

N° 8586<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

## PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008  
sur la libre circulation des personnes et l'immigration

\* \* \*

### AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(4.2.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a pour objet de modifier la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après « Loi Immigration ») dans un triple objectif :

- transposer la directive 2024/1233 du 24 avril 2024<sup>1</sup> établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre (ci-après, la « Directive 2024/1233 ») dont la date limite de transposition est fixée au 21 mai 2026 ;
- abroger le titre de séjour pour « investisseur » ;
- adapter les règles qui régissent le regroupement familial demandé par des bénéficiaires de protection internationale.

Quant au projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet de règlement grand-ducal »), il s'inscrit dans le contexte de la transposition de la Directive 2024/1233 précitée et :

- d'une part, modifie ponctuellement le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 fixant les conditions et modalités relatives à la délivrance d'une autorisation de séjour en tant que travailleur salarié ;
- d'autre part, abroge le règlement grand-ducal du 5 décembre 2017 définissant les secteurs de l'économie éligibles pour les investisseurs visés par l'article 53bis, paragraphe 1er, points 1° et 2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

#### En bref

- La Chambre de Commerce émet une réserve dans le cadre de la transposition de la Directive 2024/1233, considérant que le projet de loi sous avis prévoit des règles moins favorables que la directive pour le titulaire d'un permis unique, en cas de changement d'employeur.
- Il en va de même s'agissant de la disposition du Projet de loi qui prévoit que le chômage peut constituer un motif de refus de renouvellement du titre de séjour alors que cette hypothèse n'est pas expressément prévue dans la Directive 2024/1233.
- Elle prend acte de la suppression du titre de séjour pour investisseurs (« Golden Visa ») qui n'a pas produit les effets escomptés.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

\*

<sup>1</sup> Il s'agit de la directive 2024/1233 du 24 avril 2024 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre.

## CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

### I. Quant au Projet de loi

#### A. Transposition de la Directive 2024/1233 (articles 1<sup>er</sup> et 2 du Projet de loi)

La Directive 2024/1233 dont l'objet est d'établir une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre, est une refonte de la directive 2011/98 du 11 décembre 2011<sup>2</sup>, transposée en droit luxembourgeois le 19 juin 2013<sup>3</sup>, qui a mis en place une procédure administrative unique pour combiner la délivrance d'un permis de séjour et de travail (dénommé « permis unique »).

A travers la refonte de la directive de 2011, qui est corrélativement abrogée, avec effet au 22 mai 2026, la Directive 2024/1233 entend mettre en place des règles plus efficaces pour les permis uniques et accorder davantage de protection aux ressortissants de pays tiers, et prévoit notamment :

- une procédure accélérée pour le traitement des demandes de permis unique,
- l'allongement de la durée de validité du premier titre de séjour « travailleur salarié » à deux ans (au lieu d'un an),
- une procédure simplifiée en cas de changement d'employeur du ressortissant de pays tiers pendant cette période de deux ans,
- des règles précises renforçant la protection des titulaires d'un permis unique en cas de chômage.

##### 1. Concernant la procédure accélérée pour le traitement des demandes de permis unique

L'article 1<sup>er</sup> du Projet de loi modifie l'article 42 de la Loi Immigration (qui détermine les conditions à remplir<sup>4</sup> par le ressortissant de pays tiers qui sollicite une autorisation de séjour et de travail) en vue de :

- fixer un délai de 90 jours (au lieu de 4 mois actuellement) à compter de la date d'introduction de la demande complète (et non du dépôt de la demande) pour la prise de décision sur les demandes de permis unique, et
- permettre une prolongation de ce délai de 30 jours supplémentaires (aucune limitation n'étant actuellement précisée dans la loi), dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées liées à la complexité de l'examen de la demande, avec l'obligation pour l'administration d'en informer le demandeur.

##### 2. Concernant l'allongement de la durée de validité du premier titre de séjour « travailleur salarié » à deux ans et les nouvelles règles en cas de changement d'employeur du ressortissant de pays tiers pendant cette période

Actuellement, les règles applicables en matière de changement d'employeur pour le titulaire d'un premier permis unique (titre de séjour « travailleur salarié ») sont fixées par l'article 43 de la Loi Immigration comme suit :

2 Il s'agit de la directive 2011/98 du 11 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre.

3 Il s'agit de la loi du 19 juin 2013 portant modification de : 1. la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ; 2. la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

4 Il s'agit de vérifier que :

1. il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche dont bénéficient certains travailleurs en vertu de l'article L. 622-4, paragraphe (4) du Code du travail.
2. l'exercice de l'activité visée sert les intérêts économiques du pays;
3. il dispose des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée;
4. il est en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi dans les formes et conditions prévues par la législation afférente en vigueur.

