

CdM/15/05/2024 23-301
N° dossier parl. : 8304

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 des Métiers

Résumé structuré

La Chambre des Métiers accueille favorablement le projet de loi sous avis dans la mesure où il vise à faciliter les démarches pour l'embauche de salariés ressortissants de pays tiers et l'octroi de la carte bleue européenne. Dans un contexte de pénurie de main d'œuvre accrue dans bon nombre de secteurs au Luxembourg, y compris notamment le secteur de l'Artisanat, toute démarche d'allégement, de simplification et d'accélération des procédures d'immigration constitue un atout indéniable.

La Chambre des Métiers constate néanmoins que la carte bleue ne répond malheureusement pas aux besoins de main d'œuvre existant dans le secteur de l'Artisanat. D'après les éléments constitutifs de la définition de l'emploi hautement qualifié, il ressort clairement que les métiers qualifiés de l'Artisanat qui sont généralement sanctionnés par l'obtention du Brevet de Maîtrise ou d'un titre équivalent sont spécifiquement exclus du bénéfice de la procédure d'immigration de la carte bleue européenne.

La Chambre des Métiers regrette par ailleurs que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas exercé une série d'options prévues dans la directive 2021/1883 sans donner pour autant des explications ou les raisons de leur choix. Il s'agit spécifiquement des options qui permettraient à un employeur d'introduire une demande de carte bleue européenne ou de dispositions spécifiques permettant d'introduire en droit luxembourgeois un statut d' « employeur agréé », deux mesures qui simplifieraient et accéléreraient considérablement les procédures autour de la carte bleue européenne. Dans un contexte de pénurie manifeste de main d'œuvre dans tous les secteurs d'activités au Luxembourg, il est difficile d'accepter le choix opéré par les auteurs du projet de loi sous avis. Il en va de même de la décision des auteurs de maintenir le seuil

de rémunération pour l'obtention d'une carte bleue européenne, tel que fixé en 2009, et de ne pas considérer l'offre ferme d'emploi comme condition de recevabilité d'une demande de carte bleue européenne. Ici encore, l'absence d'explications quant à la non-considération de cette option est regrettable aux yeux de la Chambre des Métiers.

Enfin, la Chambre des Métiers note avec satisfaction que les auteurs du projet de loi sous avis ont cependant opté en faveur de l'introduction de la possibilité pour un détenteur d'une carte bleue européenne d'exercer une activité indépendante subsidiaire ; ce qui va contribuer à la construction d'un tissu entrepreneurial plus diversifié et plus dense au Luxembourg, en ligne avec les revendications de longue date de la part de la Chambre des Métiers.

* * *

Par sa lettre du 25 septembre 2023, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier plusieurs dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'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 (« directive 2021/1883 »). Il s'agit *in fine* de modifier les règles concernant les personnes « hautement qualifiées ».

1. Considérations générales

L'exposé des motifs du projet de loi précise que la directive 2021/1883 procède à une réforme du système de l'Union Européenne (UE) de migration légale ciblée pour mieux répondre aux pénuries de compétences et pour faciliter l'accès des travailleurs hautement qualifiés ressortissants de pays tiers à l'UE au marché du travail européen. Par le biais de critères d'admission plus souples et inclusifs ainsi que des conditions plus favorables au regroupement familial tout comme une mobilité plus facile au sein de l'UE, le nouveau régime de la « carte bleue européenne » mis en place par la directive 2021/1883 se veut plus attractif et plus efficace pour les travailleurs hautement qualifiés. Si l'actualisation de la carte bleue européenne vise à doter l'UE d'un système de migration ciblé, souple et efficace, et, pour le surplus, « attractif » pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés, elle s'inscrit particulièrement dans 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'asile¹.

1.1. La carte bleue européenne et le besoin en main d'œuvre luxembourgeois

En principe, la Chambre des Métiers accueille favorablement le projet de loi sous avis dans la mesure où il vise à faciliter les démarches en vue de l'embauche de salariés ressortissants de pays tiers et l'octroi de la carte bleue européenne. Dans un contexte de pénurie de main d'œuvre accrue dans bon nombre de secteurs au Luxembourg, y

¹ Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020, COM(2020) 609 final.

compris notamment les secteurs de l'Artisanat, toute démarche d'allégement, de simplification et d'accélération des procédures d'immigration constitue un atout indéniable.

Le secteur de l'Artisanat souffre tout particulièrement d'un besoin structurel en main d'œuvre qualifiée² et la recherche de salariés qualifiés est un défi quotidien pour les entreprises artisanales au Luxembourg.

Néanmoins, il convient de constater que le nombre en valeur absolue 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 compris) demeure généralement faible au Luxembourg, à l'instar de la situation dans d'autres Etats membres de l'UE. Ainsi, selon les chiffres de 2022 du Ministère des Affaires étrangères et européennes³, au Luxembourg, seulement 1.398 cartes bleues ont été émises. La carte bleue se situe à la cinquième place en termes de nombre de titres de séjour délivrés (délivrance et renouvellements) en 2022, devancée par 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 de longue durée.

