

N° 6306¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 19 août 2008
sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(22.8.2011)

Le projet de loi sous rubrique (ci-après, le „projet de loi“) vise principalement à transposer en droit national 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. En vue de donner suite à un certain nombre de recommandations de la Commission européenne, le projet de loi a également pour objet de procéder à quelques adaptations du texte de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration afin d'en rapprocher suffisamment le libellé de celui des dispositions de la directive 2004/38/CE sur la libre circulation des citoyens de l'Union européenne (UE) et de leurs membres de famille. Ces dernières dispositions ne seront que brièvement abordées par la suite, l'objet principal du projet de loi sous avis demeurant la transposition en droit national de la directive 2009/50/CE.

L'objet de directive 2009/50/CE est de faciliter la migration des travailleurs hautement qualifiés ressortissants de pays tiers à travers une harmonisation de leurs conditions d'entrée et de séjour et une simplification des procédures d'admission afin de favoriser leur mobilité au sein de l'UE. A l'instar de la „green card“ américaine, la directive introduit une carte bleue européenne et définit ses conditions d'obtention 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. Le but affiché du dispositif est donc de „renforcer les capacités de l'Union européenne à attirer les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés sur le territoire des Etats membres et à favoriser leur mobilité dans l'Union européenne¹“. Dans ce contexte, la directive facilite également le regroupement familial. En synthèse, la directive vise à déterminer les „conditions d'entrée et de séjour de plus de trois mois sur le territoire des Etats membres des ressortissants de pays tiers qui viennent occuper un emploi hautement qualifié et sont titulaires d'une carte bleue européenne, et des membres de leur famille²“.

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, la transposition de la directive 2009/50/CE „ne bouleversera pas fondamentalement notre droit interne. La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration a déjà mis en place un dispositif souple pour faciliter le recrutement de ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. Le texte actuel permet d'ores et déjà le recrutement de travailleurs hautement qualifiés sans qu'ils [ne] soient soumis à la procédure habituelle des travailleurs salariés qui consiste à vérifier la priorité d'embauche et de soumettre la demande à un examen de la commission consultative pour travailleurs salariés³“. Ainsi, les auteurs du projet de loi sous rubrique considèrent l'instauration de la carte bleue européenne comme une „forme de prolongement“ d'un instrument déjà en place dans le contexte luxembourgeois.

*

1 Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.
2 Article 2 de la directive 2009/50/CE.
3 Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

RESUME

La Chambre ne dispose pas des projets de règlement grand-ducal d'exécution nécessaires, et prévus par le projet de loi, visant à parachever la transposition en droit national de la directive 2009/50/CE. Elle aurait souhaité disposer de l'ensemble de ces éléments, dont certains touchent à des conditions essentielles, afin de rendre un avis plus exhaustif et touchant à l'ensemble des dispositions sous-jacentes à la directive à transposer. Il en est notamment ainsi concernant la rémunération minimale à accorder au travailleur issu d'un pays tiers afin qu'il remplisse les conditions du statut du travailleur „hautement qualifié“ issu d'un pays tiers. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce estime que les autorités devront s'aligner sur le seuil minimum prévu par la directive 2009/50/CE, soit une fois et demie le salaire moyen en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg.

En matière de définition de quotas concernant l'accueil de travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers („volumes d'admission“), la Chambre de Commerce salue expressément le fait que la disposition de la directive en question, qui donne la possibilité aux Etats membres de définir de tels volumes d'admission, n'ait pas fait l'objet d'une transposition en droit national à travers le projet de loi sous avis.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait de prévoir, dans le projet de loi, une disposition relative aux offres d'emploi fermes, sous forme notamment de promesses d'embauche, afin d'envisager leur recevabilité au titre de demandes de carte bleue, et ce afin de donner plus de flexibilité à la fois à l'entreprise souhaitant recruter le ressortissant de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, de même qu'à la personne concernée. D'après la formulation actuelle du projet de loi sous avis, seuls les contrats de travail seraient recevables dans ce contexte.

