

N° 8304²

CHAMBRE DES DEPUTES

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

(7.2.2024)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier plusieurs dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après, la « Loi Immigration ») afin de transposer en droit national la Directive 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (ci-après la « Directive 2021/1883 »).

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'adoption d'une nouvelle Directive « carte bleue européenne » visant à doter l'Union européenne d'un système de migration ciblé, souple et efficace, attractif pour les ressortissants hautement qualifiés issus de pays tiers.
- Elle salue en particulier l'assouplissement des critères d'admission, la plus grande mobilité accordée aux titulaires et à leur famille et l'accès des titulaires d'une carte bleue européenne à une activité indépendante subsidiaire.
- En revanche, elle regrette vivement que le Projet ne prévoit pas la possibilité pour l'employeur d'introduire une demande de carte bleue européenne, n'intègre pas la statut d'« employeur agréé » et ne reprenne pas la possibilité d'octroyer la carte bleue européenne sur simple offre d'emploi ferme.
- Afin de renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, elle demande de fixer le seuil salarial minimal à 1,0 fois le salaire annuel brut moyen, pour l'obtention d'une carte bleue européenne.
- La Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Projet a pour objet de transposer en droit national la Directive 2021/1883, qui actualise les règles relatives à la « carte bleue européenne » antérieurement mises en place par la Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009¹ (ci-après la « Directive 2009/50/CE »), cette dernière étant corrélativement abrogée. Comme rappelé dans l'exposé des motifs, la Directive 2021/1883 vise à actualiser les règles antérieures et à doter l'UE d'un système de migration légale ciblée, apte à répondre aux pénuries de compétences et à faciliter l'accès des travailleurs hautement qualifiés ressortissants de pays tiers à l'Union européenne (ci-après « UE ») au marché du travail. Le nouveau régime mis en place par la Directive 2021/1883 se veut plus attractif et plus efficace pour les travailleurs hautement qualifiés. Plus

¹ Il s'agit de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, qui définit les conditions d'obtention de la carte bleue européenne et les droits de séjour qui y sont rattachés dans l'Etat membre qui a délivré la carte, ainsi que dans les autres Etats membres.

particulièrement, le texte prévoit des procédures plus rapides, des critères d'admission plus souples (notamment au niveau du seuil salarial minimal) et inclusifs (il couvre les travailleurs hautement qualifiés bénéficiant d'une protection internationale), des conditions plus favorables au regroupement familial ainsi qu'une mobilité facilitée au sein de l'UE.

La nécessité de réformer la « carte bleue européenne »

La réforme de la « carte bleue européenne » vise à doter l'UE d'un système de migration ciblé, souple et efficace, attractif pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. Elle s'inscrit dans le cadre de la mise en place du nouveau pacte sur la migration et l'asile visant l'instauration d'un cadre européen commun pour la gestion de la migration et de l'asile.²

Le besoin d'une réforme semblait unanime. Dans sa communication de 2014 portant sur la mise en œuvre de la Directive 2009/50/CE, la Commission européenne a exprimé ses inquiétudes en raison des transpositions incorrectes, du faible niveau de cohérence entre les dispositifs nationaux et des obstacles à la mobilité intra-européenne. Elle a rappelé que la Directive 2009/50/CE a été négociée et adoptée avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, autrement dit suivant la règle de l'unanimité au Conseil (et non la majorité qualifiée comme c'est le cas aujourd'hui). De plus, le Parlement européen n'était pas colégislateur. « *Cela a conduit à des négociations longues et difficiles sur la proposition de la Commission. La Directive n'a finalement fixé que des normes minimales [...]* ».³ Dans le même ordre d'idées, la communication de la Commission européenne du 13 mai 2015 intitulée « Un agenda européen en matière de migration » a préconisé l'adoption d'un régime attractif pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. Il y était question de revoir la Directive 2009/50/CE dans le but de permettre à l'UE d'attirer plus efficacement des talents et ainsi, de relever les défis démographiques auxquels l'UE doit faire face et de remédier aux pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs clés de l'économie. La Commission européenne a réitéré son appel à réformer la Directive 2009/50/CE dans sa communication du 23 septembre 2020 sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile.⁴ Alors que « *l'Union est en train de perdre la course mondiale aux talents* »⁵, la réforme de la carte bleue « *doit apporter une réelle valeur ajoutée européenne en permettant d'attirer les compétences grâce à un instrument de portée européenne qui soit efficace et souple* ».⁶ Les conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 vont dans le même sens, indiquant que si l'UE souhaite continuer à attirer les talents et les compétences, et affronter la concurrence dans la course mondiale aux talents, elle doit élaborer des stratégies visant à tirer le meilleur parti des possibilités qu'offre la migration légale, notamment en rationalisant les règles existantes.⁷