Il ressort clairement de ces chiffres, notamment si on les met en balance avec le besoin estimé dans le secteur de l'Artisanat⁴, que le mécanisme de la carte bleue européenne laisse actuellement à désirer et est insuffisant pour combler les besoins en main d'œuvre actuels au Luxembourg. Même si on considère que la carte bleue européenne ne constitue qu'une brique dans la construction d'un système d'immigration de main d'œuvre européen, la Chambre des Métiers voit clairement un besoin de réforme de cette mesure et soutient dès lors le principe de l'assouplissement des dispositions législatives relatives aux conditions d'entrée et de séjour de ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

1.2. Le stigma de l'emploi « hautement qualifié » et le besoin de l'emploi « moyennement qualifié »

La procédure d'immigration exceptionnelle de la carte bleue européenne s'applique exclusivement aux autorisations de séjour aux fins d'exercer un « emploi hautement qualifié », qui, selon le projet de loi sous avis, est généralement défini comme : (i) un emploi pour lequel il faut des qualifications professionnelles élevées (ii) sanctionnées par un diplôme de l'enseignement supérieur nécessitant (iii) au moins une durée de trois ans et (iv) correspondant au moins au niveau 6 du cadre luxembourgeois des qualifications.

² 70% des entreprises artisanales indiquent avoir un besoin en main d'œuvre, selon une étude représentative menée par la Chambre des Métiers en 2022 ;
lien : <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/communique-etude-besoin-en-main-d-oeuvre>.

³ Rapport d'activité 2022 du Ministère des Affaires étrangères et européennes, disponible [ici](#).

⁴ Idem note 2 ; une [étude réalisée par la Chambre des Métiers](#) estime le besoin en main-d'œuvre dans l'Artisanat à environ 3.800 personnes (+20% par rapport à 2019).

Même si les qualifications professionnelles élevées peuvent également faire l'objet d'une évaluation par rapport à des compétences professionnelles élevées dûment attestées, il ressort clairement de cette définition que la carte bleue européenne vise une catégorie de ressortissants de pays tiers très spécifique en ce qu'ils correspondent presque essentiellement à des universitaires, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

La Chambre des Métiers reconnaît l'importance de ces profils professionnels qui sont requises dans une série de secteurs présents au Luxembourg, que ce soit dans le secteur financier ou encore dans le domaine de l'informatique. Cela dit, elle constate toutefois que la carte bleue ne répond malheureusement pas aux besoins de main d'œuvre existant dans le secteur de l'Artisanat. D'après les éléments constitutifs de la définition de l'emploi hautement qualifié, tel l'exigence du niveau 6 du cadre luxembourgeois des qualifications, il ressort clairement que les métiers qualifiés de l'Artisanat, qui sont généralement sanctionnés par l'obtention du Brevet de Maîtrise, niveau 5 du cadre luxembourgeois des qualifications ou équivalent, sont exclus⁵ du bénéfice de la procédure d'immigration de la carte bleue européenne.

Non seulement ce constat est-il regrettable au regard de la pénurie de main d'œuvre existant dans l'Artisanat, mais encore s'agit-il de constater que l'exclusion de toute une cible de salariés qualifiés risque de pénaliser le secteur de l'Artisanat qui est cependant essentiel pour l'économie luxembourgeoise. Même si certains qualifient les métiers artisanaux comme « moyennement qualifiés », par référence à des emplois dont la rémunération se situe au milieu de l'échelle des salaires, il serait regrettable de ne pas élargir la définition de l'emploi hautement qualifié en y incluant les diplômes correspondant au niveau du Brevet de Maîtrise artisanal.

On peut souligner dans ce contexte que, plus généralement, le besoin en main d'œuvre qualifiée, et plus particulièrement d'encadrement, dans les entreprises artisanales au Luxembourg est très important notamment eu égard au fait que le vivier de la Grande Région n'étant plus suffisant pour satisfaire l'ensemble des postes à pourvoir, les recruteurs étant amenés à étendre leur périmètre de recherche au-delà des pays limitrophes, voire de l'UE.

2. Observations particulières quant à la transposition de la directive 2021/1883

2.1. Impossibilité pour l'employeur d'introduire une demande de carte bleue européenne et absence du statut d' « employeur agréé »

L'article 10, paragraphe 1 de la directive 2021/1883 prévoit la possibilité pour les Etats membres de décider « *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* ».

La Chambre des Métiers regrette que ni la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration actuellement encore en vigueur, ni le projet de loi sous avis ne prévoient la possibilité pour un employeur d'introduire une demande de

⁵ Une des [revendications de très longue date](#) de la Chambre des Métiers dans le domaine de la formation professionnelle est notamment la revalorisation du Brevet de Maîtrise au niveau 6 du CLQ luxembourgeois.

carte bleue. La Chambre des Métiers estime que l'employeur est potentiellement le mieux placé dans la chaîne des intervenants pour préparer le dossier de demande et assurer son suivi.