L'article 5, paragraphe 2 de la directive n'oblige guère les Etats membres à exiger du ressortissant de pays tiers qui sollicite une carte bleue la fourniture, au préalable, d'une adresse sur le territoire de l'Etat membre concerné. En effet, il s'agit ici d'un choix que la directive laisse aux Etats membres. A ce titre, la Chambre de Commerce déplore la disposition restrictive prévue à l'article 45-1, (1), du projet de loi sous avis, qui dispose que „le ressortissant de pays tiers autorisé en vertu de l'article 45 et qui rapporte la preuve qu'il dispose d'un logement approprié, se voit délivrer [...] un titre de séjour appelé „carte bleue européenne“ [...]““.

Ni la législation actuellement en vigueur, ni le projet de loi sous rubrique ne prévoient qu'un employeur puisse introduire une demande de carte bleue européenne. Aux yeux de la Chambre de Commerce, et afin de faciliter l'accueil des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers sur de territoire national, les autorités devraient prévoir la possibilité alternative d'introduire la demande de carte bleue européenne par l'employeur, d'autant plus qu'un tel cas de figure est prévu par la directive 2009/50/CE.

A travers l'insertion d'une phrase à l'article 39 dans la loi modifiée du 29 août 2008 par le projet de loi sous avis, serait „consacr[ée] formellement la pratique administrative selon laquelle l'autorisation de séjour délivrée par le ministre facilite les démarches à effectuer par son bénéficiaire auprès des postes consulaires pour l'obtention du visa⁴“. Cet ajout prend la teneur suivante dans le projet de loi sous rubrique: „[l'autorisation ministérielle] facilite la procédure en obtention d'un visa, s'il est requis“. Si la Chambre de Commerce salue le fait que la procédure en obtention d'un visa soit „facilitée“ dans le chef du futur détenteur d'une carte bleue, elle s'interroge néanmoins sur la teneur exacte de ce propos. En l'occurrence, dans le cas de figure en question, un texte légal laisse entrevoir, de façon vague, une certaine „facilitation“ de la procédure en obtention d'un visa, sans pour autant préciser en quoi pourrait consister cette simplification.

D'après la disposition prévue à l'article 45-1, (2) du projet de loi, le titre de séjour appelé „carte bleue européenne“ est „valable pour deux ans, sinon pour la durée du contrat de travail plus trois mois“. Quant à la durée de validité de la carte bleue, la directive 2009/50/CE dispose que „les Etats membres fixent [...] une période de validité standard comprise entre un et quatre ans“. La Chambre de Commerce estime à cet égard que les auteurs du projet de loi sous objet auraient dû opter pour le délai maximum admis par la directive, à savoir 4 ans.

*

⁴ Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

*

APPRECIATION GENERALE DU PROJET DE LOI

Le tableau ci-après résume le positionnement de la Chambre de Commerce à l'égard du projet loi sous avis.

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+ ⁵
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	+

Appréciations: ++ très favorable
 + favorable
 0 neutre
 - défavorable
 - - très défavorable
 n.a. non applicable

*

CONSIDERATIONS GENERALES

0. Note préliminaire concernant les références aux dispositions du projet de loi

Considérant que le projet de loi sous avis ne comporte qu'un seul et unique article subdivisé en 27 points, et en ce qui concerne la référence, dans le cadre du présent avis, à ces dispositions, la Chambre de Commerce fera directement appel à la loi modifiée du 29 août 2008, telle que le projet de loi sous avis entend la modifier. Ainsi, à titre d'exemple, la disposition No 13 de l'article unique du projet de loi entend insérer un nouvel article 45-1 dans la loi modifiée du 29 août 2008. De fait, pour plus de lisibilité, la référence sera directement faite à l'article 45-1 de la loi modifiée 29 août 2008 tel que le projet de loi l'entend modifier.