Si le nombre de détenteurs de cartes bleues européennes (couvrant les travailleurs hautement qualifiés et les autres détenteurs dans le cadre du regroupement familial, première délivrance et renouvellements) varie entre les États, leur nombre en valeur absolue demeure généralement faible. L'Allemagne se distingue nettement, avec 28.969 cartes bleues délivrées en 2021, suivie de loin par la Pologne (5.558 cartes bleues) et la France (2.632). Au Luxembourg, 1.398 cartes bleues ont été émises. Selon les chiffres du Ministère des Affaires étrangères et européennes⁸, la carte bleue est 5e en termes de nombre de titres de séjour délivrés (délivrance et renouvellements) en 2022, les quatre premiers étant le titre de séjour en vue de l'exercice d'une activité salariée, le titre de séjour dans le cadre du regroupement familial, la protection internationale et le statut de résident longue durée.⁹

2 Commission européenne, *Communication sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, 23 septembre 2020.

3 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 22 mai 2014.

4 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020) 609 final, 23 septembre 2020.

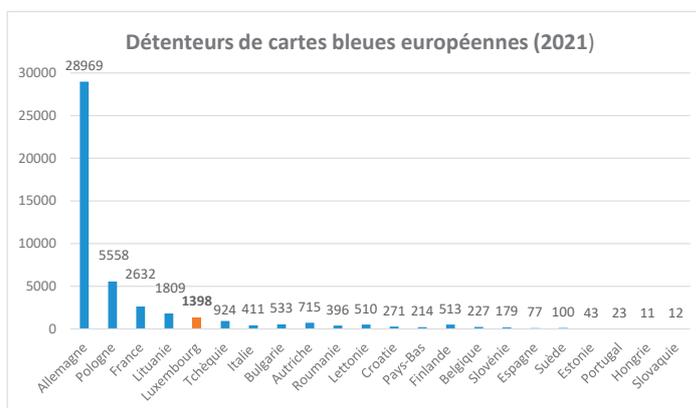
5 Cf. OCDE, *Recruiting Immigrant Workers : Europe 2016*.

6 Communication de la Commission européenne sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020.

7 Conclusions du Conseil européen, 26 et 27 juin 2014.

8 Sous le gouvernement de M. Bettel, la politique en matière d'immigration et d'asile relevait du « Ministère des Affaires étrangères et européennes ». Sous le gouvernement actuel, cette thématique relève du « Ministère des Affaires intérieures ».

9 MAEE, *Rapport d'activité 2022*.



Source : Eurostat

La contribution importante des travailleurs hautement qualifiés à l'économie luxembourgeoise

