

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 1^{er} mars 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2024
2. 8304 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Barbara Agostino (en rempl. de M. Gusty Graas), M. Guy Arendt, M. François Bausch (en rempl. de M. Meris Sehovic), Mme Liz Braz, M. Mars Di Bartolomeo (en rempl. de M. Dan Biancalana), M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen (en rempl. de M. Luc Emering), M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Fernand Kartheiser, Mme Françoise Kemp (en rempl. de Mme Nathalie Morgenthaler), M. Marc Lies, M. Laurent Mosar

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

M. Tom Goeders, Chef du service « Étrangers », M. Felipe Lorenzo, Responsable du Service juridique, de la Direction générale de l'immigration (DGIM) du ministère des Affaires intérieures

Mme Jenny Thines, du groupe parlementaire CSV

M. Philippe Neven, Mme Fabiola Cavallini, Mme Ilda Sabotic, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Max Hengel, Mme Lydie Polfer

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2024

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Projet de loi n° 8304 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Désignation d'un rapporteur

La commission parlementaire désigne son président, M. Marc Lies (CSV), rapporteur du projet de loi n° 8304.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre rappelle brièvement que le projet de loi sous rubrique a été déposé le 30 août 2023 par l'ancien ministre de l'Immigration et de l'Asile au nom du Gouvernement précédent.

Le projet de loi vise à transposer en droit national la directive (UE) 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 qualifié¹. L'objectif du projet de loi est d'actualiser les règles antérieures relatives à la carte bleue européenne et de doter les États membres d'un système de migration légale ciblée, capable de répondre aux pénuries de compétence.

Le texte de la loi en projet prévoit des conditions d'admission plus souples pour les travailleurs étrangers dotés de compétences élevées, notamment au niveau du seuil salarial minimal, des droits renforcés, des conditions plus favorables au regroupement familial ainsi que la possibilité de se rendre et de travailler plus facilement dans d'autres États membres de l'Union européenne. Le niveau réduit du seuil salarial minimal sera fixé par règlement grand-ducal.

Une nouveauté constitue le fait que le texte de la directive (UE) 2021/1883 précitée inclut les bénéficiaires de la protection internationale (BPI) dans son champ d'application, encore exclus par la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009². Ceci concerne à la fois les BPI au Luxembourg que ceux bénéficiant de cette protection dans un autre État membre.

De même, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, ressortissants d'un pays tiers, sont inclus dans le champ d'application de la directive (UE) 2021/1883.

L'orateur fait remarquer qu'en raison du fait que la date limite pour la transposition a été fixée au 18 novembre 2023, la Commission européenne a entamé une procédure d'infraction contre le Luxembourg.

En 2023, le nombre de cartes bleues européennes délivrées par le Luxembourg s'est élevé à 797. Cette année, 75 cartes bleues européennes ont été délivrées jusqu'à ce jour.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM poursuit la présentation en précisant que la directive (UE) 2021/1883 précitée abroge 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, dite « 1^{ère} directive carte bleue européenne ».

Selon l'orateur, la Commission européenne a jugé nécessaire de réformer les règles relatives à la carte bleue européenne, au vu du constat que le nombre de cartes bleues délivrées par les États membres de l'Union européenne demeure en valeur absolue généralement faible, à l'exception du Luxembourg et de l'Allemagne. Certains États membres ne font pas ou peu usage de la délivrance de la carte bleue européenne, car ils disposent de leur propre titre de

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021L1883>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32009L0050>

séjour national pour les travailleurs hautement qualifiés. À cet égard, l'orateur informe que le Luxembourg a supprimé son titre de séjour national.

La directive (UE) 2021/1883 précitée prévoit notamment :

- un élargissement du champ d'application de la directive ;
- des conditions d'admission plus souples pour les travailleurs hautement qualifiés ;
- des droits renforcés pour les titulaires de la carte bleue européenne ;
- des conditions plus favorables au regroupement familial ;
- le droit à la mobilité intra-européenne (de courte et de longue durée).

Ladite directive ouvre la possibilité pour les BPI, se trouvant dans l'Union européenne, d'introduire une demande d'obtention d'une carte bleue dans les autres États membres, et plus uniquement dans celui par lequel ils ont reçu une protection internationale. La situation des membres de leur famille qui les accompagnent sera améliorée grâce à des procédures accélérées de regroupement familial et d'accès au marché du travail. Un membre de famille d'un titulaire d'une carte bleue européenne peut ainsi demander un titre de séjour, sous condition qu'il remplisse les conditions applicables à tous les ressortissants de pays tiers.