- durant la première année (qui correspond à la durée maximale de validité du premier titre de séjour « travailleur salarié »), le titulaire a un accès au marché du travail limité à un seul secteur et une seule profession auprès de tout employeur. Un changement de secteur et de profession durant cette période est autorisé sur demande, après vérification de plusieurs conditions (test du marché du travail, qualifications professionnelles requises, contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi)<sup>5</sup>;
- après ce délai d'un an (autrement dit après renouvellement du titre de séjour « travailleur salarié »), le titulaire a le droit d'exercer une activité salariée dans tout secteur et pour toute profession<sup>6</sup>.

Suivant l'article 2, point 1° du Projet de loi, la durée de validité du premier titre de séjour « travailleur salarié » est désormais fixée à une durée maximale de deux ans au lieu d'un an.

Parallèlement à cet allongement, l'article 2, point 2° du Projet de loi prévoit de soumettre le changement d'employeur, durant les deux premières années du séjour légal sur le territoire, à trois nouvelles conditions<sup>7</sup> :

- l'obligation de travailler pour le premier employeur pendant une période minimale de 6 mois<sup>8</sup>,
- une notification préalable aux services en charge de l'immigration<sup>9</sup>,
- la preuve que les conditions prévues à l'actuel article 42, paragraphe 1, de la Loi Immigration sont remplies auprès du nouvel employeur (c'est-à-dire la production du certificat de l'ADEM attestant que le test du marché du travail a été réalisé ainsi que la possession des qualifications professionnelles adéquates et d'un contrat de travail en conformité avec les dispositions du Code du travail).

Selon les explications fournies par les auteurs, sous le commentaire des articles (*Ad. Art. 2, Ad. paragraphe 2*), « [e]n pratique, les services en charge de l'immigration ont itérativement fait le constat que des ressortissants de pays tiers, après l'obtention de l'autorisation de séjour temporaire en qualité de travailleur salarié ou de l'autorisation de travail, n'ont jamais commencé à travailler pour l'employeur pour lequel l'analyse du marché de travail (...) a préalablement été entreprise par l'Agence pour le développement de l'emploi, mais pour un tout autre employeur auquel n'a pas été soumis à la procédure d'examen du marché du travail lui permettant d'embaucher un ressortissant de pays tiers de son choix, en contournant ainsi la loi. Un exemple-type d'un tel stratagème a été l'objet d'un jugement prononcé par le tribunal administratif en date du 3 avril 2025, inscrit au n° 49829 du rôle ». Selon les auteurs, la nouvelle procédure mise en place au Luxembourg, vise à combler cette lacune.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les modifications projetées aboutissent à durcir les modalités de changement d'employeur par rapport aux règles actuelles, alors que l'objectif de la Directive 2024/1233 est de simplifier la procédure de changement d'employeur au cours des deux premières années.

En effet, selon les paragraphes 2 et 3 de l'article 11 de la Directive 2024/1233 :

« 2. Les Etats membres autorisent le titulaire d'un permis unique à changer d'employeur. Les Etats membres peuvent subordonner le droit du titulaire d'un permis unique de changer d'employeur à l'une des conditions énoncées au paragraphe 3.

3. Au cours de la période de validité d'un permis unique, les Etats membres peuvent:

- a) exiger qu'un changement d'employeur soit notifié aux autorités compétentes de l'Etat membre concerné, conformément aux procédures prévues par le droit national;
- b) exiger qu'un changement d'employeur soit subordonné à une vérification de la situation sur le marché du travail si l'Etat membre concerné effectue des vérifications de la situation sur le marché du travail dans le cadre des demandes de permis unique;

5 Voir l'article 43, paragraphes 1 à 3, de la Loi Immigration.

6 Voir l'article 43, paragraphe 5, de la Loi Immigration.

7 Le Projet de loi supprime par ailleurs l'unique condition imposant de demander une autorisation en cas de changement de secteur et de profession durant la première année.

8 exception faite des cas établis de violation grave par l'employeur des conditions de la relation de travail.

9 Pendant la durée de l'examen ministériel qui ne peut dépasser 30 jours, le droit de changer d'employeur est suspendu. En cas de non-respect des conditions légales, le ministre peut refuser le changement d'emploi et procéder au retrait du titre de séjour « travailleur salarié » respectivement de l'autorisation de travail.

