunérée autrement que dans le cadre d'un contrat de travail et qui tirent normalement leur subsistance de cette activité en travaillant seuls ou avec les membres de leur famille, et tous autres travailleurs migrants reconnus comme travailleurs indépendants par la législation applicable de l'État d'emploi ou par des accords bilatéraux ou multilatéraux». L'article 63 leur étend les dispositions de la quatrième partie sous quelques réserves. Les membres de leur famille accèdent aux droits reconnus à leurs homologues dans cette même partie, à l'exception de ceux qui sont applicables exclusivement aux titulaires d'un contrat de travail. À moins que l'autorisation de séjour dont ils disposent soit motivée par l'exercice d'une activité professionnelle déterminée, sa cessation ne devrait pas entraîner le retrait de l'autorisation de résidence. Ils devraient en outre être autorisés, ainsi que les membres de leur famille, à rester dans l'État d'emploi et à y exercer une activité de leur choix.

En Tunisie, en dehors de certaines activités interdites aux étrangers (chauffeur de taxi et de louage, courtier ou agent d'immeubles, etc.) l'exercice d'une activité commerciale ou de certains métiers libéraux ouverts aux étrangers nécessite une autorisation préalable des autorités compétentes, qui donne droit à un séjour temporaire en Tunisie.

## Conclusions

La convention puise son esprit et la plupart de ses énonciations dans des instruments relatifs aux droits humains et des normes internationales du travail, notamment celles qui sont prévues dans les conventions relatives aux travailleurs migrants. Comme celles-ci, elle opère une distinction fondamentale entre les droits dont la jouissance doit être garantie à tous et les droits réservés aux travailleurs migrants en situation régulière et aux membres de leur famille habilités à les accompagner ou à les rejoindre.

Aucune disposition de la convention ne restreint la liberté des États pour le choix du régime d'admission des étrangers ni pour les conditions de leur accès au travail. Les droits qu'elle reconnaît tendent à garantir l'égalité des conditions de travail et n'ont jamais pour finalité de régulariser la situation des migrants. Ils promeuvent également la sécurité juridique et économique des travailleurs migrants et des membres de leur famille en situation régulière ainsi que l'exercice de droits civils et politiques qui contribuent à leur insertion sociale dans le respect de leur identité et de leurs liens avec leur pays d'origine. Les droits qui sont reconnus aux autres migrants s'inscrivent dans un objectif de lutte contre les migrations irrégulières, dans le respect de la dignité des droits civils fondamentaux et en veillant à ce que la précarité ne soit pas source de profit et d'exploitation, notamment par l'employeur et par les réseaux de trafic des personnes.

La plupart de ces règles figurent dans des instruments ratifiés par la Tunisie et trouvent leur expression solennelle et leurs mesures d'application dans les lois en vigueur. Mais, dans la mesure où la Tunisie ne s'est jamais considérée comme un pays d'immigration, c'est surtout autour des droits des Tunisiens émigrés que la politique, le droit et les institutions se sont développés. En confrontant les prescriptions de la convention au droit tunisien, trois constats semblent s'imposer:

1) On relève souvent la conformité formelle de la norme internationale aux principes constitutionnels et légaux tunisiens. Il suffit donc d'ajuster les mesures de leur application administrative aux prescriptions de la convention, ce qui aura pour effet bénéfique d'améliorer la coordination entre les administrations concernées, de consolider la cohérence globale du système et de lui donner une plus grande lisibilité, tant pour les services que pour les travailleurs migrants et les partenaires extérieurs: désignation de points focaux, information, coordination, reporting, recours, etc.

2) Il existe certaines discordances apparentes entre les prescriptions de la convention et le droit national:

- Elles peuvent découler de la formulation de règles, qui font seulement référence aux citoyens et citoyennes. Cela n'exprime pas forcément la volonté du constituant ou du législateur d'exclure les étrangers et un travail d'interprétation juridique s'avérerait pertinent pour limiter ces exclusions des objectifs réellement visés par le texte d'ordre public;

- Elles sont parfois le résultat d'une attitude administrative favorisée par l'imprécision de la loi ou par un pouvoir administratif non contrôlé. Elles appellent alors des instructions de service qui permettraient de retrouver l'esprit de la mesure, en conformité avec les valeurs des droits humains, et d'obliger l'autorité administrative à motiver sa décision.

3) Plus rarement, la loi ou la pratique sont ouvertement contraires à la norme internationale. Il n'est pas exclu, dans cette hypothèse, que cette contradiction concerne également d'autres engagements internationaux pris par le pays, ce qui demande le même traitement de la question. L'exemple le plus parlant est celui de la participation des travailleurs étrangers aux organes de direction des syndicats. Dans ce cas, la ratification de la convention n'ajouterait pas aux obligations déjà acceptées par la Tunisie en la matière.

À l'égard de ses propres citoyens émigrés comme des migrants qui se trouvent légalement sur son territoire, l'État doit décliner une approche qui conforte leur sécurité juridique, renforce la conformité des conduites aux valeurs universelles et facilite la coopération bilatérale et multilatérale. La stratégie nationale de la migration devrait alors trouver dans la convention des Nations Unies sa feuille de route afin de rendre les pratiques et les politiques publiques conformes aux orientations de la convention.

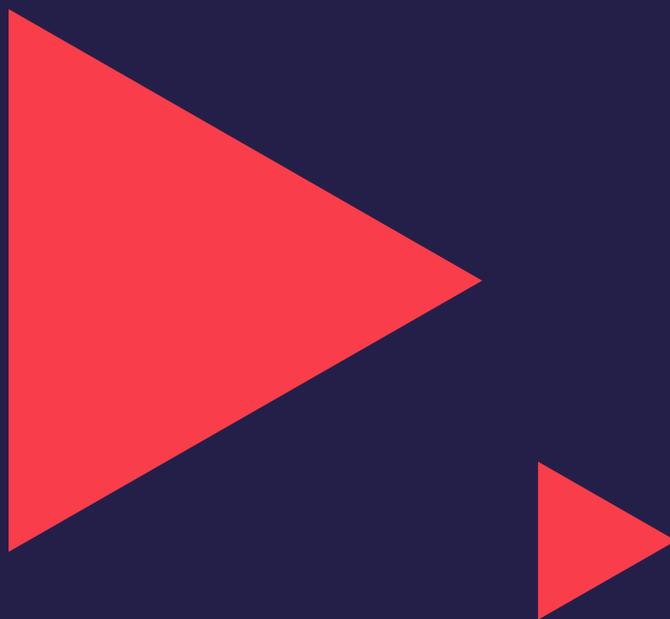


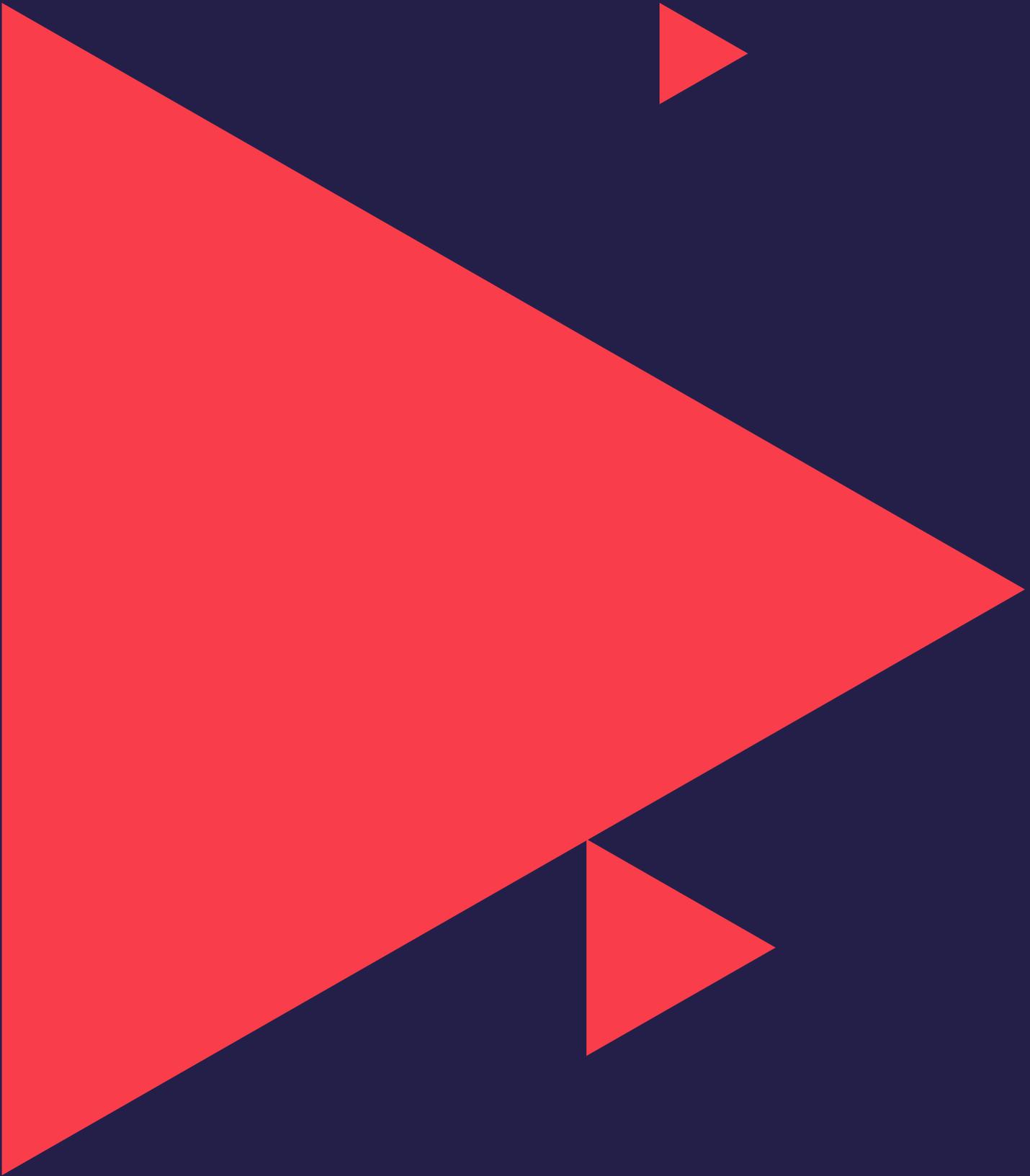
# 5

## Chapitre

---

Examen des commentaires de la CEACR portant sur  
les conventions nos 97 et 143





Les commentaires de la CEACR portant sur les conventions nos 97 et no 143 sont formulés dans des demandes directes, ainsi dénommées en raison de leur simple envoi au gouvernement concerné dans le cadre d'un dialogue essentiellement technique, et dans des observations, qui soulèvent quant à elles des questions attirant l'attention sur des exemples de progrès ou, à l'inverse, d'insuffisances constatées dans le respect des engagements..

À la demande du Conseil d'administration, la commission élabore aussi chaque année une étude d'ensemble sur des instruments normatifs déterminés. Celle de 2016 porte précisément sur les conventions et recommandations relatives aux travailleurs migrants. Les données qu'elle exploite sont constituées aussi bien d'informations puisées dans ses commentaires antérieurs que dans les rapports que fournissent, pour la réalisation de ce travail, les États qui n'ont pas ratifié les conventions concernées.

L'étude d'ensemble et les observations adressées aux États sont publiées dans le rapport annuel de la Commission, dans des volumes distincts. Les demandes directes sont accessibles sur le site Normlex de l'organisation, avec toutes les données fournies sous la rubrique «Profils par pays».

Les commentaires sur les conventions nos 97 et 143 expriment l'interprétation officielle des normes applicables par l'Organisation et reflètent leur mise en œuvre par les mandants à travers le monde. Ils sont destinés à inspirer l'élaboration des politiques et des législations nationales. De nombreuses juridictions nationales, régionales et internationales en donnent aussi une application directe dans leurs décisions, afin de renforcer l'interprétation du droit national et de combler ses silences ou incohérences.

Dans ce corpus dense de commentaires élaborés au fil du temps, il est difficile d'identifier un échantillon représentatif qui pourrait être utilisé pour se constituer a priori une idée sur les commentaires que pourraient susciter de la part de cette Commission les écarts identifiés dans les chapitres précédents entre le droit tunisien et les prescriptions des conventions nos 97 et 143. La difficulté de la tâche provient aussi

du fait que les travaux de la Commission ont pour objectif de parvenir, avec les gouvernements et les partenaires, à donner aux normes internationales l'application la plus adaptée aux circonstances et aux objectifs des instruments internationaux et non à sanctionner les écarts formels constatés. C'est pourquoi il est important d'exposer le mandat de la Commission tel qu'il est mis en œuvre depuis son institution en 1926 pour justifie le choix de l'échantillon retenu et éclairer la lecture des commentaires.