Le choix du législateur luxembourgeois en faveur de cette option, aurait, aux yeux de la Chambre des Métiers, la capacité d'accélérer la constitution du dossier et de faciliter l'accueil des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers sur le territoire national.

Cette option va d'ailleurs en quelque sorte de pair avec une autre option intéressante présentée à l'article 13, paragraphe 1 de la directive 2021/1883, selon laquelle 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* ». Ainsi, il est précisé dans la directive 2021/1883 que les « *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* ».

Ici encore, la procédure proposée aurait la capacité d'accélérer et de simplifier effectivement la constitution des dossiers de demande de carte bleue européenne, les employeurs « agréés » ayant une connaissance et une expérience plus étendue du système administratif luxembourgeois, ce qui favoriserait *de facto* une réduction du nombre d'allers-retours entre le demandeur et l'administration.

La Chambre des Métiers estime que le législateur passe à côté d'une formidable opportunité pour simplifier et accélérer ses procédures en ce qui concerne la demande d'une carte bleue. Dans la mesure où le nouveau Gouvernement a clairement indiqué dans l'accord de coalition son intention expresse de simplifier les procédures administratives, la Chambre des Métiers demande que le projet de loi sous avis soit revu par les auteurs pour inclure les deux options discutées afin d'assurer un traitement aussi efficace et rapide que possible des futures demandes de cartes bleues.

2.2. Maintien du seuil de rémunération minimal pour l'obtention d'une carte bleue européenne

L'article 5 de la directive 2021/1883, qui est relatif au niveau de la rémunération 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 :

- 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 ;
- 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* » 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* ». 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.

Force est de constater que les dispositions actuellement applicables au Luxembourg concernant le niveau du seuil salarial à vérifier par rapport au travailleur hautement qualifié ne font l'objet d'aucune adaptation, ni par le projet de loi sous avis, ni par un quelconque projet de règlement grand-ducal.

Partant, la Chambre des Métiers regrette fortement que le Luxembourg ne profite pas des options offertes par la directive 2021/1883.

Dans un souci d'assurer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de préserver leur capacité de recruter les profils dont elles ont besoin (et qu'elles ne trouvent pas sur le marché national), un 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) s'impose, aux yeux de la Chambre des Métiers.

2.3. Absence de l'offre ferme d'emploi comme condition de recevabilité d'une demande de carte bleue européenne

L'article 5, paragraphe 1, point a) de la directive 2021/1883 dispose qu'un ressortissant d'un pays tiers qui sollicite 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'État membre concerné* ».

Néanmoins, il ressort malheureusement du projet de loi sous avis que les auteurs n'ont pas repris la possibilité accordée par la directive 2021/1883 d'octroyer la carte bleue européenne sur base d'une simple offre d'emploi ferme. Le projet de loi⁶ énonce effectivement comme seule condition de recevabilité que le ressortissant de pays tiers doit présenter « *un contrat de travail valide pour un emploi hautement qualifié* ». Il est regrettable que le présent projet de loi ne modifie pas le texte actuel sur ce point précis et que les auteurs n'offrent aucune explication quant à leur choix.

La Chambre des Métiers considère dans ce contexte que l'extension des conditions de recevabilité d'une demande pour une carte bleue européenne à l'offre d'emploi ferme constituerait un avantage compétitif supplémentaire dont le Luxembourg et ses entreprises ne peuvent se priver dans la course mondiale aux talents. L'exercice de cette option permettrait en effet une démarche administrative plus rapide et des délais raccourcis pour l'obtention de la carte bleue, ce qui constitue certainement un avantage comparatif de poids pour les intéressés de pays tiers dans leur décision d'accepter ou non un travail au Luxembourg.

La Chambre des Métiers regrette dès lors fortement que cette option n'ait pas été exercée et exige que les auteurs du projet de loi repensent leurs choix.

⁶ Article 45, paragraphe (1), point 1 du texte coordonné du projet de loi

2.4. Accès du titulaire de la carte bleue européenne à une activité indépendante subsidiaire

L'article 15, paragraphe 15 de la directive 2021/1883 dispose 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 ».

Le projet de loi⁷ prévoit que 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 qualifié.

La Chambre des Métiers ne peut que féliciter les auteurs du projet de loi de prévoir, sans toutefois limiter son étendue, l'exercice parallèle d'une activité indépendante, ce qui sera bénéfique au développement de l'esprit entrepreneurial sur le territoire luxembourgeois. Cette 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'entrepreneuriat⁸.

* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 15 mai 2024

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION
Directeur Général



Tom OBERWEIS
Président

⁷ Article 45-2, paragraphe 3) du texte coordonné du projet de loi

⁸ <https://www.cdm.lu/news/proposition-de-6-mesures-en-vue-de-revaloriser-le-statut-d-independant-a-travers-une-meilleure-protection-sociale>.