Le Luxembourg est confronté à une pénurie de talents. Si la situation n'est pas propre au Grand-Duché, sa forte dépendance vis-à-vis de la main-d'œuvre étrangère (74% de l'emploi salarié est constitué d'étrangers) en fait un cas à part. De fait, le succès économique du pays et la pérennité de son modèle socio-économique dépend, en grande partie, de sa capacité à attirer les talents étrangers et cela d'autant plus que les transitions digitales et environnementales requièrent de disposer de ressources humaines hautement qualifiées, en mesure d'occuper des postes à haute technicité. Or, les dirigeants d'entreprises font état de difficultés croissantes dans la plupart des secteurs économiques et à tous les niveaux de qualifications. Les profils hautement qualifiés ne font pas exception. Selon le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce du 1er semestre 2023, le manque de talents constitue le 2e sujet de préoccupation phare des entreprises, derrière le coût du travail et devant la fiscalité des entreprises.¹⁰ Le vivier de la Grande Région n'étant plus suffisant pour satisfaire l'ensemble des postes à pourvoir, les recruteurs sont amenés à étendre leur périmètre de recherche au-delà des pays limitrophes, voire de l'UE. L'augmentation de 144,2% du nombre de salariés résidents de pays tiers entre 2013 et 2023 (comparée à la progression de 21,0% du nombre de salariés résidents ressortissants d'un pays de l'UE, sur la même période) en témoigne.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la question de la nationalité de ces personnes ne joue qu'un rôle secondaire. Le Luxembourg, son université (fondée en 2003) et ses centres de recherche publics contribuent à former les personnes dont auront besoin les acteurs économiques à l'avenir. Mais, à l'évidence, les programmes de formation au plan national ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins d'une petite économie dont le rayonnement dépasse largement son territoire national. C'est encore davantage le cas pour les profils hautement qualifiés et à haute technicité (sachant que la proportion des diplômés en sciences et techniques par promotion est inférieure à 20%). Or, force est de constater que la disponibilité des talents est un réel souci pour les entreprises luxembourgeoises. La 55e position du pays (sur 64 économies) dans le *World Talent Ranking 2023* de l'institut IMD en est une illustration. Ainsi, les enjeux pour un pays comme le Luxembourg d'une carte bleue européenne attractive et efficace pour attirer les travailleurs hautement qualifiés sont absolument capitaux, la transposition de la Directive 2021/1883 constituant un élément de pérennisation du dynamisme de l'économie luxembourgeoise.

*

¹⁰ Chambre de Commerce, Baromètre de l'économie, S1 2023 – Attractivité, juin 2023.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

1. Concernant les mesures transposées en droit national luxembourgeois

Concernant la réduction de la durée minimale du contrat de travail pour l'obtention d'une carte bleue européenne

Selon l'article 5, paragraphe 1, point a) de la Directive 2021/1883, le ressortissant de pays tiers candidat à une carte bleue européenne doit présenter « *un contrat de travail valide ou, conformément à ce qui est prévu par le droit national, une offre ferme pour un emploi hautement qualifié d'une durée d'au moins six mois dans l'Etat membre concerné* ».

La Chambre de Commerce se félicite de la baisse de la durée minimale du contrat de travail de un an à six mois. Alors que les employeurs luxembourgeois font face à une pénurie de main-d'œuvre et que l'Europe est en concurrence avec d'autres régions du monde pour attirer les personnes hautement qualifiées, il est capital de disposer d'un système d'admission plus souple, fondé sur des critères objectifs et les besoins de l'économie.

Concernant l'accès au marché du travail du titulaire de la carte bleue européenne

D'après la disposition prévue au paragraphe 1^{er} de l'article 45-2 du texte coordonné du Projet, la période durant laquelle le titulaire d'une carte bleue a un accès limité au marché du travail est désormais de douze mois (contre vingt-quatre précédemment). Ainsi, durant cette période, un changement d'employeur ou une modification ayant des conséquences pour les conditions d'admission, devra faire l'objet d'une communication préalable au ministre compétent. Le droit de changer d'emploi sera suspendu pendant que le ministre vérifiera que les conditions d'admission sont remplies, sans que la durée de l'examen ne puisse dépasser 30 jours. Endéans ce délai, en ligne avec l'article 15, paragraphe 2 de la Directive 2021/1883, le Ministre des Affaires intérieures pourra s'opposer au changement d'emploi. Son silence vaut accord. Par ailleurs, le paragraphe 4 de l'article 45-2 du texte coordonné du Projet accorde au titulaire d'une carte bleue européenne l'égalité de traitement avec les nationaux concernant l'accès aux emplois hautement qualifiés, à l'exception des « emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public pour lesquels la condition de la nationalité luxembourgeoise est requise conformément à la législation applicable en la matière. »

La Chambre de Commerce accueille favorablement la réduction de la période de limitation de l'accès au marché du travail de 24 à 12 mois. Cela permettra d'accélérer l'accès des travailleurs hautement qualifiés de pays tiers à l'ensemble du marché du travail et, ainsi, de répondre plus efficacement aux besoins des employeurs qui peinent à trouver ces profils. Par ailleurs, le délai de trente jours dont dispose le Ministre des Affaires intérieures pour s'opposer à un changement d'emploi devrait apporter une plus grande visibilité tant pour les travailleurs que pour les employeurs. A l'expiration du délai de douze mois, le Luxembourg n'a pas prévu d'exiger qu'un changement d'employeur ou un changement affectant le respect des critères d'admission doive être communiqué (même si la Directive 2021/1883 accorde cette possibilité). La Chambre de Commerce salue ce choix qui va dans le sens d'un allègement des formalités administratives pour le travailleur hautement qualifié ou son employeur.