## I. CLÉS POUR LA LECTURE DES COMMENTAIRES DE LA CEACR

Pour les pays qui ont ratifié ces conventions, les travaux de la Commission s'inscrivent dans le cadre du contrôle régulier des conventions dites techniques qui a lieu tous les six ans. Ces travaux ont pour objet d'examiner comment le pays s'acquitte des engagements qui découlent des textes internationaux, tant en droit que dans la pratique. À cet effet, la ratification est suivie, au terme de la première année, de l'envoi par le gouvernement d'un rapport détaillé rédigé sur le modèle validé par le Conseil d'administration et accompagné d'annexes contenant des informations complémentaires pertinentes, de nature à doter les experts des connaissances utiles pour appréhender la situation et l'état du droit applicable (lois, études, statistiques, etc.). Son examen fait l'objet d'une demande directe par laquelle la Commission demande des précisions sur les points qu'elle veut approfondir. C'est pourquoi la demande directe prend le plus souvent la forme de questions auxquelles le gouvernement est prié de répondre dans son rapport suivant. La demande peut attirer l'attention sur des manquements potentiels et indiquer les prescriptions correspondantes figurant dans la convention et, plus rarement, dans la recommandation connexe.

Un dialogue s'engage ainsi entre les deux parties à l'occasion de chaque contrôle régulier. L'échéance du contrôle peut être avancée lorsque les questions soulevées

revêtent une certaine urgence, ou lorsque les partenaires sociaux avancent des allégations qui requièrent des explications de la part du gouvernement. À mesure que les approches convergent, le nombre des questions posées au gouvernement se réduit et le suivi tend à se réduire au changement de la législation et aux questions nouvelles qui peuvent survenir. On passe ainsi du rapport détaillé au rapport simplifié.

La Commission note avec intérêt les avancées qu'elle constate pour encourager le gouvernement à poursuivre dans cette voie et à partager l'évaluation des résultats atteints grâce à de nouvelles mesures. Elle recourt plus volontiers à une observation pour souligner sa satisfaction lorsqu'elle constate la réalisation de progrès. C'est le cas par exemple quand le gouvernement donne suite à ses recommandations visant l'abrogation d'une disposition contraire à la convention, qu'il adopte une législation plus appropriée ou améliore le cadre institutionnel.

Toutefois, il n'est pas exclu qu'une même observation signale des progrès sur certains aspects et exprime l'intérêt de la Commission pour d'autres initiatives, ou souligne ses inquiétudes sur des questions préoccupantes. Il n'est pas rare non plus que la Commission adresse au gouvernement à la fois une observation sur des questions qu'elle estime d'importance et une demande directe qui traite de questions secondaires sur lesquelles elle souhaite avoir de plus amples informations.

L'envoi de demandes directes à la suite de l'examen du rapport régulier peut signifier que l'application de la convention ne soulève pas de problèmes majeurs pour la Commission. En revanche, le recours à l'observation peut marquer l'intérêt ou la satisfaction tout autant qu'il peut alerter sur les manquements à l'application de la convention et annoncer un risque de saisine, à terme, de la Commission de l'application des normes si le gouvernement persiste dans son attitude.

La rupture de la périodicité des rapports comme la demande d'un rapport détaillé peuvent aussi bien signaler la volonté de s'assurer de la conformité avec les normes à

propos de certaines questions que découler simplement de l'existence de commentaires provenant de partenaires sociaux ou de changements juridiques.

Toutefois, seules les observations servent à la Commission d'application des normes à retenir les 24 cas de manquements les plus graves qu'elle examinera en présence des représentants de l'État concerné à la Conférence internationale du Travail. Parmi eux, certains sont proposés par la CEACR elle-même. C'est sans doute pour cela que les observations sont présentées, à tort, comme des signalements de manquements. Leur publication dans le rapport leur donne en tout état de cause une visibilité qui n'est pas partagée avec les demandes directes. Dans le passé, celles-ci étaient constituées de correspondances auxquelles avaient accès les seuls partenaires sociaux. Grâce au numérique, elles sont accessibles sur le site Normlex, sous la rubrique «Profils par pays».

Même si le contenu de chaque commentaire concerne l'application de la convention dans un pays déterminé, il renseigne valablement sur l'interprétation des normes internationales du travail par la Commission d'experts et sur les attitudes des gouvernements et des partenaires relatives à leur application. La simple existence des observations et des demandes directes rappelle que le pays concerné s'est engagé publiquement à protéger les travailleurs migrants en se conformant aux normes internationales et en acceptant de se soumettre à une supervision publique et neutre. Sur les 187 États membres de l'OIT, 52 pays ont ratifié la convention no 97 (1949) et 26 la convention no 143, qui lui apporté en 1975 des règles complémentaires tout en étant autonome. Les engagements qui en découlent varient non seulement selon l'instrument ratifié, mais aussi en fonction des exclusions déclarées à l'occasion de la ratification.

Les droits des travailleurs migrants ne résultent pas seulement des conventions nos 97 et 143. Ils peuvent être soulevés sur le fondement d'autres conventions internationales ratifiées dès lors que leur application n'autorise pas de distinction selon la nationalité. Nombre d'entre eux

figurent aussi dans les conventions sur les droits humains, justifiant la prise en compte des informations disponibles dans les rapports y afférents dans l'évaluation de l'application des conventions ratifiées de l'OIT. L'exemple récent du Qatar est significatif à cet égard. Ce pays n'a ratifié aucune convention sur les travailleurs migrants. Ce pays a toutefois fait l'objet de plaintes et de réclamations auprès de l'OIT au sujet des conditions de travail des migrants sur le fondement des conventions relatives au travail forcé, à l'égalité et la non-discrimination. La Lybie, qui a ratifié la convention des Nations Unies de 1990 mais aucune des deux conventions précitées de l'OIT, a fait l'objet au cours des dernières années de nombreuses observations aboutissant à la saisine de la Commission d'application des normes (CAN) à l'occasion du suivi des conventions nos 29, 105, 102, 111 et 122 notamment.

Cela confirme l'ancrage des normes internationales de travail dans les droits humains et la nécessaire convergence des contrôles y afférents. Les observations les plus récentes que la Commission a adressées à la France et à l'Italie sont ainsi précédées des commentaires des syndicats faisant état de la propagation du racisme et de la xénophobie à l'égard des migrants ainsi que des conditions intolérables de logement, de travail et de vie de certaines catégories de travailleurs migrants.

Il est difficile de constituer un échantillon de commentaires qui pourrait renseigner valablement et par anticipation sur la supervision de la ratification par la Tunisie des conventions nos 97 et 143. Le choix des pays est limité tant par le nombre restreint des pays qui ont ratifié ces instruments que par l'usage différent qu'ils ont fait des options d'exclusion de la ratification de certaines parties de ces conventions. La complexité des problèmes qu'affrontent les pays d'origine, de transit, de destination et de retour marque davantage encore les singularités. Au mieux, la sélection devrait intégrer des itinéraires migratoires ayant un sens pour la Tunisie et représenter différentes options de ratification de chacune des deux conventions.

Le choix s'est porté sur six pays, soit

approximativement un dixième des États qui ont ratifié ces conventions. Trois d'entre eux sont des pays africains à forte tradition migratoire. Ils représentent aussi respectivement le Maghreb (Algérie), l'Afrique de l'Ouest francophone (Cameroun) et l'Afrique centrale anglophone (Nigéria). Les trois pays de destination et de transit qui ont été choisis sont la France, ancienne métropole, l'Italie voisine et Chypre, en raison de son exposition aux migrations irrégulières de transit.

L'Italie a ratifié les deux conventions sans exclure aucune partie. Chypre et le Cameroun ont exclu de la ratification des deux conventions les parties I, II et III de la convention no 97. La France et l'Algérie ont ratifié uniquement la convention no 97 à l'exclusion de sa partie II. Le Nigéria a également ratifié cette seule convention en excluant ses parties I à III. La situation de ce pays correspond à celle de la majorité des 56 pays qui ont ratifié seulement cette convention.

Les six États se partagent une centaine de commentaires de la Commission au sujet des deux instruments normatifs. L'examen des demandes directes autorise une restitution synthétique globale qui reflète les questions récurrentes soulevées par la CEACR, y compris lorsqu'elle joint à sa demande directe une observation. En revanche, la présentation du contenu des observations nécessite de les replacer dans le processus de dialogue qui les porte.

## II. VUE D'ENSEMBLE SUR LE CONTENU DES DEMANDES DIRECTES

Les commentaires adressés à l'Algérie et au Cameroun au cours des deux décennies écoulées sont constitués exclusivement de demandes directes. Certaines font état de défaut de présentation du rapport à l'échéance ou de l'absence de réponses aux questions posées, ce qui donne lieu, parfois, à une demande de rapport détaillé.

Comme le Cameroun a ratifié les deux conventions, un commentaire consolidé lui a été adressé en 2019 avec des demandes directes communes aux deux conventions

et d'autres se rapportant spécifiquement à la convention no 143.

La Commission constate l'absence d'informations «sur la mise en œuvre de la politique nationale de migration» et demande au gouvernement «de fournir des informations sur les progrès accomplis dans la formulation d'une politique nationale de migration favorisant l'égalité de chances et de traitement». Elle le prie également:

- de fournir copie des accords conclus en matière de migration et de dire dans quelle mesure ils ont permis l'échange systématique d'informations avec d'autres États;
- de préciser si le Fonds national pour l'emploi (FNE) coopère avec les services de l'emploi des autres États membres et de citer les services qu'il fournit aux candidats à l'émigration (afin de déterminer si ces services sont gratuits, s'ils sont offerts à tous les nationaux souhaitant émigrer et si le FNE diffuse des informations à l'émigration);
- d'indiquer si les partenaires sociaux sont consultés avant la conclusion des accords;
- de transmettre des informations détaillées sur le contrôle des agences d'emploi privées (...) ainsi que sur les sanctions imposées lorsque ces agences, d'autres intermédiaires ou les employeurs diffusent des informations trompeuses aux travailleurs migrants;
- de préciser les limites appliquées dans la pratique aux transferts des gains et de l'épargne des travailleurs migrants.

Au sujet de la convention no 143, le commentaire de la Commission:

- Rappelle que les réfugiés et les personnes déplacées travaillant hors de leur pays d'origine sont couverts par la convention et prie le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises pour assurer le respect des droits humains fondamentaux des personnes susmentionnées.
- Prie le gouvernement de fournir des détails sur le rôle et l'activité, concernant les migrants, de l'Observatoire national de l'emploi et de la formation professionnelle

(ONEFOP) et de la plateforme de lutte contre la migration irrégulière en relation avec la détection et la répression des mouvements clandestins de migrants pour l'emploi et l'emploi illégal de migrants.

- Demande au gouvernement de prendre des mesures pour recueillir des données sur le nombre et la nature des infractions constatées et des peines prononcées et appliquées ainsi que sur les mesures prises à leur égard.

- Rappelle que, dans ses commentaires précédents, la Commission avait noté les indications du gouvernement selon lesquelles certains postes (cadres moyens, postes d'encadrement et emplois manuels) étaient réservés en priorité aux ressortissants camerounais. La Commission note que le gouvernement lui a indiqué que ces restrictions n'étaient plus appliquées.

Dans la précédente demande directe portant sur la convention no 97, la Commission demandait des informations sur l'accord de coopération sur les migrants passé avec la France, mais aussi des précisions sur les activités des institutions et ministères chargés notamment de donner effet aux articles 2 et 4 de la convention, sur le contenu des projets en cours portant sur les travailleurs migrants et les travailleurs domestiques, sur les dispositifs d'information des migrants entrant et sortant du pays, sur la lutte contre la propagande trompeuse, sur la participation des partenaires sociaux, sur le contrôle des agences d'emploi privées ainsi que sur l'action du FNE et des services de l'emploi.

Concernant l'Algérie, les commentaires les plus récents portant sur la convention no 97 ont été adressés en 2017, 2013 et 2012. Ils ont en commun la demande de données statistiques «compilées par le bureau chargé de la gestion de la main-d'œuvre migrante, ventilées par sexe, sur le nombre, la nationalité et la répartition géographique et professionnelle des travailleurs migrants en Algérie, ainsi que des statistiques sur le nombre de travailleurs algériens et algériennes à l'étranger». Dans le commentaire le plus récent, l'annonce de la mise à l'étude de mécanismes de coordination de l'action

gouvernementale a suscité une demande de complément d'information au sujet de la politique nationale cohérente à suivre, de la collecte des données et de la coopération internationale. Le fonctionnement et les activités du Conseil consultatif de la communauté nationale à l'étranger ont aussi requis des informations additionnelles (2013), tout comme l'entrée en vigueur de la loi no 08-11 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers, qui a provoqué en 2013 une demande d'informations détaillées pour 2015, puis en 2017, apportant notamment des explications sur les conditions de retrait de la carte de résidence aux migrants en Algérie.

D'ailleurs, il est de pratique constante que la Commission demande des rapports détaillés à l'occasion de l'introduction de changements significatifs de la politique ou du droit nationaux. Les réponses recueillies montrent aux États concernés l'intérêt que leur porte la Commission, comme cela s'est produit en 2019 au terme de l'examen de la loi française qui a aligné le statut des travailleurs migrants détachés sur les règles de droit commun. L'analyse détaillée que la Commission opère sur les nouvelles réglementations assure leur conformité aux normes internationales (on peut le voir par exemple dans le cas du rattachement aux articles 2 et 7 de la convention no 97 des taxes instituées en France pour la délivrance de la carte de résidence). Il arrive aussi que la Commission désapprouve ouvertement des mesures, comme celles qui ont été arrêtées dans la convention passée entre l'Italie et la Lybie, qui autorisaient la réadmission de migrants sans garantie de respect de leurs droits fondamentaux.