En ce qui concerne les conditions d'admission, l'intéressé doit :

- présenter un contrat de travail d'une durée de validité d'au moins 6 mois (auparavant la durée minimale était d'un an) ;
- prouver qu'il possède les qualifications professionnelles élevées nécessaires pour l'exercice de la profession, qu'elle soit réglementée ou non réglementée ;
- toucher une rémunération entre 1,0 fois et 1,6 fois le salaire annuel brut moyen.

Cette rémunération minimale est fixée par règlement grand-ducal.

L'avant-projet de règlement grand-ducal prévoit un seuil de principe de 1,0 fois le salaire annuel brut moyen (actuellement 1,5 fois). Le seuil dérogatoire (actuellement de 1,2 fois le salaire annuel moyen) est aboli pour des raisons d'attraction de talents et de simplification administrative.

Notant que le nombre de cartes bleues européennes demandées par les employeurs a régulièrement augmenté jusqu'en 2022, mais a diminué depuis (le nombre de cartes bleues délivrées a baissé de 120 unités en 2023), l'orateur espère que l'ajustement du salaire annuel brut moyen permettra de rendre la carte bleue européenne à nouveau plus attrayante.

Le responsable du Service juridique de la DGIM précise que le seuil actuel de 1,5 fois le salaire brut moyen équivaut à une rémunération annuelle de 84 780 euros pour l'année 2023, tandis que le seuil de 1,0 fois le salaire annuel brut moyen, qui sera fixé dans l'avant-projet de règlement grand-ducal, correspond à une rémunération annuelle de 56 520 euros pour l'année 2023.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM poursuit en indiquant qu'actuellement, le titulaire d'une carte bleue européenne peut se voir retirer son titre de séjour ou se voir refuser son renouvellement s'il est au chômage pour une durée de plus de 3 mois consécutifs.

Les dispositions de la directive (UE) 2021/1883 précitée prévoient qu'un retrait du titre de séjour est possible :

- si le titulaire cumule une période de chômage supérieure à 3 mois s'il est titulaire de la carte bleue européenne depuis moins de deux ans ;
- si le titulaire cumule une période de chômage supérieure à 6 mois s'il est titulaire de la carte bleue européenne depuis au moins deux ans.

L'orateur explique qu'en pratique, l'ADEM³ informe la DGIM de l'entrée au chômage d'un titulaire de la carte bleue européenne. Par la suite, la DGIM envoie un courrier à la personne concernée l'informant du retrait de sa carte bleue européenne au cas où elle serait au chômage pour une durée de plus de 3 mois consécutifs, conformément aux dispositions de la procédure administrative non contentieuse (PANC). L'orateur donne à considérer que, dans la plupart des cas, lesdites personnes retrouvent un emploi dans un délai relativement court. Or, il est également possible que les personnes se voient retirer leur carte bleue européenne, mais remplissent les conditions pour séjourner au Luxembourg en tant que travailleur salarié, ressortissant de pays tiers.

Une autre nouveauté qui émane de la directive (UE) 2021/1883 constitue le fait que le titulaire de la carte bleue européenne aura un accès illimité au marché du travail après 12 mois. Actuellement, le titulaire a, durant les deux premières années de son emploi légal sur le territoire, un accès au marché du travail limité à l'exercice des activités rémunérées auxquelles il a été admis, auprès de tout employeur. Selon les règles actuellement en vigueur, le titulaire de la carte bleue européenne ne peut pas changer d'emploi ou d'employeur pendant les premiers 24 mois de son emploi légal au Luxembourg. La directive prévoit donc une réduction de la période de limitation de l'accès au marché du travail de 24 à 12 mois.

Concernant les conditions d'accès au marché du travail, le projet de loi n° 8304 ne prévoit pas de mesures spéciales pour les membres de la famille du titulaire de la carte bleue européenne.

En effet, la directive (UE) 2021/1883 prévoit, à l'article 17, paragraphe 6, que les membres de la famille du titulaire de la carte bleue européenne ont accès à toute activité salariée et indépendante. Or, en vertu de la loi du 7 août 2023 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁴, le droit de travailler sans autorisation de travail est ouvert, au Luxembourg, à tout ressortissant de pays tiers titulaire d'un titre de séjour en qualité de membre de la famille, peu importe la catégorie de titre de séjour dont dispose le regroupant.