Concernant l'accès du titulaire de la carte bleue européenne à une activité indépendante subsidiaire

La Directive 2021/1883 prévoit, à l'article 15, paragraphe 15 que « *[s]ans préjudice des critères d'admission énoncés à l'article 5, les Etats membres peuvent autoriser les titulaires d'une carte bleue européenne à exercer une activité indépendante parallèlement à l'activité exercée dans un emploi hautement qualifié, conformément aux conditions prévues par le droit national. Ceci n'affecte pas la compétence des Etats membres de limiter l'étendue de l'activité indépendante autorisée* ».

La Chambre de Commerce salue la modification qu'entend apporter le texte coordonné du Projet à l'article 45-2, paragraphe 3, qui prendrait la teneur suivante : « *Le titulaire de la carte bleue européenne*

est autorisé à exercer une activité indépendante subsidiaire parallèlement à l'activité principale exercée dans un emploi hautement qualifiée ». Elle félicite les auteurs du Projet d'avoir autorisé l'exercice parallèle d'une activité indépendante (simple possibilité offerte par la Directive 2021/1883) et de ne pas avoir limité l'étendue de l'activité indépendante (concernant, par exemple, le nombre d'heures ou le secteur d'activité). La capacité d'exercer librement et de plein droit, une activité indépendante annexe sur le territoire luxembourgeois sera bénéfique au développement de l'esprit d'entreprise au Grand-Duché. Cette nouvelle mesure s'inscrit dans le prolongement de l'analyse menée conjointement par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sur le besoin de revaloriser le statut de l'indépendant et de renforcer l'entrepreneuriat.¹¹

Concernant la mobilité de longue durée pour les titulaires d'une carte bleue européenne et les membres de sa famille

A la différence de la Directive 2009/50/CE qui prévoyait un délai d'attente de dix-huit mois de séjour légal dans un premier Etat membre pour être autorisé à se rendre dans un autre Etat membre aux fins d'un emploi hautement qualifié, la Directive 2021/1883 permet au titulaire d'une carte bleue européenne délivrée dans un premier Etat membre de se rendre dans un deuxième Etat membre après douze mois seulement de séjour légal dans le premier Etat membre (article 21, paragraphe 1^{er}). En outre, la Directive 2021/1883 autorise le titulaire d'une carte bleue européenne de commencer à travailler dans le deuxième Etat membre au plus tard trente jours après la date d'introduction de la demande complète (article 21, paragraphe 3, alinéa 2).

Sur ce dernier point, la Chambre de Commerce ne peut que souscrire au choix des auteurs de permettre au titulaire de la carte bleue européenne de commencer à travailler dans le second Etat membre immédiatement après introduction de la demande complète (article 45-4, paragraphe 4 du texte coordonné du Projet), le Ministre des Affaires intérieures pouvant rejeter la demande par la suite (article 45-4, paragraphe 8 du texte coordonné du Projet). Si cette mesure devrait permettre d'accélérer le processus d'obtention de la carte bleue européenne dans le deuxième Etat membre, ce qui constitue un facteur indéniable d'attractivité du Luxembourg

Outre le titulaire lui-même, les membres de la famille du titulaire d'une carte bleue européenne voient également leur droit à la mobilité renforcé par la Directive 2021/1883. Alors que, dans la Directive 2009/50/CE, les membres de la famille étaient « *autorisés* » à l'accompagner (article 19, paragraphe 1^{er}), la Directive 2021/1883 leur donne « *le droit* » d'entrer et de séjourner dans le deuxième Etat membre en tant que membres de la famille d'un titulaire de la carte bleue européenne (article 22, paragraphe 1^{er}).