1. Concernant les dispositions du projet de loi n'ayant pas trait à la transposition de la directive 2009/50/CE

Au-delà de la transposition en droit national de la directive 2009/50/CE, et à travers le projet de loi sous avis, „le gouvernement procède à quelques redressements au chapitre 2 de la loi relative à la libre circulation des citoyens de l'Union européenne, donnant ainsi suite à des recommandations formulées par la Commission européenne en vue de rapprocher le plus possible le libellé des dispositions de la loi avec celui de la directive 2004/38/CE [sur la libre circulation des citoyens de l'Union européenne et de leurs membres de famille]“. Ne sont concernées toutefois qu'un nombre relativement peu élevé de dispositions, l'objet principal du projet de loi sous rubrique étant bien la refonte du

⁵ Au cas où la rémunération minimale à attribuer au ressortissant de pays tiers aux fins d'emploi hautement qualifié soit alignée sur le minimum requis par la directive 2009/50/CE par voie réglementaire.

chapitre 3 de la loi modifiée du 29 août 2008, relative, quant à elle, au droit d'entrée et de séjour de longue durée des ressortissants de pays tiers.

Dans ce contexte, le projet de loi se propose notamment de renforcer les droits du partenaire avec lequel un ressortissant d'un autre Etat membre a une relation dite „durable“ et „dûment attestée“. Si, par le passé, le partenaire avec lequel un citoyen de l'UE avait contracté un partenariat enregistré, comparable quant à son fond et à sa forme au „PACS“ luxembourgeois⁶, était déjà considéré comme étant un „membre de la famille“ du ressortissant de l'Union voulant séjourner ou travailler au Luxembourg, il n'en était pas ainsi pour les partenaires qui ne pouvaient pas se prévaloir d'un enregistrement approprié, faute notamment de l'inexistence d'un dispositif tel que le PACS dans l'Etat membre d'origine. La Chambre de Commerce salue la modernisation proposée du cadre légal luxembourgeois qui permettra, à l'avenir, de ne pas discriminer les citoyens de l'UE en fonction de l'existence, ou non, dans leur Etat membre d'origine d'une forme institutionnalisée de partenariat telle que le PACS luxembourgeois.

La Chambre de Commerce salue par ailleurs la modification qu'entend apporter le projet de loi sous rubrique à l'article 22 de la loi modifiée du 29 août 2008, qui prendrait la teneur suivante: „*Les membres de la famille du citoyen de l'Union quelle que soit leur nationalité, qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent, ont le droit d'exercer une activité salariée ou non salariée*“. Ainsi, les membres de famille pourront désormais exercer librement, et de plein droit, une activité indépendante sur le territoire luxembourgeois et donc contribuer à développer l'esprit d'entreprise au Grand-Duché.

2. Concernant la contribution importante des travailleurs hautement qualifiés à l'économie luxembourgeoise

D'après le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, il faut „*faire converger la politique d'immigration luxembourgeoise et les besoins de l'économie nationale. Il y a lieu d'adapter la mise en oeuvre de certaines procédures en matière d'immigration afin de faciliter le recrutement de salariés de pays tiers. Dans ce cadre, il faudra tout d'abord transposer en droit national la directive relative aux salariés hautement qualifiés (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) et adapter les critères définissant le statut de salariés hautement qualifiés. Il faudra par ailleurs pouvoir délivrer dans des pays cibles du Luxembourg des visas directement par les autorités luxembourgeoises. Cette remise par des autorités luxembourgeoises constitue un avantage compétitif et permet de mettre en oeuvre une politique attractive pour des investisseurs en provenance de pays tiers*“⁷.