Les demandes d'informations sur les flux migratoires se retrouvent dans tous les commentaires, notamment lorsque le rapport du gouvernement n'est pas accompagné de données chiffrées à ce sujet. La Commission invite alors le pays à instaurer des mesures destinées à constituer et à communiquer des statistiques sur l'émigration et l'immigration (Cameroun, 2019) si possible ventilées par sexe, nationalité et activité (Algérie, 2007 et 2013). Elle demande aussi des informations sur les conditions de vie des migrants, y

compris sous forme d'extraits de rapports (Algérie, 2013 et 2017). Dans la demande directe adressée au Nigéria en 2017, la Commission souligne le progrès réalisé par ce pays en déclarant qu'elle accueille favorablement l'inclusion d'un module spécifique dans l'enquête trimestrielle sur la main-d'œuvre et demande au gouvernement des informations sur les résultats obtenus.

Les dispositifs de prévention et de sanction de la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants font régulièrement l'objet de demande d'informations sur leur application effective, notamment les recours introduits, les visites effectuées et les sanctions prononcées. L'apparition d'agences privées d'emploi offre l'occasion d'examiner les mécanismes d'intermédiation existants, leur intervention dans l'orientation et le placement des travailleurs migrants ainsi que le contrôle et la sanction des abus commis autant de la part des intermédiaires que des employeurs. L'action attendue des États dans la lutte contre la publicité trompeuse constitue aussi un sujet récurrent.

La gratuité des services et l'obligation de prêter assistance aux travailleurs migrants retiennent également l'intérêt permanent de la Commission. Dans une demande adressée au Cameroun (2019), elle se préoccupe de l'existence de mesures destinées à aider les migrants à l'occasion de leurs départ, retour et réadmission. Dans celle qu'elle adresse à l'Algérie en 2017, elle préconise des mesures opérationnelles (plateformes internet, service gratuit d'information...)

Les mesures d'assistance et de lutte contre l'information trompeuse font également l'objet de demandes récurrentes d'informations précises et de recommandations pratiques, notamment sur l'usage de langues comprises par les migrants, le recours aux supports numériques et la coopération avec les pays concernés (Chypre, 2002, 2004 et 2007), dans les commentaires.

### III. FOCUS SUR DES OBSERVATIONS MARQUANTES

Alors que les demandes directes alimentent régulièrement le dialogue que suscite l'application des normes à l'occasion de leur contrôle, les observations retiennent davantage l'attention des mandants et du public en raison de leur publication dans le rapport annuel et de l'éventualité d'une saisine de la CAN lorsque leur contenu fait état d'une violation importante de la convention. Cette interpellation intervient généralement après de nombreux commentaires restés sans réaction appropriée de la part du gouvernement. Plus rarement, elle résulte d'une situation nouvelle mais particulièrement inquiétante. Par exemple, dans le contexte de la recrudescence des migrations irrégulières et mortelles vers l'Italie, ce pays a eu à s'en expliquer devant la CAN. Dans l'échantillon retenu, le Nigéria, la France et Chypre ont reçu des observations pour des raisons différentes.

#### 1. Aperçu des observations adressées au Nigéria

En 2017, la Commission a adressé à ce pays au sujet de la convention no 97 une observation et une demande directe. L'observation «prend note avec intérêt de la Politique nationale de 2014 sur la migration pour l'emploi, qui a été élaborée en consultation avec les partenaires sociaux et autres parties prenantes, ainsi qu'avec l'assistance du BIT et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Elle note que cette politique a comme objectif d'établir dans le pays un système de gouvernance de la migration du travail qui soit à la fois réactif et dynamique». Elle donne un résumé succinct du contenu de la nouvelle politique et souligne notamment que le plan d'action détaillé pour sa mise en œuvre comprend, entre autres, «des activités visant: à prendre l'initiative de ratifier la convention (...); harmoniser la législation avec les normes internationales et régionales; examiner les lignes directrices et les procédures concernant le recrutement à l'étranger; instaurer un comité consultatif

sur la migration du travail qui inclut les partenaires sociaux; examiner la législation nationale et les règlements administratifs afin de veiller à ce que la non-discrimination et l'égalité soient expressément prévues; et examiner la législation nationale du travail afin de garantir la couverture des travailleurs migrants».

Aux titres des articles 2, 4 et 7, le commentaire porte sur les mesures de lutte contre la désinformation des migrants. Il note les programmes d'information et de formation mis en place ainsi que la création de deux centres d'assistance à Abuja et Nairobi, destinés à informer gratuitement les candidats à la migration et les migrants de retour. Les commentaires s'achèvent par des demandes visant à obtenir de plus amples informations sur la mise en œuvre effective de ces actions et sur les résultats obtenus.

L'observation de 2013 note l'adoption de la loi de 2003 sur la traite des personnes, qui porte création d'une agence spécialisée, ainsi que la mise en place en 2011 d'un projet de mise en œuvre d'une politique nationale de migration. Au sujet des flux migratoires, le commentaire restitue seulement les chiffres communiqués. Les autres commentaires notent l'inexistence d'une structure formelle dédiée à l'émigration des nationaux et interrogent notamment sur le rôle de l'agence de lutte contre la traite des personnes dans la lutte contre l'information trompeuse et sa répression, lorsqu'elle émane notamment d'employeurs et d'agences de placement en vue de l'exploitation sexuelle des migrantes en Europe.

Concernant la non-discrimination, l'observation relève que la nationalité ne figure pas parmi les motifs d'interdiction et demande des informations sur les mesures pratiques adoptées pour obtenir le respect de l'article 6 de la convention. Elle note la suite favorable réservée par le gouvernement à sa demande antérieure d'abroger la règle qui autorisait le ministre à effectuer des rétentions sur les salaires des migrants. La Commission demande des précisions sur le maintien des droits constitués auprès des organismes de sécurité sociale et sur le droit des migrants admis à titre permanent dans

le pays d'y demeurer lorsqu'ils sont atteints d'une incapacité de travail. Elle encourage aussi le gouvernement à renforcer le cadre institutionnel de services gratuits pour les migrants ainsi que la collecte et la transmission des informations.

Les rapports antérieurs du Nigéria n'avaient fait l'objet que de demandes directes.

## 2. Aperçu des observations adressées à Chypre

En 2019, la Commission a adressé au gouvernement de ce pays, à la suite d'un examen consolidé des conventions nos 97 et 143, une même observation. Son contenu porte intégralement sur l'égalité de traitement (art. 6 de la convention no 97 et art. 10 et 12 de la convention no 143). La Commission prend note des réponses à ses précédentes questions, qui dénie l'existence de toute discrimination en matière de sécurité sociale. Elle relève toutefois que le gouvernement n'a fourni aucune information sur la nature et l'impact des mesures prises pour mettre en œuvre le plan d'action pour l'intégration des immigrants résidant légalement à Chypre (2010-2012) et la stratégie de 2007 sur l'emploi des travailleurs étrangers. Tout en notant que ces programmes ne semblent pas avoir été prolongés, elle renvoie à l'observation qu'elle a formulée en 2019 sur l'application des conventions nos 100 et 111 et mentionne les rapports émanant d'organes des Nations Unies qui ont exprimé leur préoccupation face à la discrimination dont sont victimes les travailleurs migrants, notamment dans l'accès à l'emploi. Ces rapports mettent également en exergue les attitudes discriminatoires et les stéréotypes raciaux croissants concernant les personnes d'origine étrangère.

Rappelant qu'elle a déjà souligné la situation précaire et la vulnérabilité des travailleurs domestiques migrants, dont la majorité sont des femmes, ainsi que l'absence d'un système de suivi de leurs conditions de travail, la Commission note que les travailleurs domestiques migrants sont limités à deux changements d'employeur sur une période de six ans et que le changement de secteur d'activité n'est possible qu'après l'accord du ministre

de l'Intérieur.

Elle note aussi que les organes des Nations Unies ont demandé au gouvernement de garantir aux demandeurs d'asile des droits égaux au travail et aux prestations sociales. Elle demande au gouvernement de «redoubler d'efforts pour assurer l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants», notamment en améliorant l'accès au travail, les inspections, la sensibilisation sur les droits et les procédures ainsi que le recours à la justice. Elle formule aussi des demandes d'informations sur les plaintes, les sanctions ainsi que sur les conditions de travail, de rémunération et de logement des travailleurs migrants.

Avant cette observation, le pays n'avait reçu que des demandes directes.

## 3. Aperçu des observations adressées à l'Italie

L'Italie a reçu des observations sur la convention no 143 en 2020, 2017, 2013, 2011, 2009 et 2008. Pour éviter un exposé fastidieux de ce suivi, on notera que l'observation de 2008 concerne largement les traitements infligés aux Roms et exprime les préoccupations de la Commission au sujet des violations des droits fondamentaux, notamment des travailleurs sans papiers provenant d'Afrique, d'Asie et d'Europe de l'Est. Elle fait état en la matière des informations figurant dans les rapports des organisations internationales «qui posent de graves problèmes d'irrespect de la convention».

Tout en prenant note du décret législatif no 215 de 2003 sur l'égalité de traitement indépendamment de la race et de l'ethnicité ainsi que de la création, en novembre 2004, du Bureau national de promotion de l'égalité de traitement et de l'élimination de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique (UNAR), la Commission s'inquiète du fait que le racisme et la xénophobie demeurent préoccupants dans le pays. Elle rappelle en conséquence «qu'en vertu des articles 10 et 12 de la convention le gouvernement est tenu de prendre des mesures qui garantissent à tous les travailleurs migrants se trouvant légalement dans le pays l'égalité de

traitement en matière de conditions de travail, ainsi que des mesures destinées à informer la population pour la sensibiliser davantage à la question de la discrimination afin de faire évoluer les attitudes et les comportements. L'information et l'éducation du public doivent porter non seulement sur les politiques de non-discrimination en général, mais aussi pour faire en sorte que la population nationale accepte les travailleurs migrants et leur famille en tant que membres à part entière de la société». La Commission demande pour l'année suivante un rapport détaillant les mesures que le gouvernement met en place pour lutter contre les violations et protéger les victimes.

Les commentaires suivants portent forcément sur ces mêmes questions et sont alimentés par les problèmes que posent le déferlement de migrants irréguliers sur les côtes italiennes et la nécessaire coopération internationale pour les traiter. Ainsi, l'observation de 2020 rappelle les termes de la précédente, dans laquelle la Commission avait déjà souligné «la nature complexe et mondiale du phénomène des migrations en situation irrégulière ainsi que les efforts déployés par le gouvernement pour trouver des solutions au problème des migrations dans des conditions abusives».

Le gouvernement a été prié à maintes reprises de prendre les mesures nécessaires pour établir, en collaboration avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, une coopération internationale en matière d'immigration irrégulière «dans le plein respect des droits humains des travailleurs migrants, afin que les personnes qui organisent ou favorisent les mouvements clandestins de migrants soient poursuivies en justice et sanctionnées».

La Commission prend note des informations sur l'AICS, instituée par la loi no 125 de 2014, qui est chargée des actions axées sur les migrations et le développement, y compris des recherches visant à identifier les meilleures approches ainsi que des programmes et projets visant à assurer «des migrations sûres, organisées et en situation régulière».

Elle note aussi que le gouvernement

fournit des informations détaillées sur les nombreux accords conclus, depuis avril 2017, pour traiter la question des migrations en situation irrégulière et régler les rapatriements, y compris les accords bilatéraux avec des pays européens et non européens, tels que l'Algérie, l'Égypte et le Nigéria, et les protocoles d'accord avec plusieurs pays, par exemple la Gambie, le Ghana, Malte, le Niger, le Sénégal et le Soudan.

Tout en reconnaissant ses efforts et en soulignant la nécessité d'une coopération multilatérale et d'une action cohérente, en particulier au niveau européen, pour traiter de manière globale et efficace les migrations dans des conditions abusives, la Commission «prie le gouvernement de continuer à prendre des mesures pour promouvoir la coopération à différents niveaux afin de traiter les migrations en situation irrégulière dans le plein respect des droits humains des travailleurs migrants». Elle l'encourage aussi «à revoir son protocole d'accord de 2017 avec la Libye afin de garantir le respect des droits humains de tous les travailleurs migrants».

Les autres commentaires expriment des inquiétudes, notamment au sujet des restrictions à l'accès à l'emploi, et demandent des informations sur les infractions constatées et sanctionnées, sur la promotion de l'information et de l'assistance, sur les centres de détention, sur l'aide juridique, etc.

Les observations antérieures vont dans le même sens et font état des commentaires des organisations professionnelles nationales et internationales qui sollicitent auprès de leur gouvernement et de l'Europe des mesures énergiques.