Le droit pour les membres de la famille d'accompagner le détenteur d'une carte bleue européenne renforcera indéniablement la capacité du Grand-Duché à attirer des talents étrangers. A ce titre, la Chambre de Commerce salue l'inscription de la mobilité des personnes de leur famille qui les accompagne dans la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et le souci des auteurs d'introduire davantage de cohérence entre l'objectif de renforcer la capacité du Luxembourg d'attirer les talents étrangers hautement qualifiés et les modalités pratiques pour l'atteindre.

2. Concernant certaines dispositions de la Directive 2021/1883 non-transposées ou partiellement transposées en droit luxembourgeois

Concernant le niveau de rémunération minimal (seuil) pour l'obtention d'une carte bleue européenne

L'article 5 de la Directive 2021/1883, qui est relatif au niveau du seuil salarial à accorder au travailleur hautement qualifié, fixe un seuil de principe tout en laissant la possibilité à chaque Etat membre d'y déroger pour certains types de travailleurs :

¹¹ Cf. Chambre de Commerce et Chambre des Métiers, *Proposition pour revaloriser le statut d'indépendant à travers une meilleure protection sociale : 6 mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié*, juillet 2021.

- d’une part, il abaisse la rémunération minimale à accorder au titre d’un emploi hautement qualifié de **1,5 fois à 1,0 fois le « salaire annuel brut moyen », ce seuil étant à fixer par chaque Etat membre** sans dépasser 1,6 fois le salaire annuel brut moyen dans l’Etat membre (article 5, paragraphe 3) ;
- d’autre part, par dérogation au point précédent, il laisse la possibilité à chaque Etat membre d’appliquer un seuil salarial inférieur correspondant à **au moins 80% du seuil salarial ci-dessus** « [...] pour un emploi dans des professions pour lesquelles il existe un besoin particulier de travailleurs ressortissants de pays tiers et relevant des grands groupes 1 et 2 de la classification CITP » (article 5, paragraphe 4) et pour « les ressortissants de pays tiers qui ont obtenu un diplôme de l’enseignement supérieur trois ans au plus avant d’introduire une demande de carte bleue » (article 5, paragraphe 5). Dans les deux cas, ce seuil salarial inférieur (correspondant à au moins 80% du seuil salarial fixé par l’Etat membre) **ne doit pas être inférieur à 1,0 fois le salaire annuel brut moyen** dans ledit Etat membre.

La Chambre de Commerce constate que les dispositions actuellement applicables au Luxembourg concernant le niveau du seuil salarial à accorder au travailleur hautement qualifié ne font l’objet d’aucune adaptation, ni par le Projet sous avis, ni par un quelconque projet de règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce regrette que le Luxembourg ne profite pas des options offertes par la Directive 2021/1883 décrites ci-dessous et, dans ce contexte, se permet de formuler deux demandes.

Afin d’assurer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de préserver leur capacité à recruter les profils dont elles ont besoin (et qu’elles ne trouvent pas sur le marché national), la Chambre de Commerce demande à titre principal l’abaissement du seuil de rémunération du travailleur hautement qualifié de 1,5 à 1,0 fois le salaire annuel brut moyen en toutes hypothèses, y compris pour les travailleurs hautement qualifiés exerçant dans des métiers très en pénurie et pour ceux ayant obtenu un diplôme de l’enseignement supérieur trois ans au plus avant d’introduire une demande de carte bleue (dérogations précitées).

La Chambre de Commerce demande, à titre tout à fait subsidiaire, que le Luxembourg profite des options que lui offre la Directive 2021/1183, et que le règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 soit modifié de manière à ce que le seuil inférieur de rémunération minimale (1,2 fois le salaire annuel brut moyen) soit également applicable pour l’emploi des « ressortissants de pays tiers qui ont obtenu un diplôme de l’enseignement supérieur trois ans au plus avant d’introduire une demande de carte bleue » (suivant l’article 5, paragraphe 5 de la Directive 2021/1883).