La Chambre de Commerce ne peut que souscrire à cette analyse, estimant en effet que le présent projet de loi, portant transposition de la directive 2009/50/CE, constitue une pierre angulaire de l'édifice qui vise à pérenniser la vigueur et la vitalité de l'économie luxembourgeoise. Cette transposition permet de parachever le cadre accueillant déjà en place pour les ressortissants étrangers issus de pays tiers, alors que les obstacles quant à l'immigration intra-communautaire, dont le Luxembourg a largement profité, ont déjà été surmontés grâce à l'approfondissement et à l'élargissement progressif de l'intégration européenne.

Depuis les débuts de l'industrialisation du Grand-Duché, la disponibilité de main-d'oeuvre transfrontalière et l'attraction de capitaux et de savoir-faire étrangers, donc l'ouverture, sont largement à la base du succès économique et du niveau de vie élevé que le Luxembourg offre à ses résidents et à ses parties prenantes non indigènes. Aux phénomènes migratoires économiques et saisonniers traditionnels se sont progressivement joints la migration familiale, la migration journalière (phénomène des frontaliers) ainsi que la migration de fonctionnaires internationaux. Si ces différents flux migratoires se distinguent principalement de par leur ampleur et de par le statut social des personnes immigrées – du travailleur minier peu qualifié au haut fonctionnaire européen, – un trait commun est néanmoins perceptible: l'écrasante majorité des ressortissants étrangers présents aujourd'hui sur le territoire luxem-

⁶ Loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats.

⁷ „Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite“, avril 2010.

bourgeois sont des citoyens européens⁸. L'immigration de ressortissants communautaires a été largement facilitée par la liberté de circulation du travail et des personnes au sein du marché unique.

Force est également de constater que, aujourd'hui, le succès économique de notre pays dépend, outre l'utilisation intensive de facteurs de production étrangers, de l'exploitation de niches fiscales et réglementaires qualifiées de „niches de souveraineté“. L'harmonisation progressive, à l'échelle communautaire et internationale, a toutefois réduit la probabilité quant à la durabilité d'un tel modèle économique, qui a certes généré des recettes fiscales et un niveau de vie élevés à ses „architectes“ mais qui est, aussi, largement dépendant d'événements extérieurs sur lequel les autorités nationales n'ont pas ou que peu d'emprise.

Après avoir progressivement tenté, souvent avec succès, de diversifier l'économie luxembourgeoise en l'ouvrant à de nouveaux secteurs d'activité, un nouveau paradigme a progressivement vu le jour: celui relatif aux niches dites „de compétences“. A travers des leviers tels que la biomédecine, les technologies environnementales, la gestion des droits issus de la propriété intellectuelle, la logistique, les TIC, y compris le commerce électronique, et le développement de l'activité des quartiers généraux („*headquarter activities*“), le Luxembourg doit non seulement continuer de diversifier son appareil de production, mais également se procurer des avantages compétitifs et concurrentiels qui ne puissent pas être supplantés d'un seul coup suite à une décision prise à l'étranger. Afin de mettre en oeuvre ces vecteurs de croissance, il ne faut pas seulement une politique d'investissement publique idoine et des décisions politiques cohérentes et ambitieuses, mais il faut également disposer d'hommes et de femmes aptes à porter ce parachèvement du modèle économique luxembourgeois.

En d'autres termes, le pays doit disposer de ressources humaines hautement qualifiées en mesure d'occuper les postes de travail, à haute technicité et à forte composante de savoir et de savoir-faire, que l'économie luxembourgeoise se propose d'offrir à l'avenir. Il est évident, aux yeux de la Chambre de Commerce que la question relative à la nationalité de ces personnes ne joue qu'un rôle au plus secondaire. Le Luxembourg, son Université jeune et ses CRP contribuent à former les ressources humaines dont auront besoin les acteurs économiques à l'avenir. Mais, comme il ressort déjà à l'évidence aujourd'hui, les ressources financières, techniques et humaines disponibles localement sont rigoureusement insuffisantes pour faire fonctionner une économie dont le rayonnement dépasse largement le seul cadre exigü de son territoire. Il en sera encore plus ainsi pour les profils hautement qualifiés et à haute technicité. Ainsi, les enjeux, pour un pays comme le Luxembourg, d'un dispositif tel que celui de la carte bleue européenne ne pourraient pas être plus cruciaux.