En outre, le titulaire d'une carte bleue européenne voit également son droit à la mobilité renforcé par la directive (UE) 2021/1883. La possibilité de mobilité intra-européenne est censée rendre la carte bleue européenne plus attractive. Dans ce contexte, la directive (UE) 2021/1883 prévoit :

- une mobilité de courte durée : le titulaire d'une carte bleue européenne dans un État membre a le droit d'entrer et de séjourner aux fins d'exercer une activité professionnelle dans un ou plusieurs autres États membres pour une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours sans être soumis à l'exigence d'une autorisation de travail ;
- une mobilité de longue durée : après 12 mois de séjour légal dans un premier État membre (actuellement 18 mois), le titulaire de la carte bleue européenne a le droit d'entrer et de séjourner aux fins d'exercer une activité professionnelle dans un autre

³ Agence pour le développement de l'emploi

⁴ Loi du 7 août 2023 portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 3° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

État membre. Il doit à cet effet introduire une nouvelle demande d'obtention d'une carte bleue européenne dans le deuxième État membre ;

- un droit au regroupement familial pendant la mobilité de longue durée.

Certaines dispositions facultatives de la directive (UE) 2021/1883 ne sont pas transposées par le projet de loi n° 8304.

Selon l'article 5, paragraphe 1^{er}, point a), de la directive (UE) 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'État membre concerné* ». Après concertation avec le ministère du Travail, les auteurs du projet de loi ont décidé de ne pas retenir la notion d'« offre ferme pour un emploi hautement qualifié » dans le texte de la loi en projet, en raison de l'absence de définition précise tant dans la directive en question que dans la législation luxembourgeoise, ce qui pourrait mener, à leurs yeux, à des abus. Il en résulte que le ressortissant d'un pays tiers doit présenter un contrat de travail valide pour un emploi hautement qualifié afin de pouvoir bénéficier de la carte bleue européenne.

L'article 13 de la directive (UE) 2021/1883 introduit un statut d'« employeur agréé ». Ainsi, la directive propose que les États membres de l'Union européenne 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. La possibilité d'introduire de telles procédures d'agrément d'employeurs n'a pas été retenue par les auteurs du projet de loi, qui sont d'avis qu'un tel mécanisme complexe impliquerait entre autres la définition de conditions et de critères objectifs et nécessiterait de prévoir des moyens de preuve ainsi que des sanctions en cas de non-respect desdits critères. S'y ajoute, selon les auteurs, que ces procédures risqueraient de constituer une charge administrative démesurée pour la DGIM.

Échange de vues

- ❖ Renvoyant à l'avis du 7 février 2024 de la Chambre de Commerce, dans lequel la chambre professionnelle « *demande de fixer le seuil salarial minimal à 1,0 fois le salaire annuel brut moyen pour l'obtention d'une carte bleue européenne* », M. Marc Goergen (Piraten) demande si la décision des auteurs du projet de loi de réduire le seuil salarial minimal repose sur cet avis de la Chambre de Commerce. Si tel est le cas, l'orateur souhaite savoir quel a été le seuil salarial initialement prévu par les auteurs du projet de loi.

Le responsable du Service juridique de la DGIM précise que les auteurs du projet de loi ont eu l'intention d'abaisser le seuil salarial minimal dès le début des travaux liés au projet de loi. Soulignant que ce seuil est actuellement de 1,5 fois le salaire annuel brut moyen, l'orateur indique que l'idée initiale des auteurs a été de réduire le seuil de principe à 1,3 et le seuil dérogatoire à 1,0 fois le salaire annuel brut moyen. Or, afin d'accroître l'attraction de talents, les auteurs ont finalement décidé d'abolir le seuil dérogatoire et de réduire le seuil salarial de principe à 1,0 fois le salaire annuel brut moyen.

L'orateur tient encore à préciser que la Chambre de Commerce n'a pas été au courant de l'élaboration d'un avant-projet de règlement grand-ducal afférent au moment de la rédaction de son avis du 7 février 2024.

Monsieur le Ministre ajoute que l'abolition précitée du seuil dérogatoire a également pour conséquence une simplification administrative.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) se félicite du projet de loi n° 8304 qui revêt une importance considérable pour attirer les talents sur le marché du travail national.

En ce qui concerne la procédure actuelle de la demande d'obtention d'une carte bleue européenne, l'orateur estime que celle-ci peut être relativement compliquée dans certains cas. Il donne à considérer que les réfugiés, qui ne disposent pas d'un véritable statut de réfugié, mais qui remplissent les conditions pour obtenir une carte bleue européenne et qui peuvent notamment présenter un contrat de travail en bonne et due forme, sont invités à retourner dans leur pays d'origine pour y déposer une nouvelle demande d'obtention de carte bleue européenne eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leur employeur luxembourgeois. Jugeant cette façon de procéder assez absurde, l'orateur demande si les auteurs du projet de loi envisagent de modifier ladite procédure afin de permettre aux personnes concernées de demander la carte bleue européenne directement depuis le Luxembourg.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM indique que tout dépend du statut de la personne concernée. Une personne ayant le statut de DPI est exclue de la procédure d'obtention d'une carte bleue européenne et n'a pas non plus la possibilité de demander une autorisation de séjour au Luxembourg en tant que salarié ressortissant de pays tiers.