A l’appui de sa demande, la Chambre de Commerce donne à considérer qu’avec un coût horaire moyen de la main-d’œuvre de 50,70 EUR¹² en 2022, le Luxembourg est le pays de l’Union européenne où le coût du travail est le plus élevé, devant le Danemark, la Belgique et l’Irlande.¹³ En termes de progression, le coût horaire moyen a augmenté en moyenne de 5,12% par an entre 2016 et 2020, comparé à une évolution de 2,34% en moyenne annuelle sur la période 2012-2016.¹⁴ D’après les données d’Eurostat, le salaire annuel brut moyen au Luxembourg s’élève à 75.409 EUR en 2022, un montant supérieur à ce que propose le Danemark (65.666 EUR) et bien au-delà du salaire annuel brut moyen belge (52.466 EUR), allemand (46.271 EUR) et français (41.962 EUR).¹⁵ Considérant les trois indexations ayant eu lieu en 2023, le seuil, tel que défini par la Directive 2021/1883 (1,5 fois le salaire annuel brut moyen) correspondrait aujourd’hui à un salaire annuel brut de 81.207.184 EUR, soit 6.767 EUR par mois¹⁶. Ainsi, un travailleur hautement qualifié ressortissant de pays tiers devrait toucher au minimum, sur une base mensuelle, plus du double du salaire minimum applicable aux travailleurs qualifiés. La limite maximale s’élèverait à 129.936 EUR annuels, ou 10.828 EUR mensuels.

Il convient de souligner que la prise en compte de la moyenne (salaire annuel brut moyen) pour déterminer le seuil salarial minimal à accorder au travailleur hautement qualifié est biaisée dans le cas du Luxembourg, au vu notamment des salaires élevés dans l’administration et le secteur financier. Quant à un éventuel recours au salaire annuel médian (48.306 EUR en 2018¹⁷) – qui aurait été plus

¹² Coût horaire moyen, hors agriculture et administration publique.

¹³ Eurostat, *Niveaux du coût de la main-d’œuvre par activité de la NACE Rév.2*.

¹⁴ STATEC, *L’heure travaillée reste onéreuse au Luxembourg*, Regards n°7, 05/2023.

¹⁵ Eurostat, *Salaire moyen exprimé en équivalents temps plein*

¹⁶ Division par 12 du montant annuel

¹⁷ Eurostat, *Enquête sur la structure des salaires : salaires annuels*

pertinent aux yeux de la Chambre de Commerce –, force est de déplorer que la Directive 2021/1883 ne le permet pas.

A l'appui de ses commentaires, la Chambre de Commerce juge utile de rappeler les dispositions luxembourgeoises actuelles (non modifiées par le Projet sous avis) concernant le niveau du seuil salarial à accorder au travailleur hautement qualifié :

- l'article 45, paragraphe 2, point 3 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration se limite à mentionner « *une rémunération au moins égale à un montant fixé par règlement grand-ducal* »¹⁸ ;
- suivant le règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié¹⁹, le seuil salarial actuel est par principe fixé à **1,5 fois le salaire annuel brut moyen**, et
- par dérogation, ce seuil est fixé à **1,2 fois le salaire annuel brut moyen** pour l'emploi dans des professions appartenant aux groupes 1 et 2 de la CITP (Classification Internationale Type de Professions), pour lesquelles un besoin particulier de travailleurs ressortissants de pays tiers est constaté par le Gouvernement (pénurie de main d'œuvre)²⁰.

Si le Luxembourg n'entend pas revenir sur les niveaux de rémunération minimale (principe et dérogation) prévues par les dispositions ci-dessus, la Chambre de Commerce demande, à titre tout à fait subsidiaire, que le Luxembourg profite des options que lui offre la Directive 2021/1183, et que le règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 soit modifié de manière à ce que le seuil inférieur de rémunération minimale (1,2 fois le salaire annuel brut moyen) soit également applicable pour l'emploi des « *ressortissants de pays tiers qui ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur trois ans au plus avant d'introduire une demande de carte bleue* » (suivant l'article 5, paragraphe 5 de la Directive 2021/1883).