#### **4. Aperçu des observations adressées à la France**

La France a reçu depuis l'an 2000 six observations assorties de demandes directes et deux autres demandes envoyées seules en 2002 et 2017. L'intensité de ces échanges s'explique par les changements législatifs introduits dans les dispositions relatives aux conditions d'entrée, de séjour et de travail depuis 1995 et par leur impact

sur les l'égalité des droits au travail et à la sécurité sociale. Les commentaires sont largement suscités et accompagnés par les organisations syndicales qui ont évoqué d'abord les dérogations permises par les conventions bilatérales conclues avec la Tunisie, l'Algérie et le Maroc, puis la privation des prestations lorsque les bénéficiaires n'ont plus de résidence en France. Dans l'observation de 1995, la Commission «suggère au gouvernement de prendre en considération les dispositions du paragraphe 34(1) de la recommandation concernant les travailleurs migrants, 1975 (no 151), en vertu desquelles un travailleur migrant qui quitte le pays d'emploi devrait avoir droit, quelle que soit la légalité de son séjour, au remboursement des cotisations sociales qui n'ont pas fait naître de droits en sa faveur».

L'observation de 2008 reflète les problèmes découlant des réformes législatives de 2007 et 2008 adoptées dans le contexte des restrictions à l'immigration économique. Elle se concentre sur les mesures d'assistance et d'information des travailleurs migrants, de promotion de leur intégration sociale et économique et de lutte contre la discrimination à leur égard (art. 2 à 6). Après l'exposé des réponses du gouvernement, la Commission évoque des rapports des Nations Unies établissant que des «problèmes importants continuent à exister en matière d'intégration de la population immigrante dans la société française, dont un climat de suspicion et de préjugé négatif, ainsi qu'une discrimination encore très répandue à l'encontre des travailleurs migrants, qui a un impact sur leurs conditions générales de vie et sur leurs chances de recevoir un enseignement et d'obtenir un emploi». Elle note que le gouvernement reconnaît l'existence de ghettos d'immigrés. La Commission rappelle les engagements en matière d'assistance gratuite, de lutte contre l'information trompeuse et la discrimination. Elle interroge aussi la France sur les activités des instances chargées de ces missions (ANAEM et contrat d'accueil et d'intégration), sur les mesures de lutte contre les informations fausses et sur les résultats obtenus. Le gouvernement est prié d'envoyer un rapport détaillé à cette fin.

C'est pourquoi le rythme des commentaires

s'est accéléré. En 2010, l'observation est une répétition qui signifie à la France que le rapport du gouvernement n'a pas été reçu. Celle de 2011 fait état de commentaires syndicaux qui soulèvent la question des Roms, mais aussi celle de l'arrivée tardive du rapport du gouvernement justifiant l'envoi d'une observation. Celle de 2015 aborde ces questions ainsi que les modifications législatives introduites par la nouvelle loi sur l'asile et celles qui se profilent sous forme d'un «projet de loi portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'immigration, modifiant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile (CESEDA)» tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale et le Sénat en première lecture.

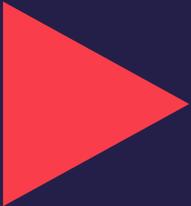
L'observation de 2017 est aussi une répétition signifiant que le rapport du gouvernement n'est pas parvenu dans les délais.

La demande directe de 2019 récapitule ces questions à travers:

- L'information sur la législation nationale (art. 1) et les accords bilatéraux. Elle note avec intérêt l'assujettissement des travailleurs détachés au droit commun ainsi que la disponibilité des informations sur le site Internet du ministère de l'Intérieur.
- Les données sur les services d'assistance gratuits et mesures visant à faciliter le processus de migration ainsi que sur les cours d'intégration en prenant note à cet égard de la réponse du gouvernement selon laquelle le contrat d'intégration est considéré comme respecté lorsque la formation prescrite a été suivie avec assiduité et sérieux et que le ressortissant étranger n'a manifesté aucun rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République.
- Les explications afférentes au caractère gratuit des services d'aide aux travailleurs migrants et des opérations réalisées par les services publics de l'emploi.
- Les mesures contre la propagande trompeuse faisant état notamment de «la diffusion d'informations sur les sites Internet des ministères de l'Intérieur, du Travail et de l'Europe et des Affaires

étrangères, ainsi que par le biais des services consulaires et les représentations de l'OOFII à l'étranger. Le gouvernement indique également que la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays d'origine permet d'échanger et de collecter des informations sur l'immigration et l'émigration, et de lutter contre la propagande trompeuse». La demande directe prend également note de la révision des programmes scolaires et du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2018-2020), dont l'un des objectifs est de lutter contre les préjugés et stéréotypes racistes et antisémites, y compris dans le monde du travail.

- L'égalité de traitement en matière de conditions de travail et d'hébergement, avec la mention des prescriptions légales qui l'imposent.

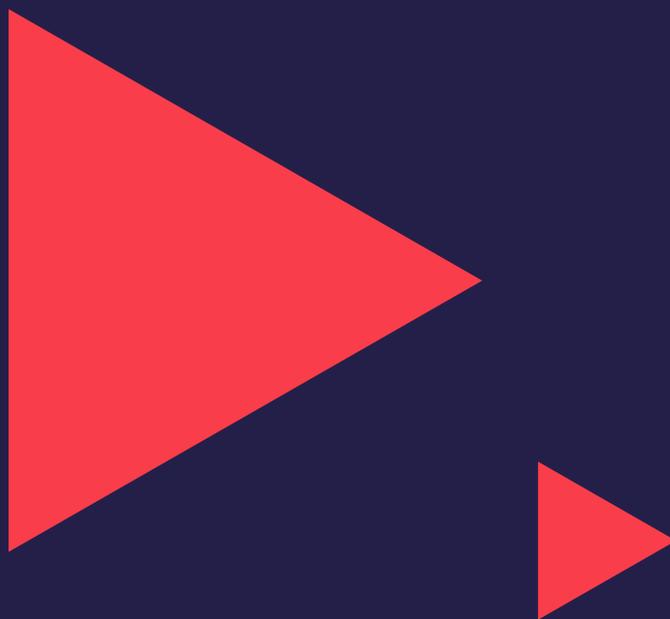


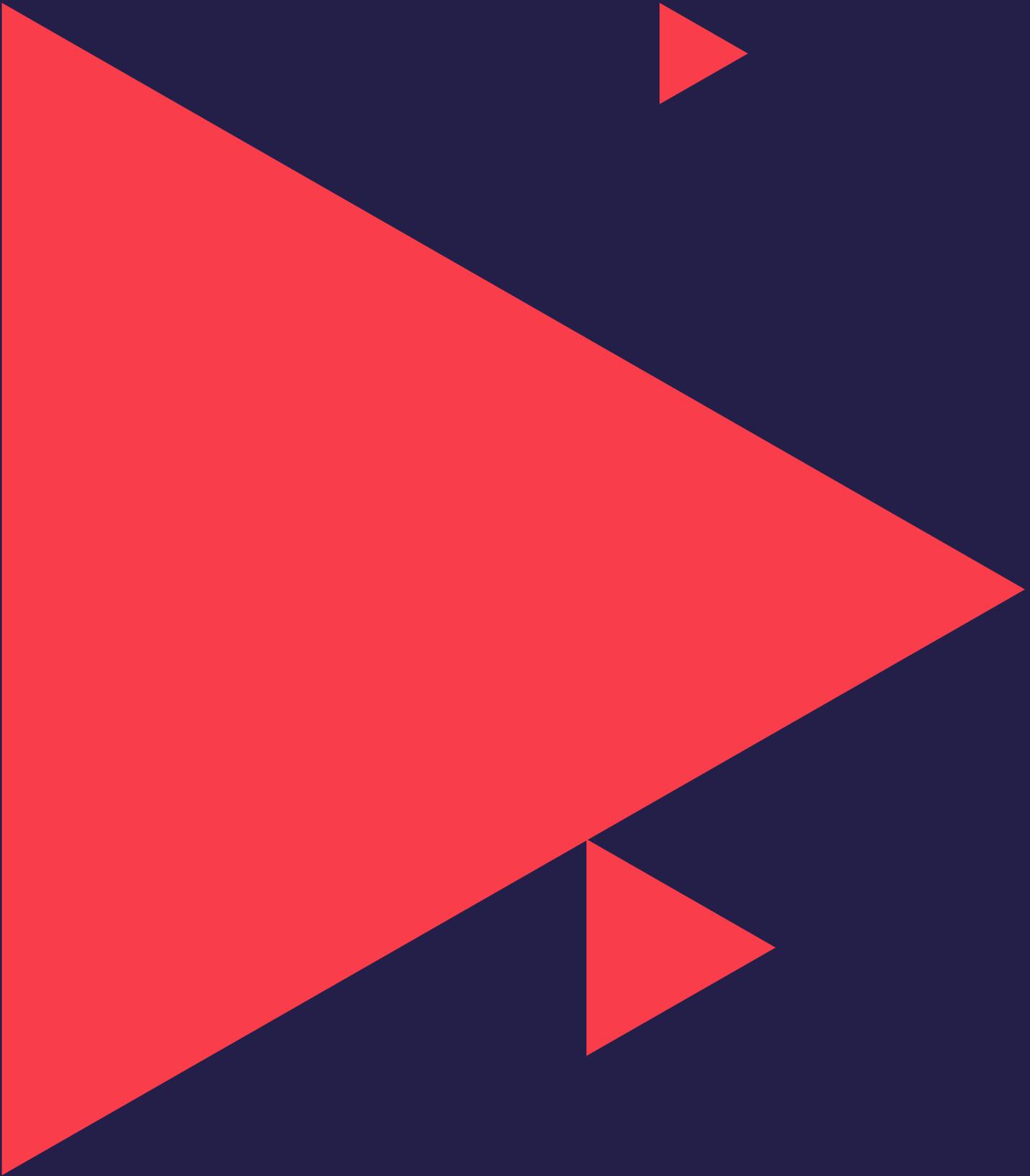
# 6

## Chapitre

---

Bilan de conformité du droit tunisien aux normes  
internationales sur la migration pour le travail





## DISPOSITIONS COMMUNES AUX 3 CONVENTIONS

Référence aux dispositions des conventions	Normes internationales	Règles du droit interne	Mesures de mise en conformité
<p>CNU art. 3, 4 et 44 C97 art. 11 C143 partie II art. 11</p>	<p>Dispositions d'application générale aux Tunisiens et aux travailleurs étrangers en situation régulière. Le champ d'application des trois conventions est sensiblement le même.</p> <p>La condition des travailleurs en situation irrégulière est traitée dans la convention des NU par des dispositions communes. Elle ne fait l'objet que de mesures ponctuelles dans les deux autres conventions.</p> <p>La convention des NU s'applique largement aux travailleurs non salariés.</p> <p>Elle emploie aussi une définition plus large des membres de la famille.</p>	<p>Globalement le droit tunisien s'harmonise avec ces distinctions</p>	<p>Des ajustements à opérer au cas par cas.</p> <p>L'application de la convention des Nations Unies aux travailleurs non salariés requiert l'examen des conditions d'accès et d'exercice du travail indépendant et dans les professions réglementées pour identifier de possibles niches de non-conformité.</p> <p>La notion de famille admet la diversité des statuts personnels nationaux et de définition subséquente du mariage.</p>
<p>C97 art. 1 CNU, partie VI, art. 64 et suivants</p>	<p>Obligation de collecte et de communication des informations actualisées sur la législation, la pratique et la politique nationales en matière de migration pour le travail</p>	<p>- Les données recueillies concernent principalement les effectifs et la condition juridique des Tunisiens dans le monde.</p> <p>- Existence de mécanismes et sources de collecte de données sur la présence et le travail des étrangers en Tunisie.</p>	<p>Nécessité de mettre en place:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un ou des mécanismes de recueil et de traitement des données sur les effectifs des travailleurs migrants tunisiens et étrangers (nombre, genre, activités, nature de l'engagement, retours, réinsertion)</li> </ul>

<p>CNU art. 34, 35, 79 et 80</p>	<p>Liberté de l'État de fixer et d'appliquer les règles régissant l'admission, le séjour et le travail des étrangers sur son territoire.</p> <p>Obligation pour les migrants de respecter les lois du pays.</p> <p>Aucune obligation de régularisation des travailleurs étrangers n'est prévue.</p>	<p>- Défaut de centralisation des informations et surtout de leur mise à la disposition des travailleurs migrants étrangers, des États et des candidats à la migration, notamment en ce qui concerne les conditions de vie et de travail des migrants (statistiques à jour ventilées par secteur, région, genre; guides sur les droits; administrations chargées de l'information et du conseil gratuits...)</p>	<p>Nécessité de mettre en place:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un ou des mécanismes de recueil et de traitement des données sur les effectifs des travailleurs migrants tunisiens et étrangers (nombre, genre, activités, nature de l'engagement, retours, réinsertion)</li> <li>- Une ou des instances chargées de produire et de mettre à la disposition du public une information complète et gratuite sur les droits et les obligations des travailleurs migrants (plateformes multilingues, guides, flyers, formations, etc.)</li> <li>- Désignation et amélioration des capacités du/des service(s) public(s) chargé(s) d'informer et d'assister gratuitement les travailleurs migrants et les membres de leur famille sur les droits et obligations.</li> </ul>
		<p>Dispositif conforme</p>	