*c) exiger une période minimale pendant laquelle le titulaire d'un permis unique est tenu de travailler pour le premier employeur.*

*La période minimale visée au premier alinéa, point c), ne dépasse pas la durée du contrat de travail ni la période de validité du permis. En tout état de cause, elle ne peut pas être supérieure à six mois. Les États membres autorisent le titulaire d'un permis unique à changer d'employeur avant l'expiration de cette période minimale dans les cas dûment justifiés de violation grave par l'employeur des conditions de la relation de travail. »*

La Chambre de Commerce exprime dès lors des réserves quant à la transposition correcte de l'article 11, paragraphes 2 et 3 la Directive 2024/1233 (reproduit ci-dessus), considérant que le Luxembourg ne pourrait subordonner le droit du titulaire d'un permis unique de changer d'employeur qu'à « l'une des conditions énoncées au paragraphe 3 » (selon le paragraphe 2) et non aux trois conditions précitées de manière cumulative, comme le prévoit l'article 2, point 2° du Projet de loi.

Finalement, la Chambre de Commerce relève que, de son côté, le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle dans son avis du 2 décembre 2025 pour transposition incomplète de la Directive 2024/1233<sup>10</sup> à l'encontre de l'article 2, point 2° du Projet de loi au motif qu'il prévoit que « *durant les deux premières années de son séjour légal [...], le bénéficiaire du titre de séjour « travailleur salarié » ou de l'autorisation de travail est tenu de travailler pour le premier employeur pendant une période minimale de six mois* », alors que selon l'article 11, paragraphe 3, alinéa 2 de la Directive 2024/1233 reproduit in extenso ci-dessus le seuil de six mois correspond au maximum admissible par ladite directive. Etant donné que la directive prévoit également que la période minimale pendant laquelle le titulaire d'un permis unique doit travailler pour le premier employeur ne peut dépasser la durée du contrat de travail ni la période de validité du permis (sans excéder six mois), le Conseil d'Etat demande que le projet de loi soit complété afin de prévoir explicitement l'hypothèse dans laquelle le titulaire d'un permis unique dispose d'un contrat de travail d'une durée inférieure à six mois et celle dans laquelle la période de validité du permis est inférieure à six mois.

### *3. Concernant l'allongement de la durée du titre de séjour renouvelé*

Suivant l'article 2, point 4° du Projet de loi, le renouvellement du titre de séjour « travailleur salarié » se fera pour une durée maximale de 4 ans au lieu de 3 ans actuellement, du moment que les conditions en obtention du titre de séjour restent remplies. Ceci implique notamment que le ressortissant de pays tiers concerné n'aura en principe à procéder qu'à un seul renouvellement de son titre de séjour, au lieu de deux actuellement, avant de pouvoir prétendre à un titre de séjour « résident longue durée-UE », lequel présuppose un séjour légal de 5 années sur le territoire, ce que la Chambre de Commerce salue.

Elle salue également que cette disposition apporte de la sécurité juridique en précisant que l'expiration du titre de séjour pendant la procédure de renouvellement n'aura pas d'impact sur le droit de séjour du ressortissant de pays tiers concerné, de sorte que ce dernier sera donc autorisé à séjourner sur le territoire jusqu'à ce que le ministre ait statué sur sa demande de renouvellement.

### *4. Concernant les droits du titulaire d'un permis unique en cas de chômage*

L'article 2, point 6° du Projet de loi ajoute trois paragraphes 6, 7, et 8 nouveaux à l'actuel article 42 de la Loi Immigration, afin de définir les droits du titulaire d'un permis unique en cas de chômage.

Il vise ainsi à transposer l'article 11, paragraphes 4, 5 et 6 la Directive 2024/1233, lesquels sont libellés comme suit :

- « 4. Le chômage ne constitue pas en soi un motif de retrait d'un permis unique, pour autant que:*
- a) la période totale de chômage ne dépasse pas trois mois au cours de la période de validité du permis unique, ou six mois si le ressortissant d'un pays tiers est titulaire d'un permis unique depuis plus de deux ans;*
  - b) le début et, le cas échéant, la fin de toute période de chômage soient notifiés aux autorités compétentes de l'État membre concerné, conformément aux procédures nationales applicables.*

<sup>10</sup> Il s'agit plus spécialement de l'article 11, paragraphe 3, alinéa 1er, lettre c), de la Directive 2024/1233.