Afin de pouvoir faire une demande d'obtention de carte bleue européenne, un DPI qui remplirait les conditions d'admission, devrait renoncer à son statut de DPI (qui lui permet de séjourner légalement au Luxembourg dans l'attente du traitement de sa demande de protection internationale). Selon l'orateur, la personne en question n'est pas invitée à retourner dans son pays d'origine dans un tel cas.

Or, en cas de déboutement de sa demande de protection internationale, ce qui entraîne que le réfugié se trouve dans une situation irrégulière au Luxembourg, il se peut que la personne en question soit effectivement invitée à retourner d'abord dans son pays d'origine avant de pouvoir introduire une nouvelle demande pour un titre de séjour, telle qu'une carte bleue européenne. Dans ce contexte, l'orateur fait remarquer que les personnes déboutées présentent, souvent, en dernier moment, des contrats de travail douteux aux services concernés de la DGIM afin de pouvoir rester au Luxembourg. Il en résulte que chaque cas doit être analysé individuellement.

M. Laurent Mosar précise que sa question concerne les personnes bénéficiant d'une protection temporaire, notamment les réfugiés ukrainiens.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM signale que les réfugiés ukrainiens remplissant les conditions afférentes (disposer notamment d'un propre logement), ont la possibilité de demander un titre de séjour en tant que ressortissants de pays tiers depuis février 2023.

M. Laurent Mosar demande si des réfugiés qui effectuent un stage au Luxembourg ou qui y travaillent en tant que jeunes au pair peuvent obtenir une carte bleue européenne s'ils sont en mesure de présenter un contrat de travail valide.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM répond par la négative.

Il rend attentif au fait que les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de travail au pair sont régies par une directive européenne⁵.

⁵ Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair

M. Laurent Mosar s'interroge également sur les conséquences pour les membres de famille d'un détenteur d'une carte bleue européenne en cas de perte d'emploi de ce dernier, dans le cadre d'un regroupement familial. À ses yeux, la perte d'emploi du regroupant ne devrait pas avoir pour conséquence de restreindre l'accès au marché du travail des membres de sa famille, notamment de son partenaire et de ses enfants, séjournant au Luxembourg.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM explique que si le titulaire d'une carte bleue européenne perd son emploi, mais son partenaire travaille 40 heures par semaine, ce dernier peut obtenir une autorisation de séjour en tant que salarié ressortissant de pays tiers, de sorte que les conditions de séjour restent remplies pour la famille concernée.

- ❖ Concernant le contrat de travail qu'un ressortissant d'un pays tiers doit présenter afin de pouvoir bénéficier de la carte bleue européenne, M. Claude Haagen (LSAP) demande s'il doit s'agir d'un contrat à durée indéterminé (CDI).

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM estime qu'il est possible qu'une personne intéressée puisse obtenir une carte bleue européenne, même en présentant un contrat à durée déterminée (CDD), tout en précisant qu'il n'a pourtant jamais été confronté à un tel cas.

M. Claude Haagen rend attentif au fait que les législations relatives aux modalités des CDD des États membres de l'espace Schengen varient d'un pays à l'autre.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM donne à considérer que des différences existent non seulement au niveau des CDD, mais de manière générale en ce qui concerne les contrats de travail.

M. Claude Haagen demande si la DGIM vérifie si un contrat de travail présenté par une personne qui sollicite une carte bleue européenne remplit les conditions prévues par le Code de travail luxembourgeois.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM répond par l'affirmative.

M. Claude Haagen demande si tel est également le cas lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers demande une carte bleue européenne au Luxembourg et présente un CDD qui a été établi par un employeur issu d'un autre État membre de l'Union européenne.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM estime qu'il conviendrait de s'interroger sur les motivations de la personne en question, si elle sollicite une carte bleue européenne au Luxembourg tandis qu'elle détient un CDD à l'étranger. Au cas où la personne intéressée n'a pas de lien professionnel avec le Luxembourg, la DGIM a la possibilité de refuser sa demande d'obtention de la carte bleue européenne.

M. Claude Haagen demande si un tel cas s'est déjà produit.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM répond par la négative, en indiquant que le nombre d'entreprises qui introduisent des demandes pour des cartes bleues européennes est relativement faible au Luxembourg.