A la lecture des nombreuses publications promotionnelles du Grand-Duché, parmi les principales forces d'attraction du pays, quelques éléments clefs sont cités de manière récurrente. Il en est notamment de l'aspect ayant trait à la localisation géographique centrale de notre pays, au coeur de l'Europe. De surcroît, sont souvent cités des critères socio-économiques tels que la qualité de vie et le pouvoir d'achat, la qualité des infrastructures, la grande stabilité politique et sociale, la force de travail multilingue, l'environnement fiscal attractif et l'accessibilité des décideurs politiques. A ce titre, il convient de souligner qu'il y a un cercle vertueux entre ouverture économique, force d'attraction du pays (carrefour de l'Europe, stabilité sociopolitique, etc.), attraction de nouveaux flux de travail et de capital, genèse de nouvelles activités économiques, nouvelle attractivité pérennisant cette attraction territoriale, etc.

Or, cette force d'attraction ne doit jamais être tenue pour acquise et il faut constamment veiller à ce que le cadre politico-économique soit propice à l'activité économique et à l'accueil et à l'intégration dans l'économie et au niveau de la société de nouveaux flux humains et de capitaux. Il faut notamment avoir le courage, à travers des politiques ambitieuses, de faire évoluer ce cadre, de l'adapter au monde sans cesse changeant et sans cesse plus globalisé qui nous entoure, le mieux étant de le faire en anticipant ces grandes mutations. Ce n'est qu'en maintenant intact le mélange subtil de facteurs de compétitivité clefs que la force de travail et les capitaux étrangers resteront investis dans l'économie nationale, au profit du bien-être du pays et de son modèle social généreux. Ce mélange doit constamment être adapté à l'aire du temps. Si, au 19^e siècle, l'investissement à concéder avait trait au réseau ferroviaire, aujourd'hui, il doit porter dans une mesure sans cesse croissante sur des facteurs intangibles, tels que l'éducation, la formation professionnelle, la recherche et l'innovation et la présence d'un cadre favorable facilitant l'accueil des personnes hautement qualifiées (cadre légal dont la carte bleue euro-

⁸ Quelque 86% des étrangers présents sur le territoire luxembourgeois sont des ressortissants de l'UE en 2010.

péenne, offre en matière d'écoles internationales, cadre fiscal, accueil physique de ces personnes et lourdeurs des formalités y relatives, etc.).

L'intégration du Luxembourg au sein d'espaces économiques de plus en plus vastes, le caractère ouvert de son économie au sein desdits espaces et la rémunération intéressante du capital étranger ont jusqu'à présent été des conditions essentielles au succès économique remarquable du Luxembourg et à la santé de ses finances publiques. Sans ces capitaux, l'immigration n'aurait pas eu lieu et notre société n'aurait pas pu se transformer en un des pays les plus prospères au monde. Le Luxembourg est, depuis ses premiers efforts d'industrialisation, non seulement une économie orientée vers l'exportation, mais également une économie dont le développement s'est opéré en large partie de l'étranger, par le biais de „l'importation“ des facteurs de production capital et travail. Ce n'est que depuis peu que les acteurs institutionnels et politiques mettent davantage l'accent sur le développement endogène de l'économie (recherche et innovation, Université du Luxembourg, etc.) et sur le développement de niches de compétences (notamment via les clusters). Dans le meilleur des cas, croissance endogène et exogène vont de pair au bénéfice de la croissance globale. A l'opposé, dans l'hypothèse d'une dégradation continue de l'attractivité du pays pour les facteurs capital et travail et de la compétitivité nationale, la composante exogène risque de s'estomper, avec à la clef un dynamisme économique largement en deçà de son potentiel théorique, risquant d'amplifier les grands défis à moyen et à long terme que doit relever le Grand-Duché.