*Par dérogation au premier alinéa, point a), l'État membre peut autoriser le titulaire d'un permis unique à être au chômage pendant une période plus longue.*

*Aux fins du premier alinéa, point b), les États membres déterminent si c'est le ressortissant d'un pays tiers ou son employeur qui adresse les notifications aux autorités compétentes.*

*Pour les périodes de chômage d'une durée supérieure à trois mois, les États membres peuvent exiger des titulaires d'un permis unique qu'ils apportent la preuve qu'ils disposent de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins sans recourir au système d'assistance sociale de l'État membre concerné.*

*5. Lorsque le titulaire d'un permis unique au chômage trouve un nouvel employeur au cours de la période de chômage autorisée visée au présent paragraphe et qu'un État membre subordonne l'exercice du nouvel emploi à l'une des conditions énoncées au paragraphe 3, l'État membre autorise le titulaire de permis unique à séjourner sur son territoire jusqu'à ce que les autorités compétentes aient vérifié si les conditions énoncées au paragraphe 3 sont remplies, même si la période de chômage autorisée a expiré.*

*6. Lorsque, conformément aux procédures prévues par le droit national, les autorités compétentes de l'État membre constatent qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le titulaire d'un permis unique a été soumis à des conditions de travail particulièrement abusives (...), cet État membre prolonge de trois mois la période de chômage autorisée visée au paragraphe 4 du présent article. »*

La Chambre de Commerce relève que l'article 2, point 6° du Projet de loi prévoit de transposer cet article comme suit :

- le chômage ne constitue pas en soi un motif de retrait ou de refus de renouvellement du titre de séjour si la période totale de chômage ne dépasse pas 3 mois au cours de la période de validité du titre de séjour, respectivement 6 mois si le ressortissant de pays tiers est bénéficiaire du titre de séjour depuis plus de 2 ans ;
- le cas échéant, il appartient au ressortissant de pays tiers concerné d'informer le ministre du début, et le cas échéant, de la fin de la période de chômage,
- cette durée de chômage de trois mois peut être prolongée de trois mois supplémentaires s'il est constaté qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le titulaire d'un permis unique a été soumis à des conditions de travail particulièrement abusives ;
- durant les deux premières années de son séjour légal, lorsque le bénéficiaire du titre de séjour au chômage trouve un nouvel employeur endéans la période de chômage précitée, il est autorisé à séjourner sur le territoire pendant que le ministre vérifie si les conditions prévues à l'article 42, paragraphe 1 sont remplies, même si la période de chômage autorisée a expiré.

Au regard de ces nouvelles règles, la Chambre de Commerce émet des réserves quant à la disposition qui prévoit que le chômage peut constituer un motif de refus de renouvellement du titre de séjour (et non pas seulement un motif de retrait) alors que cette hypothèse n'est pas expressément prévue dans la Directive 2024/1233 et qu'elle va donc au-delà de la Directive 2024/1233.

#### **B. Abrogation du titre de séjour pour « investisseur »<sup>11</sup> (article 5 du projet de loi)**

La Chambre de Commerce rappelle que le titre de séjour pour « investisseur »<sup>12</sup> (dit « Golden visa ») a été introduit dans la Loi Immigration par la loi du 20 mars 2017<sup>13</sup> sur une initiative luxembourgeoise (indépendant de toute directive européenne), dans le cadre de la politique de diversification de

<sup>11</sup> Ce titre de séjour est actuellement prévu par l'article 43, paragraphe 5 de la Loi Immigration.

<sup>12</sup> Les articles 53bis, 53ter et 53quater de la Loi Immigration avaient introduit, sous conditions, un titre de séjour pour investisseurs ainsi qu'une autorisation d'établissement. Un ressortissant de pays tiers qui souhaite investir au Luxembourg, soit dans une structure existante, soit dans une structure à créer, conservera toujours cette faculté, sous condition d'assurer la gestion de la structure en question, par le biais d'un titre de séjour pour « travailleur indépendant ».

<sup>13</sup> Loi du 20 mars 2017 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

l'économie, de l'encouragement de l'entrepreneuriat et du repositionnement de la place financière en visant à attirer au Luxembourg de nouveaux investisseurs de qualité<sup>14</sup>.

Si la Chambre de Commerce avait salué cette initiative<sup>15</sup>, elle prend aujourd'hui acte de son abrogation au vu des explications des auteurs selon lesquelles la mesure n'a pas connu l'effet escompté : seulement 9 titres de séjour pour « investisseur » ont été délivrés depuis sa création en 2017 et aucune demande de renouvellement n'a été déposée sur 7 titres de séjour arrivés à échéance.

Pour le surplus, étant donné que quelques titres pour investisseurs sont toujours en cours de validité, la Chambre de Commerce se rallie au Conseil d'Etat qui demande l'insertion d'une disposition transitoire afin de fixer leur sort.