M. Claude Haagen s'interroge sur les avantages et les désavantages d'un titre de séjour national français par rapport à la carte bleue européenne.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM explique qu'un titulaire d'une carte bleue européenne, obtenue en France, tombe dans le champ d'application de la directive (UE) 2021/1883. La personne en question aurait ainsi la possibilité de venir travailler au Luxembourg dans le cadre d'une mobilité intra-européenne.

Contrairement à un titulaire d'une carte bleue européenne, un détenteur d'un titre de séjour national français pour travailleurs hautement qualifiés ne dispose pas de droit à la mobilité et n'est pas autorisé à travailler au Luxembourg, sans avoir préalablement obtenu une autorisation afférente de la DGIM. Un titre de séjour national français ne confère donc pas de droits à son titulaire dont il pourrait se prévaloir au Luxembourg, à l'exception d'un droit de visite d'une durée maximale de 90 jours, identique à celui accordé par un visa touristique.

Monsieur le Ministre précise qu'un détenteur d'un titre de séjour national en France a néanmoins la possibilité de faire une demande d'obtention d'une carte bleue européenne au Luxembourg.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM confirme, en soulignant que, dans un tel cas, la personne en question doit uniquement prouver aux autorités luxembourgeoises qu'elle détient un titre de séjour national français. Une personne qui détient un titre de séjour national français pour travailleurs hautement qualifiés aura en outre de bonnes chances d'obtenir une carte bleue européenne au Luxembourg.

- ❖ M. Emile Eicher (CSV) s'interroge sur la définition d'un « travailleur hautement qualifié » et demande si l'évaluation des qualifications d'une personne se fait sur base de ses diplômes et des équivalences européennes ou de ses expériences professionnelles acquises.

Le responsable du Service juridique de la DGIM rend attentif au fait que la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles distingue entre « professions réglementées » et « professions non réglementées ».

Pour l'exercice d'une profession réglementée, un ressortissant d'un pays tiers, demandeur d'une carte bleue européenne, doit remplir les conditions d'accès régies par la loi précitée du 28 octobre 2016.

Pour l'exercice d'une profession non réglementée, la directive (UE) 2021/1883, tout comme le projet de loi n° 8304, prévoit que le demandeur d'une carte bleue européenne doit présenter des documents attestant qu'il possède les qualifications professionnelles élevées liées au travail à accomplir. Les qualifications peuvent être attestées soit par un diplôme d'enseignement supérieur, soit par une expérience professionnelle. La durée de l'expérience requise pour l'obtention d'une carte bleue européenne varie en fonction du domaine d'activité. Tandis qu'une expérience professionnelle de trois ans, acquise dans les sept années qui précèdent la demande d'une carte bleue européenne, est suffisante pour prouver une qualification professionnelle dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, une expérience professionnelle de cinq ans est requise pour toutes les autres professions non réglementées.

- ❖ M. François Bausch (déi gréng) demande combien de cartes bleues ont été délivrées au Luxembourg et de quels secteurs économiques proviennent la plupart des demandes.

Le Chef du service « Étrangers » de la DGIM informe que le nombre de cartes bleues délivrées a été de 914 en 2022, de 797 en 2023 et de 75 en 2024 (jusqu'à ce jour).

La plupart des demandes proviennent du secteur de l'informatique et du commerce électronique (« *E-commerce* »), notamment d'une grande entreprise implantée au Luxembourg.

- ❖ M. Marc Goergen estime qu'une réduction du seuil salarial minimal pour les titulaires d'une carte bleue européenne, qui sont des personnes hautement qualifiées, pourrait créer une situation de concurrence dans le secteur de l'informatique ce qui pourrait avoir un effet négatif sur l'attraction de talents.

Monsieur le Ministre tient à souligner que la demande de réduire le seuil salarial minimal vise à renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et provient des acteurs du marché.

Examen de l'avis du Conseil d'État, présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement 1 concernant le point 1^{er} initial (article 1^{er} nouveau)

Le point 1^o initial, devenant l'article 1^{er} nouveau du projet de loi, est modifié comme suit :

« **Art. 1^{er}.** À la suite de l'article 35, paragraphe 2, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, il est inséré un paragraphe 3 nouveau, libellé comme suit :

« (3) Par dérogation au paragraphe (1), le ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'un titre de séjour appelé « carte bleue européenne » en cours de validité délivré par un autre État membre appliquant intégralement l'acquis de Schengen a le droit d'entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et d'y séjourner aux fins d'exercer une activité professionnelle au sens de l'article 45, paragraphe (2), point j), pour une durée de quatre-vingt-dix jours sur toute période de cent quatre-vingt jours sur la base de la carte bleue européenne.