<p>C97 art. 3, 7 et 10</p> <p>CNU art. 45, 46, 64, 67 et 68</p> <p>C143 partie I art. 1, 2 et suivants</p> <p>Partie II art. 12</p>	<p>Obligation de coopération avec les autres États et de consultation des partenaires sociaux, y compris entre les services de placement et dans la lutte contre l'information trompeuse</p> <p>Conclusion d'accords de coopération entre pays d'émigration et d'immigration.</p> <p>Lutte contre la migration irrégulière.</p>	<p>Aucune contradiction avec le dispositif national</p> <p>La participation des partenaires sociaux est institutionnalisée à travers le Conseil national du dialogue social. Elle trouve aussi son support dans les mécanismes de contrôle.</p> <p>La coopération trouve ses supports dans les accords bilatéraux, l'assistance de l'OIM et de l'OIT et dans le cadre du suivi du Pacte de Marrakech.</p>
---	---	---

## DROITS RECONNUS POUR LES TRAVAILLEURS EN SITUATION RÉGULIÈRE PAR LES 3 CONVENTIONS

<p>C97 art. 2 et 3</p> <p>CNU art. 33- et 65</p>	<p>Assurer un service gratuit d'assistance et d'information aux migrants.</p> <p>Lutter contre l'information trompeuse.</p>	<p>La pleine mise en conformité appelle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une meilleure coordination et complémentarité des services publics concernés;</li> <li>- le développement de supports de communication dans les langues des migrants étrangers ciblant les candidats à la migration (vers ou à partir de la Tunisie);</li> <li>- la désignation et la dotation en moyens du(des) service(s) public(s) chargé(s) de l'information et de l'orientation des migrants.</li> </ul>
--	---	---

<p>C97 art. 6 CNU art. 7, 25, 26, 27, 43, 45, 54 et 55 C143 art. 1 et partie II art. 10</p>	<p>Garantir l'égalité de traitement entre nationaux et travailleurs en situation régulière en matière de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- droits et conditions du travail;</li> <li>- affiliation aux syndicats;</li> <li>- droits sociaux et culturels (logement, santé, sécurité sociale, enseignement pour les enfants...);</li> <li>- égalité devant l'impôt et les charges;</li> <li>- égalité devant les droits relatifs à la sûreté de la personne et au recours en justice et égalité devant la justice.</li> </ul>	<p>Dispositif formellement conforme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Égalité des droits du travail expressément prévue par la loi.</li> <li>- Égalité en matière d'accès à la sécurité sociale et conclusion de conventions en matière de sécurité sociale pour remédier à la condition de résidence.</li> <li>- La garantie des droits par la loi est prévue dans des termes généraux: aucun obstacle textuel.</li> </ul> <p>Obstacles pratiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la référence à la nationalité tunisienne dans la formulation de certains droits, la non-spécification du droit d'accès aux étrangers;</li> <li>- le défaut d'information des migrants concernant les droits et de mesures administratives pour la mise en œuvre des droits;</li> <li>- le lien entre le titre de séjour et la relation de travail peut rendre ineffectif le droit de recours pour faire valoir les droits découlant du travail.</li> </ul>	<p>Possible déploiement:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de mesures administratives spécifiant le droit des travailleurs migrants à l'accès aux services publics au même titre que les nationaux;</li> <li>- d'un service d'information sur les droits.</li> </ul> <p>Garantir un service d'interprétariat et d'aide judiciaire pour les travailleurs migrants en situation régulière.</p> <p>Revoir la réglementation pour prévoir la dissociation du titre de séjour et de la relation de travail et l'autonomie du titre de séjour, prévoir des délais raisonnables en cas de mesures d'éloignement afin de rendre effectifs le principe d'égalité et les droits de recours.</p>	<p>80</p>
---	--	---	--	-----------

## DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS EN SITUATION RÉGULIÈRE SPÉCIFIQUES À CERTAINS INSTRUMENTS

<p>CNU art. 49</p>	<p>Droits d'établissement, de travail et de circulation. Permis de séjour d'une durée au moins égale à celle du permis de travail Possibilité de restreindre la liberté de choix du travail et limites de ces restrictions.</p>	<p>Dispositif national conforme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Titre de séjour temporaire ayant la même validité que les documents permettant son obtention.</li> <li>- Aucun obstacle législatif à la liberté de circulation du migrant.</li> <li>- La liberté du choix du travail, même conditionnée, n'est pas prévue.</li> </ul>	<p>Prévoir la liberté du choix du travail pour les migrants ayant le droit au séjour permanent en Tunisie.</p>
<p>CNU art. 51 et 52 C143</p>	<p>Dissociation entre la relation de travail et l'autorisation de séjour. La perte de l'emploi ne doit pas entraîner le retrait du titre de séjour.</p>	<p>Dispositif non conforme. La loi prévoit la possibilité du retrait du titre de séjour en cas de perte d'emploi.</p>	<p>La mise en conformité peut s'effectuer soit par un amendement législatif, soit par des mesures d'application qui encadrent le recours à cette possibilité dans le temps et fixent les circonstances (permettre au travailleur le recouvrement de ses droits, condition de ressource, obtention d'une autorisation de travail, maintien jusqu'à l'échéance initiale, etc.).</p>
<p>C97 art. 8 C143 partie II art. 13 CNU art. 44 et suivants</p>	<p>Invitation à faciliter le regroupement familial (règle non impérative).</p>	<p>Inexistence de contradictions avec la convention. Absence de réglementation.</p>	<p>Pertinence de formuler les règles de base régissant le regroupement familial.</p>

<p>CNU partie VI C143</p>	<p>Mettre en place une politique favorisant et garantissant l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives pour les travailleurs migrants et les membres de leur famille en situation régulière.</p> <p>Aider les travailleurs migrants à préserver leur identité nationale et culturelle.</p> <p>Droit d'organisation.</p> <p>Droit d'association et de formation de syndicats.</p>	<p>Dispositif globalement conforme mais défaut d'une politique et de mesures spécifiques favorisant la mise en œuvre du principe d'égalité (information sur les droits, éducation à l'égalité, mesures administratives spécifiques).</p> <p>La restriction de l'accès à la direction des syndicats aux seuls nationaux n'est pas conforme au principe de la liberté syndicale inscrit dans des conventions ratifiées par la Tunisie, notamment la convention de l'OIT no 87.</p>	<p>Mettre la législation en conformité avec la convention des NU et avec les engagements internationaux pris par la Tunisie concernant la liberté syndicale.</p> <p>Informier et sensibiliser sur le droit à l'égalité.</p> <p>Préciser par des mesures administratives destinées aux prestataires de services l'accès des migrants aux droits civils fondamentaux.</p>
<p>CNU art. 32 et 47 C97 art. 9</p>	<p>Droit au transfert des économies et salaires.</p>	<p>Dispositif conforme.</p>	
<p>Annexe I de la C97 (optionnelle) Migration non organisée par l'État</p>	<p>- Réglementation de l'intermédiation pour le placement des migrants (gratuité des prestations des services publics de l'emploi, protection des candidats lors du processus du recrutement).</p> <p>Dispositif d'assistance pour les migrants (simplification des formalités administratives, services d'interprétariat, assistance lors de l'établissement...).</p>	<p>Le dispositif relatif au placement des Tunisiens à l'étranger est conforme aux obligations de protection prévues.</p> <p>La législation interdit l'intervention des opérateurs privés pour le recrutement sur le marché tunisien.</p> <p>Absence d'un dispositif national d'assistance pour les migrants.</p>	<p>Mise en place d'un dispositif d'assistance aux migrants à l'occasion de leur séjour en Tunisie doté de moyens de communication dans leur langue. Les services existants peuvent être chargés de cette mission.</p>

<p>CNU art. 33, 37 et suivants C97 annexe II Migrations collectives sous contrôle gouvernemental</p>	<p>Protection et assistance aux migrants. Assistance pour l'intégration économique (aide à la recherche d'emploi dans le cas où l'emploi pour lequel le migrant a été recruté est considéré comme inadéquat).</p>	<p>Absence d'un dispositif d'aide et de soutien pour l'emploi du migrant.</p>	<p>Prévoir un dispositif d'assistance pour l'établissement du migrant en situation régulière. Les services publics chargés du placement et du conseil des travailleurs peuvent recevoir de telles attributions.</p>
<p>C97annexe III CNU art. 46</p>	<p>Exonération des droits de douane pour les effets personnels du travailleur migrant et de ses équipements liés à l'exercice de la profession à l'arrivée dans le pays d'emploi et à son retour dans le pays d'origine.</p>	<p>La réglementation prévoit la franchise des droits dus lors de l'importation des effets personnels à l'occasion du retour des Tunisiens résidant à l'étranger. Cette exemption n'est pas prévue pour les travailleurs immigrants en Tunisie.</p>	<p>Prévoir l'exemption des droits de douane pour les immigrants en Tunisie. L'impact est minime.</p>

**DROITS RECONNUS À TOUS LES TRAVAILLEURS MIGRANTS (Y COMPRIS CEUX EN SITUATION IRRÉGULIÈRE) CNU ET C143**

<p>C143 art. 1 CNU partie III</p>	<p>Garantie des droits fondamentaux pour tous les travailleurs migrants.</p>	<p>Conformité formelle du dispositif national. Il n'y a pas de contradiction entre le dispositif textuel et la disposition des conventions. L'universalité de ces droits est prévue par les conventions déjà ratifiées par la Tunisie et qui font donc partie de l'ordre juridique tunisien. Besoin cependant de mise en œuvre de mesures pratiques assurant l'effectivité de l'accès aux droits fondamentaux garantis par la législation.</p>	<p>Prévoir des mesures administratives explicites spécifiant les droits des migrants, notamment ceux en situation irrégulière. Renforcer le contrôle des conditions de travail des travailleurs migrants et la protection par l'inspection du travail. Informers, sensibiliser et former les services publics concernés et les prestataires de services sur les droits des migrants (sécurité, santé, éducation).</p>
---------------------------------------	--	--	---

		<p>L'incrimination du séjour irrégulier et l'obligation de signaler le migrant en situation irrégulière peuvent entraver dans les faits l'accès aux droits et à la justice.</p>	<p>Harmoniser le dispositif législatif national et revoir l'obligation de signalement et l'incrimination du séjour irrégulier.</p>	84
<p>C143 art. 2 à 6</p>	<p>Détection et répression des migrations dans des conditions abusives</p>	<p>Dispositif conforme à renforcer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réforme de la réglementation des agences d'emploi privées et contrôle des abus pour le placement des Tunisiens à l'étranger.</li> <li>- Existence d'un dispositif national répressif pour la migration irrégulière, le trafic et la traite des migrants.</li> <li>- Loi sur le travail domestique et sanctions des pratiques abusives.</li> </ul>	<p>Augmenter la fréquence de l'inspection du travail et cibler des secteurs d'emploi de migrants.</p> <p>Renforcer les sanctions à l'égard des employeurs de migrants irréguliers.</p> <p>Contrôler et sanctionner les intermédiaires informels pour le placement des immigrés en Tunisie.</p>	
<p>C143 art. 9 CNU art. 22, paragr. 6 et 9</p>	<p>Protection des droits acquis, découlant du travail effectué, même à titre irrégulier, et possibilité de recours pour faire valoir ces droits en cas d'expulsion.</p>	<p>Situation non réglementée spécifiquement, mais une interprétation conforme au principe général d'égalité des droits entre travailleurs devrait l'autoriser.</p> <p>Évolution de la jurisprudence dans le sens de la reconnaissance de ce droit.</p>	<p>Prévoir expressément ce principe pour prévenir une interprétation jurisprudentielle divergente.</p> <p>Prévoir une réglementation précise de la procédure d'expulsion et les délais utiles pour les reco</p>	

## II. PRINCIPAUX CONSTATS

La confrontation du droit tunisien de la migration aux prescriptions des conventions de l'OIT et des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille révèle la concordance générale de leur esprit et de leurs énoncés.



**Le droit de chaque État de fixer librement les conditions d'admission des étrangers sur son territoire et au travail est réaffirmé par les normes internationales.**

**Aucune obligation de régulariser le séjour ou l'emploi des étrangers n'est prévue.**

Une adéquation parfaite requiert certainement des ajustements formels pour implémenter des mesures précises prévues dans les conventions de l'OIT. Leur domaine dépasse le champ du droit du travail et de la sécurité sociale en ce qui concerne la convention des Nations Unies, dans la mesure où elle fait également état des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des travailleurs migrants et des membres de leur famille en situation régulière ou irrégulière, abstraction faite de leur statut dans la profession.

Les mesures de mise en conformité formelle ne sont pas toujours nécessaires. Elles peuvent être précédées ou remplacées

par une adéquation des pratiques administratives inscrites dans un processus de réforme progressive visant à hisser le droit national au niveau des normes internationales, dont la plupart engagent déjà le pays tant en vertu de sa Constitution que des conventions sur les droits humains.

### 1. Une conformité globale aux normes internationales

Le droit en vigueur en Tunisie ne comporte pas de discordances criantes avec les normes internationales de la migration économique. Leur rapprochement établit que:

- La réglementation de l'entrée, du séjour et de la sortie de Tunisie des travailleurs migrants n'est pas affectée par le contenu des normes internationales. Le droit de chaque pays de fixer librement les conditions d'admission des étrangers sur son territoire et dans le travail est réaffirmé. Aucune obligation de régularisation du séjour ou de l'emploi des étrangers en situation irrégulière n'est prévue. Tout au plus sa mise en œuvre pratique devrait-elle tenir compte de certaines situations marginales, comme celle des migrants en situation régulière qui perdent leur emploi ou se trouvent avant l'échéance du contrat de travail ou du titre de séjour dans l'incapacité de travailler en raison de leur état de santé.