Il importe par ailleurs d'encourager une vraie intégration des immigrés, d'atteindre un niveau élevé de cohésion sociale, d'éviter la genèse de sociétés parallèles, d'investir dans un modèle d'éducation, de formation et d'innovation inclusif où tout le monde peut réussir, et ce pour augmenter le potentiel de croissance endogène basé sur la connaissance, pour encourager la naissance de nouvelles activités à haute valeur ajoutée, pour augmenter le niveau de vie et, partant, pour sécuriser la cohésion sociale et pour assurer la force d'attraction future du pays.

A ce titre, la communication stratégique récente de la Commission européenne intitulée „Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive“⁹, cadre politique général censé prendre la relève de la stratégie de Lisbonne, estime que „l'Europe est confrontée à une période de transformation. [...] Entre-temps, le monde bouge vite et les défis à long terme, comme la mondialisation, la pression sur les ressources et le vieillissement, s'intensifient.“. A ce titre, il est essentiel de „développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation“. Le Luxembourg, pays largement ouvert sur et dépendant de l'extérieur, est dépourvu de ressources naturelles et d'un véritable marché intérieur l'abritant quelque peu en temps de crise internationale aiguë. Ainsi, il doit s'approprier encore plus que les principaux pays partenaires ce nouveau *leitmotiv* de la croissance intelligente, durable et inclusive: ce n'est qu'en plaçant le savoir, l'innovation et l'ouverture au coeur du développement économique que le Grand-Duché sera à même de développer et de consolider de nouvelles activités à haute valeur ajoutée et que le niveau de vie, la qualité du système social et le niveau élevé de cohésion sociale („croissance inclusive“) pourront être maintenus.

Dans le contexte de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg doit en outre souscrire pleinement, voire l'anticiper, à la soi-disant „cinquième liberté fondamentale“ européenne, relative à la libre circulation du savoir, établie en supprimant toute barrière à la mobilité des étudiants, des chercheurs¹⁰, des scientifiques et des universitaires, et ce en offrant à ces personnes d'excellentes structures de carrière, réconciliables qui plus est avec une vie familiale. La matière grise est désormais la première et l'unique matière première dont peut encore prétendre disposer le Luxembourg et il convient de faire en sorte qu'elle puisse se développer librement. Les chercheurs et le personnel qualifié étrangers doivent trouver au Grand-Duché un environnement attractif en matière de R&D ainsi que des infrastructures de haute qualité pour leurs familles. La mise en commun du savoir, des compétences et du savoir-faire étrangers et luxembourgeois paraît être la seule issue possible afin d'assurer que le Luxembourg puisse renouer avec une croissance économique aussi dynamique qu'avant la crise.

Il est à noter que l'immigration de travailleurs hautement qualifiés est déjà une réalité tangible au Luxembourg. Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi sous avis: „[...] sur un total de 1.326 nouvelles autorisations de séjour délivrées en 2009, 116 étaient destinées à des travailleurs salariés, alors que presque autant, à savoir 107 concernaient des travailleurs hautement qualifiés.

⁹ Document COM(2010) 2020 du 3 mars 2010.

¹⁰ La directive 2009/50/CE ne s'applique pas aux chercheurs, la libre circulation de ces derniers étant réglementée par la directive 2005/71/CE.

Pour 2010, les chiffres étaient les suivants: total des nouvelles autorisations de séjour délivrées: 1.684, dont travailleurs salariés: 136 et travailleurs hautement qualifiés: 125“. Les dispositions de la directive 2009/50/CE permettront sans doute d’amplifier cette tendance lourde. Dans ce contexte, il convient de relever que, grâce à la directive, après deux ans, la personne concernée bénéficie de l’égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l’accès aux emplois hautement qualifiés. Grâce auxdites dispositions, elle ne devra plus prouver qu’elle remplit les exigences requises en matière de salaire ou de compétences pour occuper un emploi dit „hautement qualifié“. Ceci permet d’envisager une meilleure intégration et une „fidélisation“ des personnes concernées dans la société et l’économie luxembourgeoises.