Le ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'une carte bleue européenne en cours de validité délivrée par un État membre n'appliquant pas intégralement l'acquis de Schengen a le droit d'entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et d'y séjourner aux fins d'exercer une activité professionnelle au sens de l'article 45, paragraphe (2), point j), s'il est en possession de la carte bleue européenne, et d'un document de voyage en cours de validité ainsi que d'une preuve de l'objet professionnel du séjour, sous condition que le séjour sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et, le cas échéant, d'un ou plusieurs autres deuxièmes États membres ne dépasse pas la durée maximale de quatre-vingt-dix jours sur toute période de cent quatre-vingt jours.

Les dispositions qui précèdent sont également applicables au titulaire d'un titre de séjour de longue durée assorti de l'observation « Ancien titulaire d'une carte bleue européenne », délivré par un autre État membre. ».

Commentaire :

Le Conseil d'État considère que la directive n'aurait pas été transposée de manière correcte, étant donné que l'article 20, paragraphe 2, de la directive (UE) 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, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil, viserait deux hypothèses distinctes, à savoir une première hypothèse où le titulaire de la carte bleue européenne, délivrée par un État qui n'applique pas intégralement l'acquis de Schengen, entre sur le territoire d'un autre État membre, et une

deuxième hypothèse où le titulaire de la carte bleue européenne franchit une frontière intérieure où les contrôles n'ont pas encore été levés pour se rendre dans un État membre appliquant l'acquis de Schengen. Devant ces considérations, le Conseil d'État se doit de s'opposer formellement à la disposition sous rubrique.

La Commission tient à signaler que la Haute Corporation ne peut être suivie en son avis pour les raisons exposées ci-après.

En effet, l'article 20, paragraphe 2, de la directive (UE) 2021/1883, vise un seul et même cas de figure, à savoir un titulaire d'une carte bleue européenne délivrée par un État n'appliquant pas intégralement l'acquis de Schengen et qui entre sur le territoire d'un État membre appliquant l'acquis de Schengen, en ajoutant à la deuxième phrase dudit paragraphe la possibilité qu'au moment du franchissement de la frontière, l'État membre de destination appliquant l'acquis de Schengen peut exiger la présentation de la preuve de l'objet professionnel du séjour en sus de la carte bleue européenne et du document de voyage. En d'autres termes, lors du contrôle à la frontière de l'État appliquant l'acquis de Schengen, en l'occurrence à la frontière luxembourgeoise, le titulaire d'une carte bleue européenne muni de son passeport et de sa carte bleue européenne délivrée par un État membre n'appliquant pas intégralement l'acquis de Schengen devrait, le cas échéant, encore présenter une preuve de l'objet professionnel du séjour.

Ceci étant dit, dans la mesure où l'article 20, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive (UE) 2021/1883, constitue une disposition facultative qui, par ailleurs, pose une condition supplémentaire à l'accès au territoire des personnes intéressées, outre le fait d'accroître les tâches des garde-frontières, il est finalement proposé de ne pas transposer cette option en droit national et de conditionner l'entrée et le séjour sur le territoire luxembourgeois du titulaire d'une carte bleue européenne délivrée par un État membre n'appliquant pas intégralement l'acquis de Schengen à la seule possession de la carte bleue européenne et d'un passeport valide.

Amendement 2 concernant le point 4° initial (article 3 nouveau)

Au point 4° initial, devenant l'article 3 nouveau du projet de loi, l'article 45-1, paragraphe 2, de la loi précitée du 29 août 2008, est modifié comme suit :

« (2) Ce titre de séjour est valable pour la durée de quatre ans, sinon pour la durée du contrat de travail plus trois mois si la durée du contrat de travail est inférieure à quatre ans. ~~Par dérogation à la phrase qui précède, lorsque la durée de validité du document de voyage est inférieure à quatre ans ou, le cas échéant, à la durée du contrat de travail, le titre de séjour est émis pour la période de validité du document de voyage.~~ Il est renouvelable sur demande pour une durée de quatre ans, sinon pour la durée du contrat de travail plus trois mois si la durée du contrat de travail est inférieure à quatre ans ~~ou, le cas échéant, pour la durée de validité du document de voyage lorsque celle-ci est inférieure à la durée de quatre ans ou à la durée de validité du contrat de travail,~~ tant que les conditions d'obtention restent remplies. Lorsque le titre de séjour expire pendant la procédure de renouvellement, le ressortissant de pays tiers est autorisé à séjourner sur le territoire luxembourgeois en qualité de travailleur hautement qualifié jusqu'à ce que le ministre ait statué sur la demande de renouvellement. ».