- La plupart des règles prévues dans les trois conventions ont pour objet de garantir l'égalité de traitement entre les salariés nationaux et les migrants en situation régulière. Or, la règle de l'égalité et de la non-discrimination au travail figure dans d'autres engagements internationaux pris par la Tunisie et trouve sa confirmation dans le Code du travail et la législation de la sécurité sociale.

- La convention des Nations Unies étend le principe de l'égalité de traitement au-delà du champ des relations salariées. Ses dispositions communes concernent tous les travailleurs et les membres de leur famille, abstraction faite de la régularité de leur situation. Elles portent aussi sur certains droits civils, économiques, sociaux et culturels qui sont attribués à toute personne et en toute circonstance en vertu

notamment de la charte des droits de l'homme, de la CEDAW, de la Convention sur les droits de l'enfant et d'autres instruments ratifiés par la Tunisie. Mais leur application risque parfois de se heurter à la formulation de certaines lois tunisiennes, qui s'adressent seulement aux citoyennes et citoyens du pays. Leur exercice effectif peut également être contrarié par l'inadéquation des mécanismes de mise en œuvre ainsi que par l'application des procédures administratives et judiciaires qui sont conçues sans tenir compte de la condition des étrangers. Les mesures correctives envisageables trouvent leur motivation autant dans l'adéquation à la Constitution et aux conventions ratifiées par la Tunisie que dans la perspective de ratifier la convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.



**La règle d'égalité et de non-discrimination au travail est prévue par d'autres engagements internationaux de la Tunisie, par le Code du travail et par la législation sur la sécurité sociale.**

## **2. Des contradictions limitées eu égard aux conventions de l'OIT**

Quelques prescriptions des conventions nos 97 et no 143 de l'OIT sont soit contredites par des règles explicites du droit national, soit susceptibles d'être ignorées en raison du silence des règles en vigueur ou du pouvoir discrétionnaire attribué aux administrations et autorités concernées.

Parmi elles, certaines peuvent être écartées de la ratification si l'on estime que les parties des conventions qui en font mention ne sont pas pertinentes au regard de la politique tunisienne de migration. Cette faculté est admise par les deux conventions de l'OIT. D'autres peuvent trouver la voie de l'harmonisation, dans une première phase, par l'introduction de bonnes pratiques, notamment sous la forme de mesures administratives internes. Rares sont celles qui demandent l'amendement des lois en vigueur, encore avant la ratification. Les exemples les plus significatifs sont les suivants:

- Le droit des travailleurs migrants de prendre part à l'administration des organisations syndicales. L'interdiction formulée par le Code du travail tunisien est contraire au principe de la liberté syndicale auquel adhère la Tunisie en vertu de la ratification d'autres instruments internationaux. La question d'ailleurs fait l'objet d'un dialogue avec les organes de contrôle de l'OIT, notamment au titre de la convention no 87. La mesure de conformité attendue pourrait concerner les seuls travailleurs en situation régulière. Compte tenu de leur nombre, cela ne constitue un enjeu considérable ni pour les autres travailleurs ni pour les employeurs.

- Le travailleur migrant atteint d'une incapacité de travail pendant la durée de validité de son contrat de travail ne peut être privé de son titre de séjour pour ce seul motif. L'état de santé ainsi que le bénéfice de la couverture à laquelle il a droit au titre des accidents du travail et des soins de santé s'ajoutent aux considérations humanitaires pour justifier pleinement la règle. Elle n'est d'ailleurs que la garantie de l'effectivité du principe d'égalité des droits prévu par le droit tunisien. Son respect peut s'obtenir par voie de pratiques administratives sans attendre une modification de la loi, qui laisse en la matière un pouvoir d'appréciation à l'administration.

- Un travailleur en situation régulière qui perd son emploi avant l'échéance de son engagement ne peut se voir retirer son titre de séjour pour ce seul motif. Il doit être admis à rester dans le pays et à postuler à

un autre emploi. La mesure n'impose pas de lui accorder une autorisation du travail en dehors des règles régissant l'emploi des étrangers. Son impact est quasiment nul en droit et dans la pratique. La mise en conformité peut s'effectuer simplement par des mesures administratives internes relatives à la police de la migration en attendant la formulation réglementaire ou légale.



**L'adaptation de la législation nationale trouve sa référence dans les valeurs universelles auxquelles la Tunisie a déjà adhéré et que les conventions sur la migration essaient de mettre en œuvre selon les circonstances propres à chaque pays... L'acquis national est considérable en la matière.**

### **3. Des ajustements administratifs envisageables**

De nombreuses prescriptions internationales visent la production de données sur la migration et leur publication, l'assistance gratuite et l'information à fournir aux migrants ou candidats à la migration, la prévention de la migration irrégulière ou dans des conditions abusives ainsi que la coopération bilatérale ou multilatérale en la matière. Certaines peuvent également être écartées par la non-ratification des

parties optionnelles des conventions qui les prescrivent si l'on estime qu'elles ne sont pas pertinentes pour la Tunisie (par exemple celles régissant les migrations collectives organisées par l'État).

La plupart des autres obligations font l'objet de politiques publiques et de mesures d'administration relatives à la migration en Tunisie. Leur mise en conformité ne requiert le plus souvent que la coordination entre les services, la collecte régulière des données et leur communication, notamment au moyen de plateformes d'accès libre ainsi que l'élargissement des attributions de certains services publics à l'assistance et l'orientation des migrants en situation régulière. Ces arrangements participeraient d'une politique cohérente visant d'une part à prévenir, détecter et combattre l'immigration irrégulière et d'autre part à adapter la migration aux besoins des entreprises. L'égalité de traitement avec les travailleurs nationaux a pour finalité d'écartier le risque d'exploitation par des employeurs indécents et la précarité dans laquelle se trouveraient les migrants engagés à moindre coût. Elle n'engage en rien à la régularisation des travailleurs qui se trouvent dans le pays ou en activité sans autorisation légale.

### **4. Un processus pragmatique de mise à niveau**

Les droits des travailleurs migrants trouvent leur fondement dans la Constitution et les conventions ratifiées par la Tunisie dans le cadre des Nations Unies, de l'OIT et d'autres organisations régionales. Leur mise en œuvre au profit des Tunisiens émigrés est largement assurée en droit et dans la pratique, tant en Tunisie que dans les pays traditionnels d'emploi, dont la législation est souvent conforme aux normes internationales du travail. En revanche, leur rapprochement avec la condition juridique des travailleurs migrants installés en Tunisie révèle certaines discordances tenant tantôt aux textes en vigueur, tantôt à des pratiques administratives. Leur importance est relativement limitée, compte tenu à la fois de la consécration du principe d'égalité de traitement entre les travailleurs étrangers en situation régulière et les nationaux et de l'implémentation des valeurs universelles

des droits humains en droit interne.



**La ratification des conventions met en exergue la conformité du droit national déjà acquise, trace les voies de son amélioration, facilite la coopération internationale et donne une cohérence interne et externe aux politiques publiques.**

trouver ses bases juridiques dans les valeurs universelles auxquelles le pays a déjà adhéré et que les conventions sur la migration essaient de mettre en œuvre selon les circonstances propres à chaque pays. Le bilan confirme que l'acquis national est considérable en la matière. L'objectif à poursuivre n'est pas la ratification mais la mise à niveau de la politique et du droit nationaux selon les normes internationales en vigueur. La perspective de ratification des conventions met en exergue la conformité du droit national déjà acquise, trace les voies de son amélioration, facilite la coopération internationale et donne une cohérence interne et externe aux politiques publiques.

Manifestement, le droit tunisien présente un degré de conformité très élevé par rapport à de nombreux pays qui ont ratifié en totalité ou en partie les trois instruments internationaux analysés.

Les contradictions constatées trouvent leur explication, sans doute, dans le fait que le pays ne constitue pas, historiquement, une destination d'emploi pour les travailleurs migrants et n'a donc pas ressenti le besoin d'encadrer par des dispositifs légaux et institutionnels détaillés la condition des travailleurs étrangers qu'il admet dans son marché de travail. Nul ne conteste le droit du gouvernement d'accorder aux nationaux la préférence à l'emploi et de réguler le marché du travail en fonction des besoins de son économie. Ces conventions l'engagent même à prévenir et à combattre les migrations irrégulières. Mais, quels que soient les effectifs et les profils des migrants qu'il décide d'accepter sur son territoire pour les besoins de son développement, il ne peut leur refuser la jouissance des droits qu'il assure à ses propres citoyens du monde.

La mise à niveau de la législation doit

## ► Conclusions générales et propositions d'action

---

L'état de ratification des normes internationales régissant spécifiquement les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille fait apparaître un décalage manifeste avec leur mise en œuvre formelle et effective dans la plupart des pays. L'état des lieux du droit tunisien de la migration confirme ce constat. Les voies de leur conciliation par la ratification sont nombreuses et requièrent partout un apaisement des appréhensions que suscitent les mutations constantes de la question migratoire et l'impact négatif des migrations irrégulières que le droit international à juguler.

### I. Un décalage certain entre l'état de la ratification des conventions et la mise en œuvre de leurs normes

Sans s'attarder sur sa genèse, on peut rappeler que la convention no 97 est entrée en vigueur en 1952, dans le même contexte qui a donné jour à l'OIM, notamment pour faciliter le redéploiement des populations déplacées naissance, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Certains États membres de l'OIT comme les pays qui l'ont rejoint après leur décolonisation ne se sont pas considérés comme concernés par ses objectifs conjoncturels et ne l'ont pas ratifiée. Par la suite, les mouvements migratoires se sont produits essentiellement du Sud vers les pays industriels. Ils ont donné lieu à la conclusion de nombreux accords dits «de main-d'œuvre» portant sur les migrations collectives, l'accueil des migrants individuels, le regroupement familial, l'insertion professionnelle et l'égalité de traitement, d'abord au travail puis dans la société.

Cette évolution a connu un revirement brutal à la fin des années soixante-dix, en raison des transformations économiques et politiques qui ont commencé à cette époque. Parmi leurs effets notables, on note l'arrêt des migrations collectives, la limitation du regroupement familial, les restrictions progressives à la mobilité territoriale et professionnelle des migrants, la stimulation du rapatriement des inactifs, voire le durcissement des conditions d'accès aux prestations sociales pour les membres de la famille du migrant. Ces mesures ont aggravé la précarité d'une partie de la population migrante installée dans les pays d'emploi sans dissuader les candidats à l'émigration de suivre la voie de leurs aînés, faute d'emploi décent dans le pays d'origine.

La convention no 143, adoptée en 1975, poursuit le double objectif d'assurer l'égalité de traitement entre les nationaux et les travailleurs migrants en situation régulière et de soutenir par la coopération la lutte contre «les migrations dans des conditions abusives». Le faible nombre de ratifications qu'elle a recueilli témoigne de la persistance de désaccords entre les États d'origine et les États de destination des migrants concernant la protection à leur conférer, ce que semble confirmer la nécessité qu'il y avait d'ouvrir, dans le cadre de l'ONU, des concertations politiques destinées à proclamer les droits humains de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Au cours de leur déroulement, les changements technologiques, économiques et politiques ont modifié à travers le monde aussi bien le travail et les conditions de son exercice que les fonctions régulatrices des États. Le chômage et le sous-emploi ont affecté davantage la population migrante et conféré à sa présence même une sensibilité politique extrême dans la plupart des pays, bientôt renforcée par les craintes sécuritaires liées aux conflits armés, au terrorisme et aux trafics internationaux de personnes. Même si les années qui ont suivi la chute du mur de Berlin ont été favorables aux droits humains, leur réaffirmation explicite en faveur des migrants s'harmonisait mal avec les restrictions apportées à l'entrée, au séjour et

à l'accès au travail de nouveaux migrants.

Dans des opinions publiques méfiantes à l'égard la migration, l'égalité des droits entre les travailleurs migrants en situation régulière et les nationaux a pu être perçue comme étant en contradiction avec l'objectif déclaré de limitation de l'intégration des migrants au marché du travail et dans la société. Dans ce contexte gagné par les amalgames et la surenchère politique, l'adhésion à une convention dont l'intitulé même porte sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille devient un objet de clivages politiques, comme en ont témoigné récemment les controverses médiatiques et politiques autour de la négociation, de l'élaboration et de l'adoption du Pacte de Marrakech.

L'hésitation des pays de destination à ratifier ces conventions suscite une attitude semblable dans les pays d'origine et de transit, qui répondent plus volontiers aux demandes de renforcement des mesures sécuritaires de contrôle de la migration qu'à son insertion dans une politique de régulation conforme aux valeurs universelles. La ratification de normes qui consacrent l'égalité de traitement et les droits fondamentaux se perçoit comme un engagement à supporter le coût de l'immigration irrégulière, voire à encourager cette dernière. Or, les conventions internationales consacrent principalement les droits des migrants en situation irrégulières et soutiennent le droit des États à combattre la migration irrégulière et les pratiques criminelles qui en découlent.