### ***C. Adaptation des règles relatives au regroupement familial (article 6 du Projet de loi)***

Les conditions du regroupement familial que peut demander le bénéficiaire de protection internationale sont durcies dans l'objectif d'enrayer l'arrivée continue et en grand nombre de migrants dans le cadre d'un tel regroupement familial<sup>16</sup>, tout en observant le droit au respect de la vie familiale.

Actuellement, les bénéficiaires de protection internationale peuvent demander un regroupement familial incluant, en plus du conjoint et des enfants mineurs, les parents (ascendants directs au premier degré).

Le Projet de loi prévoit de restreindre le regroupement familial à la famille nucléaire du bénéficiaire de protection internationale, c'est-à-dire le conjoint (ou partenaire) à condition que le mariage (ou partenariat) soit antérieur à l'arrivée sur le territoire ainsi que les enfants de moins de 18 ans. Dorénavant, le regroupement avec le conjoint (ou le partenaire) avec lequel le bénéficiaire de protection internationale a créé des liens familiaux postérieurement à son entrée sur le territoire ainsi que le regroupement avec certains membres de famille autres que ceux appartenant à la famille nucléaire du bénéficiaire de protection internationale (par exemple les parents) requerra de ce dernier de posséder un logement adéquat pour recevoir les membres de sa famille et des ressources financières répondant aux critères légaux.

La Chambre de Commerce n'a pas d'observations particulières à formuler concernant ces nouvelles règles.

## **II. Quant au Projet de règlement grand-ducal**

L'objet du Projet de règlement grand-ducal est double.

En premier lieu, il modifie le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 fixant les conditions et modalités relatives à la délivrance d'une autorisation de séjour en tant que travailleur salarié. Plus spécialement, il se limite à une modification ponctuelle en transposant l'article 9, point b), de la

14 Ainsi, actuellement l'article 53bis de la Loi Immigration permet d'accorder le titre de séjour pour « investisseur » si les conditions suivantes sont remplies:

1. il investit au moins 500.000 euros dans une entreprise existante, ayant son siège social au Grand-Duché de Luxembourg et exerçant une activité commerciale, artisanale ou industrielle, avec l'engagement de maintenir l'investissement ainsi qu'un niveau de l'emploi équivalent sur au moins cinq ans; ou
2. il investit au moins 500.000 euros dans une entreprise à créer, ayant son siège social au Grand-Duché de Luxembourg exerçant une activité commerciale, artisanale ou industrielle, avec l'engagement de la création d'au moins cinq emplois, à pourvoir en collaboration avec l'Agence pour le développement de l'Emploi, dans les trois ans à compter de la création de l'entreprise; ou
3. il investit au moins 3.000.000 euros dans une structure d'investissement et de gestion existante ou à créer, ayant son siège social au Grand-Duché de Luxembourg et y maintenant une substance appropriée; ou
4. il investit au moins 20.000.000 euros sous forme d'un dépôt auprès d'un institut financier établi au Luxembourg, avec l'engagement de maintenir cet investissement pour une durée minimale de cinq ans.

Les secteurs de l'économie éligibles pour les investisseurs prévus sous les points 1 et 2 du présent paragraphe sont définis par règlement grand-ducal.

15 Voir l'avis de la Chambre de Commerce du 14 juin 2017 à propos du projet de loi n°7167, devenu la loi du 8 mars 2017.

16 Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, « A titre d'illustration, en 2024, 469 autorisations de séjour ont été délivrées à des membres de famille d'un BPI, contre 473 en 2023 et 467 en 2022, soit un total de 1.409 autorisations de séjour relatives à un regroupement familial émises sur trois ans. À l'heure actuelle, 464 demandes de regroupement familial concernant approximativement 1.600 personnes à regrouper sont en cours de traitement. »

Directive 2024/1233, selon lequel les autorités compétentes sont tenues, dans le cadre d'une demande de permis unique et sur demande afférente, de transmettre au ressortissant de pays tiers concerné, respectivement à son employeur un certain nombre d'informations tenant notamment aux conditions d'entrée et de séjour, ainsi qu'aux droits et obligations des ressortissants de pays tiers et des membres de leur famille.

En second lieu, il abroge le règlement grand-ducal du 5 décembre 2017 définissant les secteurs de l'économie éligibles pour les investisseurs visés par l'article 53bis, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1° et 2° de la Loi Immigration, compte tenu de l'abrogation dudit titre de séjour par le Projet de loi.

La Chambre de Commerce n'a pas d'observations particulières à formuler concernant le Projet de règlement grand-ducal.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