Commentaire :

Il s'avère, en fin de compte, que le fait de faire dépendre la période de validité de la carte bleue européenne de celle du document de voyage constituerait dans la pratique une charge administrative déraisonnable pour les services en charge de l'immigration, dans la mesure où ce changement nécessiterait la mise en place d'une procédure dérogatoire pour l'émission de

la seule carte bleue européenne, alors que, pour l'ensemble des autres catégories de titres de séjour émis par l'autorité ministérielle, la période de validité du titre de séjour n'est pas liée à la période de validité du document de voyage. Par voie de conséquence, il est proposé de fixer la durée de validité de la carte bleue européenne à concurrence de quatre ans, y compris lorsque la période de validité du document de voyage de la personne concernée est inférieure à quatre ans.

À cet égard, il convient encore de noter que le titulaire de la carte bleue européenne, dont le document de voyage a expiré, ne remplit plus les conditions d'entrée et de séjour prévues à l'article 34 de la loi précitée du 29 août 2008 et encourt, partant, le retrait, respectivement le non-renouvellement de sa carte bleue européenne, outre la conséquence logique de ne plus pouvoir voyager.

Amendement 3 concernant le point 7° initial (article 3 nouveau)

Au point 7° initial, devenant l'article 3 nouveau du projet de loi, l'article 45-4, paragraphe 4, de la loi précitée du 29 août 2008, est modifié comme suit :

« (4) ~~Sans préjudice des dispositions du paragraphe (8),~~ ~~IL~~ le demandeur est autorisé à commencer à travailler immédiatement après l'introduction de la demande complète. ».

Commentaire :

Le Conseil d'État estime que l'article 21, paragraphe 3, alinéa 2, de la directive (UE) 2021/1883, aux termes duquel « [l]e titulaire d'une carte bleue européenne est autorisé à commencer à travailler dans le deuxième État membre au plus tard trente jours après la date d'introduction de la demande complète », n'aurait pas été transposé et s'oppose formellement à la disposition sous rubrique. Il se trouve pourtant que la disposition normative en cause a bien été transposée au niveau du nouvel article 45-4, paragraphe 4, dans les termes suivants : « *Sans préjudice des dispositions du paragraphe (8), le demandeur est autorisé à commencer à travailler immédiatement après l'introduction de la demande complète.* ».

Il est toutefois proposé de modifier l'article 45-4, paragraphe 4, en supprimant les termes « *Sans préjudice des dispositions du paragraphe (8),* », dans la mesure où lesdits termes n'ont plus lieu d'être pour résulter d'une version initiale du projet de loi dans laquelle il était prévu que le titulaire d'une carte bleue délivrée dans un premier État membre pouvait commencer à travailler au Luxembourg uniquement après un délai de trente jours, ce qui, par la suite, a été modifié dans un sens plus favorable pour les personnes intéressées en prévoyant que ces dernières sont autorisées à commencer à travailler immédiatement après le dépôt de leur demande complète en obtention d'une carte bleue européenne.

Amendement 4 concernant le point 12° initial (article 8 nouveau)

Au point 12° initial, devenant l'article 8 nouveau du projet de loi, l'article 76, paragraphe 3, de la loi précitée du 29 août 2008, est modifié comme suit :

« (3) Les dispositions prévues au paragraphe ~~(3)~~(2), de même que celles prévues aux articles 72, paragraphe (3), 73, paragraphe (7), et 74, paragraphe (1) s'appliquent après que le titulaire d'une carte bleue européenne est devenu un résident de longue durée – UE. ».

Commentaire :

La modification proposée vise à remédier à une erreur de renvoi. En effet, la disposition en cause est censée renvoyer à l'article 76, paragraphe 2, et non pas au paragraphe 3.

La commission adopte à l'unanimité les propositions d'amendement faites par les auteurs du projet de loi.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Présentation de la Direction générale de l'immigration du ministère des Affaires intérieures

Projet de loi N° 8304

Transposition de la Directive (UE)
2021/1883

Carte bleue européenne



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures

Direction générale de l'immigration



- La Directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil établit les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié et abroge la Directive 2009/50/CE du Conseil.
- La date limite pour la transposition était fixée au 18.11.2023. La Commission a entamé une procédure d'infraction contre le Luxembourg.
- Objectif de la refonte: actualiser les règles antérieures relatives à la carte bleue européenne et doter les Etats membres d'un système de migration légale ciblée capable de répondre aux pénuries de compétence.
- A cet effet la Directive prévoit:
 - * un élargissement du champ d'application de la Directive
 - * des conditions d'admission plus souples pour les travailleurs hautement qualifiés
 - * des droits renforcés aux titulaires de la carte bleue européenne
 - * des conditions plus favorables au regroupement familial
 - * le droit à la mobilité intra-européenne (de courte et de longue durée)



La Directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil inclut les bénéficiaires de la protection internationale dans son champ d'application, encore exclus par la Directive 2009/50/CE. Ceci concerne à la fois les bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg que ceux bénéficiant de cette protection dans un autre Etat membre.