Concernant la possibilité pour l'employeur d'introduire une demande de carte bleue européenne

L'article 10, paragraphe 1 de la Directive 2021/1883 dispose que « *les Etats membres décident si la demande de carte bleue européenne doit être introduite par le ressortissant de pays tiers ou par l'employeur. A titre d'alternative, les Etats membres peuvent permettre que des demandes soient introduites indifféremment par les deux* ». Ni la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration actuellement en vigueur, ni le projet de loi sous avis ne prévoient qu'un employeur puisse introduire une demande de carte bleue. Cette possibilité n'avait pas non plus été retenue par le législateur luxembourgeois lors de la transposition de la Directive 2009/50/CE.

La Chambre de Commerce regrette qu'il ne soit pas possible pour un employeur d'introduire une demande de carte bleue européenne. Comme elle a eu l'occasion de l'expliquer dans son avis dans le cadre de la transposition de la Directive 2009/50/CE²¹, cette possibilité alternative permettrait d'accélérer

18 S'agissant du salaire annuel brut moyen, le règlement ministériel du 19 décembre 2022 (voir les articles 1 et 2 du règlement ministériel du 19 décembre 2022 fixant le salaire annuel brut moyen au titre du règlement grand-ducal modifié du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A n° 698 de 2022) prévoit qu'« *il est calculé sur base des données de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), comme suit :*

1° *Pour chaque mois, le salaire mensuel brut moyen est obtenu en prenant la moyenne de tous les salaires des salariés travaillant à temps plein et ayant travaillé durant tout le mois.*

2° *Le salaire annuel brut moyen est obtenu en prenant la somme des 12 salaires mensuels bruts moyens. »*

« *Sur base de ces données, l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques du Grand-Duché du Luxembourg détermine que le salaire annuel brut moyen est de 56.520 euros pour l'année 2021. Partant le seuil du niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié conformément aux dispositions de l'article 45, paragraphe (1), point 3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est fixé à $56.520 \times 1,5 = 84.780$ euros à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement. Pour les emplois dans les professions appartenant aux groupes 1 et 2 de la CITP, pour lesquelles un besoin particulier de travailleurs ressortissants de pays tiers est constaté par le Gouvernement, le seuil du niveau de rémunération minimal est fixé à $56.520 \times 1,2 = 67.824$ euros pour à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement. »*

19 La dernière modification date du 12 janvier 2012.

20 Cf. article 5, paragraphe 5 de la Directive 2009/50/CE

21 Cf. Avis de la Chambre de Commerce sur le Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (3847WMR).

la constitution du dossier et de faciliter l'accueil des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers sur le territoire national. La Chambre de Commerce est d'avis que l'employeur luxembourgeois est mieux outillé et mieux informé que le ressortissant de pays tiers hautement qualifié pour préparer le dossier de demande et assurer son suivi. En outre, celui-ci dispose des compétences linguistiques requises. En effet, le fait que seule la version française des formulaires de demande d'autorisation et de titres de séjour soient accessibles sur Myguichet.lu constitue une manifestation une barrière importante pour les candidats de pays tiers. Elle demande partant que cette possibilité soit introduite également.

***Concernant l'introduction, dans la Directive 2021/1883,
du statut d' « employeur agréé »***

Selon l'article 13, paragraphe 1^{er} de la Directive 2021/1883, « *Les Etats membres peuvent prévoir des procédures d'agrément d'employeurs conformément à leur droit national ou à leurs pratiques administratives, aux fins d'une procédure simplifiée pour l'obtention d'une carte bleue européenne* ». Il est explicitement indiqué dans la Directive que « *[l]es procédures d'agrément n'entraînent pas de charge administrative ou de coûts disproportionnés ou excessifs pour les employeurs, en particulier pour les petites et moyennes entreprises* » (article 13, paragraphe 1^{er}). De plus, cette procédure simplifiée a le mérite d'accélérer la constitution des dossiers de demande de carte bleue européenne, les employeurs agréés connaissant bien le système administratif du Luxembourg. Ce statut est le gage que la demande sera complète et adressée au bon service.