Dans les pays de destination comme dans les pays de transit, la ratification des conventions semble davantage contrariée par la crise migratoire mondiale et par la méconnaissance de leur contenu que par les obstacles objectifs à leur intégration dans le droit interne. Il faut observer que cette intégration a été réalisée dans les pays traditionnels de destination de la migration économique et trouve ses supports dans d'autres conventions internationales et régionales relatives aux droits humains.

## II. Un impact juridique non suspendu à la ratification

Depuis leur entrée en vigueur, les trois conventions internationales sur les travailleurs migrants font partie intégrante du droit international. Abstraction faite de leur ratification, elles produisent leurs pleins effets. En vertu de leurs prescriptions et en application de la constitution de l'OIT et de la Charte des Nations Unies, les organisations qui les ont adoptées sont chargées d'assurer leur diffusion, de promouvoir leur rayonnement et de soutenir leur implémentation dans leurs rapports avec les États membres, les autres organisations internationales et les divers acteurs de la société civile. Leur action comprend un plaidoyer pour la ratification et pour la convergence entre les politiques publiques et leurs objectifs, principes et valeurs.

Les États qui ratifient ces conventions doivent intégrer les normes qu'elles prescrivent dans leurs lois et pratiques nationales et se soumettre à la supervision des organes internationaux compétents. Mais les autres États sont également concernés par leurs dispositions. En faisant partie des organisations qui les ont adoptées, ils sont engagés sur les plans politique et moral à s'abstenir d'entraver leur implémentation et à soutenir les programmes de leur mise en œuvre. Ils doivent aussi agir au mieux pour l'intégration de leurs valeurs et principes dans leur ordre juridique, tant que ceux-ci ne heurtent pas les raisons qui empêchent leur ratification.

L'analyse des trois conventions et du suivi de leur implémentation révèle la place centrale accordée tant au rayonnement de leurs normes par la coopération internationale qu'à leur convergence avec le suivi de l'application d'autres conventions internationales portant sur les droits fondamentaux. L'examen de la jurisprudence de nombreux tribunaux nationaux et régionaux montre que, abstraction faite de leur ratification, les normes internationales sont utilisées pour interpréter la loi nationale, combler ses silences et renforcer sa cohérence

avec les droits fondamentaux.

Pour toutes ces considérations, le constat de la non-ratification par la Tunisie de ces conventions, dont la plus récente remonte à trois décennies, intrigue d'autant plus que le pays se démarque, dans cette situation, de ses voisins maghrébins et des principaux pays de provenance et d'emploi des travailleurs migrants qui se trouvent sur son territoire.

### III. Le diagnostic de conformité du droit tunisien

Les normes internationales relatives à la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille font souvent mention du travailleur migrant sans préciser expressément quel l'État est tenu au respect des obligations instituées. De fait, la même règle engage, selon son objet et son contenu, l'État d'origine, celui de transit ou celui d'emploi. Dans les conventions de l'OIT, le champ d'application porte quasi exclusivement sur les travailleurs salariés en situation régulière. En revanche, la convention des Nations Unies inclut d'autres statuts dans la profession et reconnaît également des droits aux migrants en situation irrégulière, y compris des droits civils, économiques, sociaux, politiques et culturels.

La confrontation des normes internationales au droit interne tunisien confirme leur très large concordance en ce qui concerne l'octroi de ces droits aux Tunisiens émigrés, tant durant leur séjour dans le pays que lors de leur placement à l'étranger ou en ce qui concerne l'appui institutionnel qui leur est accordé dans les pays d'emploi. Ce résultat s'explique par la mise en place d'une politique d'émigration depuis l'indépendance du pays, mais aussi par le fait que l'exercice des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels par les nationaux relève de leur citoyenneté et s'acquiert de plein droit.

Le même bilan établit que les travailleurs migrants installés en Tunisie et autorisés à y exercer une activité économique jouissent largement des mêmes droits liés au travail et à la sécurité sociale que leurs collègues nationaux. Les conventions de l'OIT prévoient, notamment dans les parties dont la ratification peut être ajournée ou écartée définitivement, des mesures ponctuelles qui requièrent une harmonisation entre les dispositions régissant le titre de séjour et la poursuite du séjour, notamment en cas de maladie, de rupture du contrat de travail ou de son exécution au-delà de deux ans. À l'égard des travailleurs en situation irrégulière, elles prescrivent essentiellement le droit à l'égalité de traitement pour les travailleurs migrants employés irrégulièrement, sans que cela produise un quelconque effet sur l'irrégularité de leur séjour ou de leur contrat de travail, l'objectif n'étant pas de les soustraire au droit de l'immigration mais d'empêcher l'employeur de tirer profit de leur précarité. Les ajustements normatifs nécessaires, dont certains sont imposés par des conventions fondamentales, ne devraient pas avoir des impacts dissuasifs en matière de ratification des conventions de l'OIT, compte tenu des nombreuses options qu'elles présentent.

Le même rapprochement opéré avec les dispositions de la convention des Nations Unies, dont le contenu figure aussi dans la Charte des droits humains et dans certaines conventions de l'OIT, ouvre un spectre plus large pour la mise en conformité, même si la Tunisie est engagée au respect des principales conventions des droits de l'homme. À un niveau supérieur, la Constitution réitère les mêmes valeurs et principes universels. Mais certaines de ses énonciations sont formulées à l'attention des citoyennes et citoyens, ce qui interroge sur leur vocation à s'appliquer aux personnes étrangères. Sur le plan légal, on rencontre parfois des incertitudes similaires, et plus rarement des exclusions contraires, à la convention, ce qui soulève la question de leur constitutionnalité et de leur conformité à d'autres normes internationales ratifiées, compte tenu de la suprématie que la Constitution accorde à celles-ci dans la hiérarchie des sources formelles du droit. À un échelon inférieur, le pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités administratives en matière d'immigration et les conditions effectives de déroulement des procédures légales et judiciaires peuvent révéler des contradictions plus nombreuses avec les garanties à assurer dans l'exercice des droits civils, sociaux, économiques et culturels.

Sans doute la garantie de ces droits aux travailleurs migrants en situation régulière soulève-t-elle moins de préoccupations que leur reconnaissance à ceux qui se trouvent dans l'irrégularité. Même si aucune autorité ni partie concernée ne peut soutenir la négation des droits humains pour ces travailleurs, une mise en conformité totale et immédiate du droit national avec les prescriptions de la convention des Nations Unies rencontrerait nécessairement certaines limites. Celles-ci contribuent sûrement au scepticisme qui entoure la question de la ratification en favorisant l'amalgame entre les différentes conventions et catégories de sujets qu'elles régissent.

À la confusion probable qui peut s'emparer des esprits en la matière s'ajoute la difficulté à identifier toutes les dispositions formelles et les pratiques à modifier, compte tenu du pluralisme normatif qui prévaut dans la détermination de la condition juridique du travailleur migrant. L'autonomie respective des dispositifs légaux et des autorités chargées de leur application empêche la révélation des contradictions dérivant d'une application qui ne tiendrait pas compte des situations particulières, notamment au regard du regroupement familial, de la rupture anticipée du lien contractuel, de l'exercice de droits de base dont dépend l'accès à d'autres droits, comme celui au logement et à la santé.

## IV. Les multiples voies de ratification

La convention no 143 de l'OIT apporte des dispositions complémentaires à la convention précédente (no 97) et procède ainsi selon son énoncé à sa révision. Mais les deux instruments sont indépendants l'un de l'autre. Ils sont tous deux considérés à jour et ouverts à la ratification des États. Non seulement les États peuvent envisager de les ratifier en même temps ou l'un à la suite de l'autre, mais les deux leur offrent également la faculté d'exclure de la ratification une partie de leurs énonciations, de manière temporaire ou définitive, avec la faculté de revenir sur cette décision. Pour sa part, la convention des Nations Unies admet comme les autres instruments internationaux que sa ratification soit accompagnée de réserves sur certaines dispositions.

Sept options de ratification sont ainsi ouvertes pour les seules conventions de l'OIT. Aucune n'est conditionnée à la conformité totale du droit avec ses prescriptions. Chacune d'elles, librement choisie en fonction des politiques et priorités nationales, engage le pays à introduire les réformes nécessaires dans ses lois et pratiques pour se conformer à ses orientations, objectifs et règles d'application directes. Les mesures doivent être arrêtées en concertation avec les partenaires sociaux et mises en œuvre de manière adaptée au contexte juridique national.

Leur implémentation suggère une adaptation et un effort d'application effective que les mécanismes de contrôle permettent de suivre en signalant à la fois les progrès réalisés et les voies d'amélioration possibles. Il a été relevé à l'occasion de leur examen qu'un rapport détaillé doit être adressé à la Commission d'experts au terme de la première année suivant la ratification et que les contrôles suivants ont lieu tous les six ans. Le dialogue qui s'engage entre la Commission et le gouvernement se fait, dans ses premières étapes, sous la forme de demandes directes, confirmant ainsi l'objectif d'accompagnement de l'implémentation des mesures prescrites. Il porte généralement sur le diagnostic de départ, sur les politiques et orientations décidées par le gouvernement, sur l'abrogation des règles contraires, sur la mise à niveau des appareils institutionnels et, éventuellement, sur les besoins en matière d'accompagnement auxquels l'assistance technique peut répondre.

Par son exhaustivité, et par l'étendue de son champ d'application aux travailleurs en situation irrégulière et à de nombreux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, la convention des Nations Unies élargit le champ des réformes légales et des mesures opérationnelles nécessaires pour garantir dans la pratique les droits qu'elle proclame. Le contrôle de son application est semblable à celui auquel se soumet le pays en vertu des autres instruments relatifs aux droits humains ratifiés et qui l'engagent également à reconnaître aux migrants les mêmes droits, notamment en vertu des pactes jumeaux des

droits de l'homme, la CEDAW, la convention sur les droits de l'enfant et de celle plus récente sur la traites des personnes.

L'implémentation de la plupart des règles ne nécessite pas une réforme formelle des lois. Certes les mesures contraires doivent être abrogées ou adaptées. Les dispositions qui s'adressent exclusivement aux Tunisiens ou dont l'application est empreinte de discrimination prohibée par les normes internationales pourraient largement être corrigées, dans les faits, par une bonne pratique administrative, sans attendre la mise en conformité formelle.

Le décalage constaté entre l'état du droit et les normes internationales semble découler de la faible prise en compte par la législation de la condition juridique de l'immigré, et non pas de l'existence d'obstacles politiques ou autres à la reconnaissance des droits auxquels il peut prétendre en vertu des normes internationales.

Il est difficile de souscrire à l'argument qui attribue la réticence à l'égard de la ratification des conventions à la non-conformité du droit national avec leur contenu, en alléguant qu'il est de bonne pratique dans le pays de ratifier les conventions internationales au terme d'une mise en conformité totale de la législation en vigueur. L'articulation de très nombreuses règles avec des instruments internationaux déjà ratifiés par le pays et le dialogue engagé avec les organes de contrôle internationaux sur les contradictions entre certains principes fondamentaux et le droit interne suffisent à mettre en doute la pertinence d'une telle motivation. On peut même soutenir que la valeur ajoutée de la ratification réside dans le processus de progrès qu'elle enclenche pour obtenir la pleine application des règles convenues. De surcroît, l'argument risque de donner à penser que, depuis l'adoption de ces conventions, la Tunisie n'a pas beaucoup avancé sur la voie de la mise en conformité juridique avec leurs dispositions.

Il est vrai que les trois conventions ne se limitent pas à prescrire des principes généraux et que certaines règles qu'elles arrêtent peuvent s'avérer inappropriées ou parfois tatillonnes. La Commission d'experts de l'OIT en fait mention. Elle réaffirme néanmoins que, dans leurs objectifs et principes, ces conventions demeurent essentielles pour la gouvernance de la migration mondiale. C'est par leur adaptation continue aux réalités mouvantes et aux systèmes juridiques qu'elles peuvent contribuer à ce résultat.

Dans le contexte des difficultés économiques et politiques que traverse la Tunisie, certaines parties estiment que la ratification de ces instruments ne devrait pas être à l'ordre du jour. D'autres brandissent le faible nombre de ratifications recueillies par ces instruments pour justifier leur scepticisme. Sans doute les consultations réalisées auprès des personnes ressources ne révèlent-elles pas tous les motifs qui ont jusqu'à présent empêché les pouvoirs publics de prendre publiquement position sur ce sujet, y compris dans le contexte de l'étude d'ensemble de l'OIT. Mais les options alternatives de ratification qu'offrent les conventions invitent à les exploiter au mieux et à donner la priorité aux aspects qui sont au cœur de la politique migratoire tunisienne et pour lesquels elle aurait intérêt à mobiliser l'assistance et la coopération extérieures. C'est pourquoi la question de la ratification ne devrait pas se concevoir sous le seul angle de la mise en conformité normative, mais sous l'angle de l'élaboration d'une vision globale de la stratégie nationale en matière de gouvernance migratoire.