De même, les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union sont inclus dans le champ d'application de la Directive (UE) 2021/1883.



- l'intéressé doit présenter un contrat de travail d'une durée de validité d'au moins 6 mois (auparavant la durée minimale était d'un an).
- l'intéressé doit prouver qu'il possède les qualifications professionnelles élevées pour l'exercice de la profession qu'elle soit réglementée ou non réglementée;
- l'intéressé doit toucher une rémunération entre 1,0 fois et 1,6 fois le salaire annuel brut moyen. Cette rémunération minimale est fixée par Règlement grand-ducal.

L'avant-projet de Règlement grand-ducal prévoit un seuil de principe de 1,0 fois le salaire annuel brut moyen (actuellement 1,5 fois). Le seuil dérogatoire (actuellement de 1,2 fois le salaire annuel moyen) est aboli pour des raisons d'attraction de talents et de simplification administrative.



* Périodes de chômage: actuellement le titulaire d'une carte bleue européenne peut se voir retirer son titre de séjour ou se voir refuser son renouvellement s'il est au chômage pour une durée de plus de 3 mois consécutifs.

Les nouvelles dispositions prévoient qu'un retrait du titre de séjour est possible

- si le titulaire cumule une période de chômage supérieure à 3 mois s'il est titulaire de la carte bleue européenne depuis moins de deux ans;
- si le titulaire cumule une période de chômage supérieure à 6 mois s'il est titulaire de la carte bleue européenne depuis au moins 2 ans.

* Accès illimité au marché du travail après 12 mois (actuellement le titulaire de la carte bleue européenne a, durant les deux premières années de son emploi légal sur le territoire un accès au marché du travail limité à l'exercice des activités rémunérées auxquelles il a été admis, auprès de tout employeur).



Article 17, paragraphe 6. de la Directive (UE) 2021/1883: Les membres de la famille du titulaire de la carte bleue européenne ont accès à toute activité salariée et indépendante.

Le projet de loi 8304 ne prévoit pas de mesures spéciales pour les membres de la famille du titulaire de la carte bleue européenne.

En effet, depuis la loi du 7 août 2023 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Mém. A-556 du 28 août 2023; doc. parl. 8227) le droit de travailler sans autorisation de travail est ouvert à tout ressortissant de pays tiers titulaire d'un titre de séjour en qualité de membre de la famille, peu importe la catégorie de titre de séjour dont dispose le regroupant.



La possibilité de mobilité intra-européenne pour les titulaires de la carte bleue européenne est censée rendre ce titre de séjour plus attractif.

- mobilité de courte durée: le titulaire d'une carte bleue européenne dans un Etat membre a le droit d'entrer et de séjourner aux fins d'exercer une activité professionnelle dans un ou plusieurs autres Etat membres pour une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours sans être soumis à l'exigence d'une autorisation de travail.
- mobilité de longue durée: après 12 mois de séjour legal dans un premier Etat membre (actuellement 18 mois) le titulaire de la carte bleue européenne a le droit d'entrer et de séjourner aux fins d'exercer une activité professionnelle dans un autre Etat membre. Il doit à cet effet faire une nouvelle demande de carte bleue européenne dans le deuxième Etat membre.
- droit au regroupement familial pendant la mobilité de longue durée.



Certaines dispositions facultatives de la Directive (UE) ne sont pas transposées par le projet de loi 8304:

- article 5: la notion d' "offre ferme pour un emploi hautement qualifié" n'a pas été retenue étant donné l'absence de définition précise dans la Directive et dans la législation luxembourgeoise et le risque d'abus
- article 13: employeurs agréés

Les procédures d'agrément d'employeurs n'ont pas été retenues pour plusieurs motifs:

- mécanisme complexe qui nécessiterait la définition de conditions et critères objectifs, de prévoir des moyens de preuve, la mise en oeuvre de sanctions en cas de non-respect de ces critères etc.
- ces procédures risqueraient de devenir une charge administrative démesurée pour la Direction générale de l'immigration