

Ressortissants de pays tiers: immigration aux fins d'études, formation professionnelle ou volontariat

2002/0242(CNS) - 28/09/2011 - Document de suivi

Conformément à la directive 2004/114/CE du Conseil relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, la Commission présente rapport sur la manière dont la directive a été transposée et mise en œuvre par les États membres et recense les éventuels points problématiques.

Le rapport repose sur une étude réalisée pour la Commission et d'autres sources, y compris des enquêtes *ad hoc* conduites par l'intermédiaire du réseau européen des migrations, des réclamations, des questions et des demandes envoyées par des particuliers et des discussions menées avec les États membres sur les questions pratiques découlant de l'application de la directive.

Principales constatations : un objectif fondamental de la politique d'immigration de l'UE est d'attirer les étudiants ressortissants de pays tiers dans l'UE. Ainsi , en 2009, plus de 200.000 ressortissants de pays tiers sont entrés dans l'UE aux fins de cette directive. Celle-ci contribue de manière décisive à l'enrichissement réciproque des migrants concernés, de leur pays d'origine et de l'État membre d'accueil. Toutefois, le rapport laisse entendre que le potentiel de cet instrument européen n'est **pas pleinement exploité**. En particulier, le niveau d'harmonisation atteint par la directive, adoptée selon la règle de l'unanimité, est plutôt faible, étant donné que seules quelques dispositions de la directive sont juridiquement contraignantes et que de nombreuses autres n'imposent aucune obligation spécifique aux États membres.

Bien que la priorité consiste à garantir la bonne mise en œuvre de la directive par les États membres, le rapport met en évidence **la nécessité impérieuse de modifier la directive** dans certaines domaines comme : le niveau d'harmonisation en ce qui concerne les volontaires, les stagiaires non rémunérés et les élèves en vue d'accélérer l'élaboration d'un cadre juridique européen global dans le domaine de l'éducation, de la formation et des échanges culturels avec les pays tiers.

Les autres questions devant être débattues sont les suivantes :

Renforcement des garanties procédurales (délais spécifiques impartis pour le traitement des demandes, obligation pour les États membres de motiver leurs refus) : dans la plupart des États membres, la législation générale sur l'immigration ou les procédures administratives prévoient déjà les garanties procédurales requises. En outre, certains États membres ont mis en place des mesures pour s'assurer que le demandeur puisse commencer le cycle d'études, la formation ou le programme à temps, et que les délais de traitement des demandes soient publiés. Cependant, il ressort des nombreuses réclamations que, dans la pratique, **les procédures sont souvent longues et le délai incertain**. Le délai de traitement des demandes est compris entre 7 jours ouvrables et 6 mois. En outre, d'après les nombreuses réclamations, il s'avère que les règles des États membres en ce qui concerne les visas annulent souvent les garanties de transparence requises par la directive.

Renforcement des clauses de mobilité : la directive énonce les règles applicables en ce qui concerne la question cruciale de la **mobilité des ressortissants de pays tiers déjà admis en qualité d'étudiants dans un premier État membre** et qui demandent à poursuivre leurs études dans un second État membre. La plupart des États membres ont indiqué tenir compte du début du cycle d'études lors du traitement de la demande, par exemple au moyen de procédures accélérées (NL) ou de la délivrance d'une autorisation temporaire de séjour sur leur territoire dans l'attente d'une décision définitive sur la demande (BG, DE).

Cependant, il ressort des questions posées à la Commission que des règles supplémentaires concernant les visas empêchent bien souvent les étudiants de pays tiers d'exercer réellement leur droit à la mobilité.

Champ d'application personnel : la directive précise les catégories de ressortissants de pays tiers qui doivent et peuvent être couverts par les dispositions transposant la directive dans la législation des États membres. Ceux qui doivent être inclus sont les ressortissants de pays tiers demandant à être admis sur le territoire d'un État membre pour y étudier. Ces dispositions peuvent également s'appliquer aux ressortissants de pays tiers demandant à être admis en vue d'un échange d'élèves, d'une formation non rémunérée ou d'un volontariat. Au total, 10 États membres ont décidé d'appliquer la directive à ces trois catégories facultatives (élèves, stagiaires non rémunérés et volontaires), et 5 autres États membres ont décidé de l'appliquer à une ou deux de ces catégories. Neuf États membres au total (AT, BE, DE, FI, LT, MT, NL, PL et SE) ont transposé uniquement les dispositions relatives aux étudiants. Les États membres qui ont choisi d'appliquer la directive à l'une quelconque de ces trois catégories (autre que celle des étudiants) **sont tenus de transposer les dispositions pertinentes de la directive** même si certains États membres ont parfois méconnu cette règle générale.

Dispositions plus favorables : quelques États membres ont conclu, avec des pays tiers, des accords bilatéraux qui renferment des dispositions plus favorables que celles de la directive. En outre, en dehors du contexte des accords bilatéraux ou multilatéraux, la directive autorise les États membres à adopter ou à maintenir des dispositions plus favorables que celles de la directive. Cependant, il semble que les États membres aient parfois mal interprété cette possibilité et n'aient pas tenu compte des dispositions obligatoires de la directive, comme **l'obligation de conclure une convention de formation pour les stagiaires non rémunérés**. Des dispositions plus favorables sont autorisées à condition qu'elles n'affaiblissent pas le niveau des droits déjà accordés aux ressortissants de pays tiers par la directive. Ces dispositions ne sauraient porter atteinte à l'objectif de la directive, qui consiste à garantir un certain niveau d'harmonisation des conditions d'admission et de séjour pour les étudiants de pays tiers, en vue de mettre en place un régime commun transparent au niveau de l'UE.

Le rapport constate par ailleurs que le fait de permettre aux ressortissants de pays tiers d'acquérir des compétences et des connaissances grâce à une période de formation en Europe favorise la **«circulation des cerveaux»** et la coopération avec les pays tiers dans le domaine du capital humain et de l'emploi, **ce qui profite à la fois aux pays d'origine et aux pays d'accueil**. Par conséquent, sans empiéter sur la capacité des États membres à déterminer le volume des migrations, la question de l'accès à l'emploi pour les étudiants ressortissants de pays tiers à la fin de leurs études pourrait être spécifiquement examinée, étant donné qu'il semble s'agir d'un **élément décisif dans leur choix d'un pays de destination** et d'une question d'intérêt commun dans le contexte du recul de la population en âge de travailler et d'un besoin mondial de travailleurs hautement qualifiés.

Afin de garantir une transposition et une mise en œuvre correctes de la directive dans l'ensemble de l'UE, la Commission utilisera pleinement les compétences qui lui sont conférées en vertu du traité et engagera des procédures d'infraction si nécessaire. Elle continuera également de travailler sur le plan technique avec les États membres. Certains aspects juridiques et techniques pourraient être davantage étudiés et précisés, comme les dispositions plus favorables, l'assurance-maladie, la publication d'informations concernant les étudiants, la mobilité des étudiants. La Commission entend enfin offrir des informations et une assistance, tant aux États membres qu'aux ressortissants de pays tiers, en utilisant l'internet au mieux, principalement au moyen du futur portail sur l'immigration.