La Chambre de Commerce salue cette nouvelle disposition proposée aux Etats membres et regrette vivement que les auteurs du projet sous avis n'en fassent pas usage. Or, cette mesure permettrait de simplifier, mais aussi d'accélérer la procédure d'obtention d'une carte bleue européenne (en réduisant notamment les aller-retours entre le demandeur et l'administration). Malgré un intérêt initial fort de venir travailler au Luxembourg, des délais de traitement trop longs et une procédure non digitalisée peuvent décourager certains d'aller jusqu'au bout de leur demande. Elle demande partant que cette possibilité soit introduite également.

***Concernant les conditions de recevabilité
d'une demande de carte bleue européenne***

D'après l'article 5, paragraphe 1, point a) de la Directive 2021/1883, le ressortissant d'un pays tiers qui sollicite une carte bleue européenne « *présente un contrat de travail valide ou, conformément à ce qui est prévu par le droit national, une offre ferme pour un emploi hautement qualifié d'une durée d'au moins six mois dans l'Etat membre concerné* ». A la lecture de l'article 45, paragraphe (1) du texte coordonné du Projet, il apparaît que les auteurs n'ont pas (comme au moment de la transposition de la Directive 2009/50/CE) repris la possibilité accordée par la Directive 2021/1883 d'octroyer la carte bleue européenne sur base d'une simple offre d'emploi ferme puisque l'article 45, paragraphe (1), point 1 du texte coordonné du Projet énonce que le ressortissant de pays tiers doit présenter « *un contrat de travail valide pour un emploi hautement qualifié* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait de couvrir également toute offre d'emploi ferme, sous forme notamment de promesse d'embauche, dans le but de donner davantage de flexibilité à l'entreprise souhaitant recruter le ressortissant de pays tiers pour un emploi hautement qualifié et à l'intéressé lui-même. Il convient de rappeler que dans un contexte de concurrence mondiale pour attirer les talents, les travailleurs hautement qualifiés, très demandés sur le marché du travail, ont souvent l'embaras du choix quant à leur destination. Des démarches administratives simplifiées et des délais raccourcis pour l'obtention d'un permis de travail constituent des avantages comparatifs certains. Elle demande partant que cette option soit exercée également.

***Concernant les titres de séjours nationaux
autres qu'une carte bleue européenne***

Tout comme la Directive 2009/50/CE, la Directive 2021/1883 permet aux Etats membres de délivrer des titres de séjour autres qu'une carte bleue européenne aux fins d'un emploi hautement qualifié. L'article 3, paragraphe 3 de la Directive 2021/1883 dispose : « *La présente Directive est sans préjudice du droit des Etats membres à délivrer des titres de séjour autres qu'une carte bleue européenne aux fins d'un emploi hautement qualifié* ».

La Chambre de Commerce est favorable à ce que les États membres gardent la possibilité de maintenir des régimes parallèles à celui de la carte bleue européenne. Il est nécessaire de permettre aux États membres d'agir en fonction de situations particulières et des besoins spécifiques des employeurs. Dans le cas où certains employeurs ne sont pas en mesure de proposer le salaire minimum requis par la carte bleue européenne, les personnes qu'ils souhaitent recruter sont éligibles à d'autres permis de séjour plus accessibles. Existents, de fait, au Luxembourg d'autres titres de séjour pouvant être accordés à tout ressortissant de pays tiers qui souhaitent s'installer au Luxembourg pour une durée supérieure à trois mois. Le titre de séjour « travailleur salarié » et le titre de séjour pour « investisseur », par exemple, ne sont pas le fruit de la transposition d'une directive européenne en matière de libre circulation des personnes et immigration, mais a été initiée à l'initiative du Gouvernement luxembourgeois, dans la perspective notamment d'attirer des talents de pays tiers.

***Concernant l'instauration d'un
volume d'admission de ressortissants de pays tiers
au titre d'emplois hautement qualifiés***

Tout comme la Directive 2009/50/CE qu'elle abroge, la Directive 2021/1883 donne la possibilité aux États membres de « *fixer des volumes d'admission de ressortissants de pays tiers sur son territoire* » (article 6). Dit autrement, les États membres sont en droit de fixer des quotas de ressortissants de pays tiers pouvant bénéficier de la carte bleue sur leur territoire.

Vu le rôle capital de l'apport des ressources étrangères pour l'économie du Luxembourg, la Chambre de Commerce salue le non-exercice de cette option en droit national.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