## V. L'insertion de la ratification dans une approche intégrée de la politique nationale d'émigration et d'immigration

L'évolution du cadre national, institutionnel, juridique et politique relatif à la gestion de la migration montre une orientation générale vers l'intégration des principes et des directives internationales de gouvernance de la migration. L'approche par les droits et la lutte contre la migration irrégulière sont en effet consacrés par les différents engagements constitutionnels et politiques, comme le rappellent la déclaration du ministre chargé de la Migration et des Tunisiens à l'étranger lors de l'adoption du Pacte de Marrakech ainsi que le document de la stratégie nationale de l'emploi à l'international et la stratégie nationale de la migration. La protection des Tunisiens à l'étranger, enjeu central du dispositif national, ne peut se concevoir que dans le cadre d'une démarche globale de protection des droits des travailleurs migrants, sans discrimination. Une protection qui s'articule d'ailleurs avec l'objectif reconnu par tous de lutte contre la migration irrégulière.

Aussi l'établissement d'une politique globale et cohérente de la migration, que les différentes parties prenantes appellent de leurs vœux, devrait-elle trouver dans la ratification des trois conventions, en tant que corpus central du droit international de la migration, un élément d'harmonisation, d'orientation et de soutien. L'inexistence de contradictions fondamentales entre le droit national et les normes internationales qu'elles prescrivent offre des possibilités de planifier la mise à niveau du droit national de la migration en convergence avec les autres politiques publiques et de mobiliser les moyens de la coopération internationale pour la réussir. La ratification de ces instruments ne doit donc pas se concevoir comme une fin en soi, mais plutôt comme l'amorce d'une politique intégrée de migration qui inclut dans ses objectifs la mise en conformité normative.

### 1. Les scénarios de ratification envisageables

Si la ratification des trois conventions est envisageable pour les multiples raisons avancées plus haut, la décision d'y recourir doit prendre en considération les préoccupations qu'elle suscite auprès de certaines parties prenantes, que ce soit en raison du contexte politique actuel, des craintes liées à son impact symbolique sur la migration irrégulière ou des efforts de mise en conformité qu'elle imposerait. Il est donc de première importance d'inscrire la démarche dans le cadre d'un dialogue social, visant d'abord à parvenir à une compréhension partagée de l'impact juridique de la ratification et ensuite à inscrire les options juridiques et politiques à retenir dans une vision intégrée et progressive de la gouvernance nationale de la migration.

La présente note d'opportunité offre un diagnostic détaillé de l'impact de la ratification de chaque convention et des efforts de mise en conformité qu'elle requiert sur le plan du droit et de la pratique. L'élaboration en cours de la stratégie nationale pourrait lui servir de support politique et les instances de dialogue tripartite, de cadre. La mise en œuvre progressive devrait tirer profit des options qu'offrent les deux conventions de l'OIT pour concevoir un processus évolutif de mise en conformité normative selon des étapes qui tiennent compte des obstacles politiques à écarter, des acquis du droit national et des priorités à inscrire dans la stratégie nationale de l'émigration et de l'immigration.

Un processus progressif consisterait à limiter la ratification des deux conventions aux parties qu'on déclare prioritaires compte tenu des considérations précitées. C'est au cours de leur mise en œuvre que serait arrêtée et engagée la ratification des autres parties s'il y a lieu.

Dans la mesure où la convention no 97 est entièrement dédiée à la formulation, la publication et la mise en œuvre d'une politique nationale axée sur la migration régulière, sa ratification

semble aller de soi. Pour réduire au maximum les efforts de mise en conformité formelle de dispositions jugées parfois trop détaillées, on peut exclure de la ratification ses annexes I à III. C'est la démarche de la plupart des pays qui l'ont ratifiée. Elle n'empêche pas, par ailleurs, d'implémenter les dispositions qu'on estime adaptées à la situation et à la politique nationales. Leur inclusion dans la ratification pourrait s'envisager en temps opportun.

La ratification concomitante de la convention no 143 semble pertinente, dans la mesure où elle est plus récente et apporte des règles complémentaires qui correspondent mieux à l'évolution des droits fondamentaux et de la question migratoire. Pour les mêmes raisons, elle peut se limiter à la partie II relative à l'égalité de traitement pour les travailleurs migrants en situation régulière. Mais on peut tout aussi bien donner la préférence à l'adhésion à la partie I pour marquer la volonté du pays de s'approprier les objectifs et les moyens de lutte contre la migration irrégulière dans le respect des droits fondamentaux de l'homme. L'exclusion de la partie II signifiera alors que la Tunisie n'entend pas étendre la reconnaissance de l'égalité de traitement entre les nationaux et les travailleurs migrants au-delà des droits énoncés dans la convention no 97, pour lesquels elle est engagée en vertu des prescriptions d'autres conventions de l'OIT déjà ratifiées.

Une autre alternative consisterait à ratifier, en plus de la convention no 97, à l'exclusion provisoire de ses annexes, la convention no 143 avec ses deux parties, en considérant que la lutte contre la migration irrégulière, objet de la partie I, est largement inscrite au niveau du dispositif juridique et politique national et que son articulation avec la reconnaissance des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants, même si elle requiert l'introduction de mesures actives de mise en œuvre, est en cohérence avec la politique législative nationale. Quant à l'adhésion générale au principe de l'égalité de traitement pour les travailleurs en situation régulière, elle est en phase avec l'approche par les droits et consoliderait la gouvernance de l'immigration choisie pour l'avenir. La ratification de la convention des Nations Unies devrait suivre logiquement. Elle profiterait pleinement des efforts de mise à niveau entrepris et pourrait se coupler à l'intégration des parties des conventions de l'OIT exclues dans un premier temps de la ratification.

## 2. La mise en place du processus

Il n'est pas dans les objectifs de la présente note d'opportunité d'aborder la nécessaire convergence des études, débats et politiques en cours pour intégrer valablement les normes internationales dans la gouvernance de la migration en Tunisie. Ses termes de référence obligent toutefois à indiquer les chefs de file, les procédures à suivre et les mesures pertinentes à arrêter en vue de la conduite du processus de ratification.

Un débat national devrait être engagé au sein du Conseil national du dialogue social pour permettre à ses membres de s'approprier les préconisations du présent rapport et pour ouvrir à l'administration responsable la voie de l'engagement, sur la base du consensus obtenu, du processus de ratification.

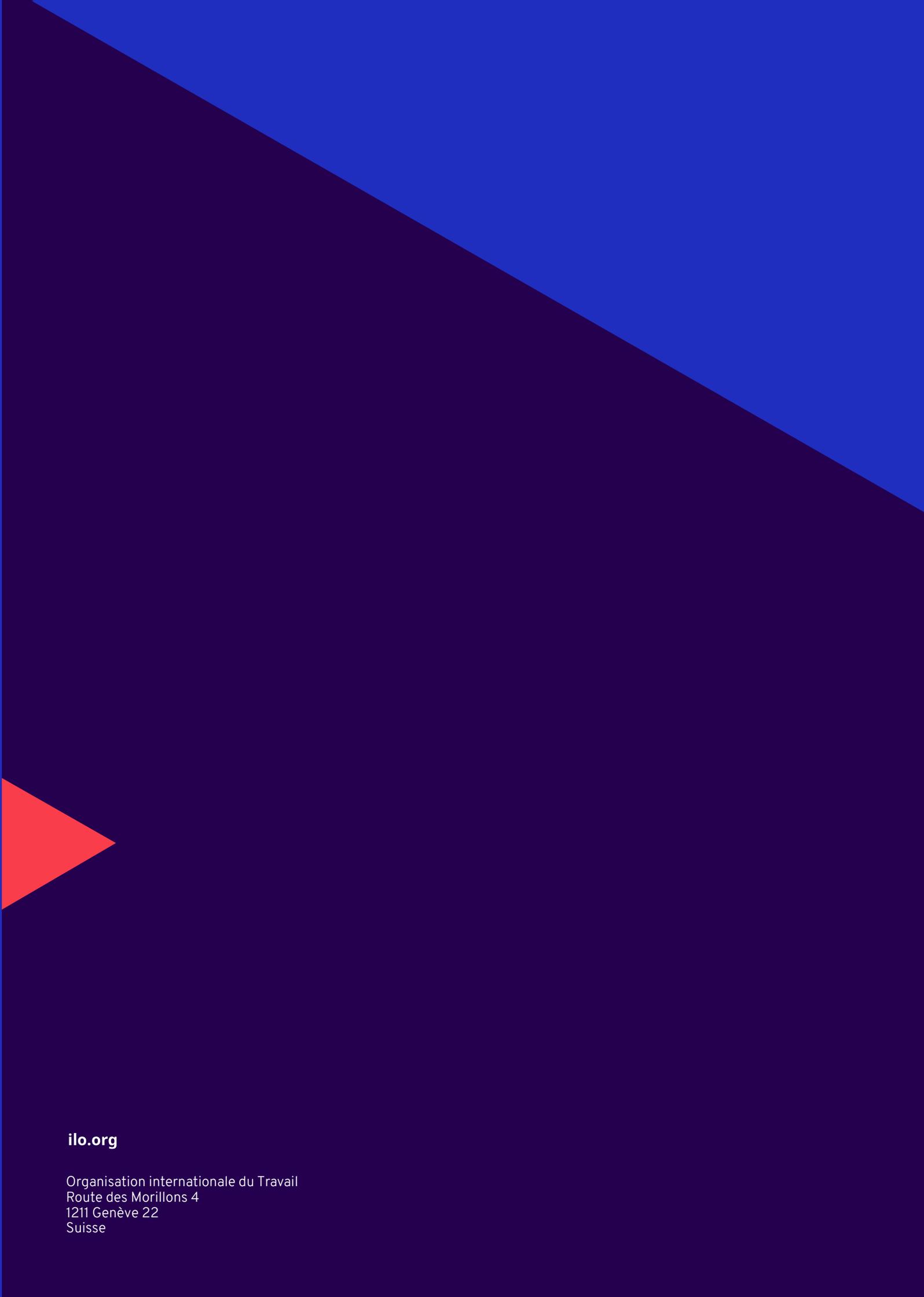
Étant investie, selon les termes de la loi du 24 juillet 2017 portant création du Conseil national du dialogue social et fixant ses attributions et les modalités de son fonctionnement, de la mission générale de garantir un dialogue social tripartite efficient concernant les questions d'intérêt commun, et plus particulièrement de la mission «d'organiser un dialogue social sur les éventuelles questions importantes ayant un aspect national, régional ou sectoriel dans les domaines qui relèvent de sa compétence», cette institution est tout désignée pour accueillir ce dialogue et consolider le choix national que le gouvernement aura à traduire en projets de texte. Le Conseil est en outre appelé à prendre part au processus d'intégration des normes internationales du travail dans l'ordre juridique interne. Entre autres attributions, il est chargé d'émettre un avis sur la ratification des conventions internationales relatives aux normes internationales du travail et de contribuer à l'élaboration et à la rédaction des rapports présentés par le gouvernement à l'OIT.

Certes, en vertu de l'article 3 de la loi précitée, sa saisine, obligatoire ou facultative, par le gouvernement porte sur les projets de texte, législatifs ou réglementaires, ce qui tend à cantonner le dialogue au projet de loi de ratification que lui présenterait le gouvernement. Néanmoins, les solutions alternatives de ratification et leur mise en œuvre gagneraient à faire l'objet d'un débat national destiné à choisir, dans une démarche consensuelle, parmi les options ouvertes. Dans cette perspective, sa saisine par le gouvernement n'aurait pas pour objet de débattre d'un projet de loi portant ratification, mais de recueillir son avis sur le processus d'adhésion et d'intégration en droit interne des normes internationales relatives aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille.

Pour autant qu'une telle interprétation de la loi, fondée sur une lecture intégrée de ses articles 2 et 3, serait soutenable, la rédaction des projets de loi ne devrait avoir lieu que dans la phase suivante, pour couronner une démarche participative et consensuelle ayant valeur de feuille de route pour les différents acteurs concernés par la gouvernance migratoire.

Le débat sur la ratification des conventions pourrait être lancé à l'initiative du ministère des Affaires sociales, compétent à travers la Direction générale de la législation du travail, de la négociation collective et des salaires pour le traitement des questions relatives aux normes internationales du travail et aux relations avec les organismes internationaux, ainsi que pour l'examen des possibilités de ratification des conventions internationales du travail et pour la préparation des dossiers soumettant aux autorités compétentes les instruments adoptés par les organisations internationales.

Compte tenu des difficultés politiques que connaît actuellement le pays, on peut également envisager une auto-saisine du Conseil sur la question de la ratification, voire de son insertion dans la politique nationale d'émigration et d'immigration. La loi autorise en effet cette instance à se saisir d'office des questions ayant trait au travail et aux relations professionnelles qu'elle juge dignes d'intérêt et à présenter des propositions aux parties compétentes. Le bureau de l'assemblée générale du Conseil, avec sa composition tripartite, peut ainsi décider d'inclure la question de la ratification des conventions dans les travaux du Conseil et de la renvoyer à la commission compétente pour qu'elle en débattenne à l'assemblée générale. Le ministère des Affaires sociales prendrait ensuite le relais pour élaborer les projets de loi portant ratification, en concertation avec les parties concernées.



**ilo.org**

Organisation internationale du Travail  
Route des Morillons 4  
1211 Genève 22  
Suisse