3. Concernant le caractère incomplet de la transposition de la directive 2009/50/CE via le projet de loi sous avis

3.1. Absence d’un projet de règlement grand-ducal concernant la rémunération minimale à accorder au titre d’emploi hautement qualifié

La Chambre ne dispose pas des projets de règlement grand-ducal d’exécution nécessaires et prévus par le projet de loi afin de parachever la transposition en droit national de la directive 2009/50/CE. Or, il est évident qu’elle aurait souhaité disposer de l’ensemble de ces éléments afin de rendre un avis plus exhaustif et touchant à l’ensemble des dispositions sous-jacentes à la directive à transposer.

Il en est notamment ainsi concernant la rémunération minimale à accorder au travailleur issu d’un pays tiers afin qu’il remplisse les conditions du statut du travailleur „hautement qualifié“. L’article 45, (1) 3, tel que le projet de loi sous avis l’entend modifier, renvoie à cet égard à un montant à fixer par règlement grand-ducal: „l’autorisation de séjour aux fins d’exercer un emploi hautement qualifié, est accordée par le ministre au ressortissant de pays tiers qui [...] touche une rémunération au moins égale à un montant à fixer par règlement grand-ducal“. L’article 5 de la directive 2009/50/CE, ayant trait aux critères d’admission, prévoit à cet égard que le salaire annuel brut en question „n[’est] pas [être] inférieur à un seuil salarial pertinent défini et rendu public à cette fin par les Etats membres, qui sera au moins égal à une fois et demie le salaire annuel brut moyen dans l’Etat membre concerné“ (paragraphe 3).

D’après les données de la comptabilité nationale¹¹, le salaire annuel moyen au Luxembourg s’élevait à 46.100 EUR en 2009. Considérant l’échéance de l’échelle mobile des salaires au 1er juillet 2010, le seuil minimum, tel que défini par la directive, correspondrait actuellement, dans le contexte luxembourgeois, à une rémunération brute annuelle de quelque 70.000 EUR, ou 5.835 EUR sur une base mensualisée¹². Il en ressort qu’un travailleur hautement qualifié issu d’un pays tiers, afin de pouvoir profiter des dispositions du projet de loi sous avis, et notamment de se voir attribuer une carte bleue européenne, devrait au moins toucher, sur une base mensuelle, l’équivalent de 3,3 fois le salaire social minimum non qualifié.

La Chambre de Commerce rappelle qu’en matière de rémunération minimale au titre d’emploi hautement qualifié, la circulaire L.I.R. – No 95/2 du 31 décembre 2010 concernant l’encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec le recrutement sur le marché international de salariés hautement qualifiés et spécialisés prévoit, en ce qui concerne la rémunération minimale à attribuer à ces salariés hautement qualifiés, un montant égal au montant maximum de l’assiette cotisable, c’est-à-dire le quintuple du salaire social minimum.

A supposer que les autorités luxembourgeoises, par voie de règlement grand-ducal, s’aligneraient sur le seuil salarial minimal prévu par la directive (une fois et demie le salaire moyen), il y aurait lieu de conclure qu’un seul et même emploi serait dit „hautement qualifié“ d’après le projet de loi sous avis, mais qu’il ne le serait pas en vertu de la circulaire fiscale susmentionnée. Cet état de fait prête manifestement à une certaine confusion, notamment dans le chef de l’intéressé. Malgré cet état de fait, la Chambre de Commerce estime que les autorités devront s’aligner sur le seuil minimum prévu par la directive 2009/50/CE, les raisons ayant trait à la compétitivité-coût des entreprises luxembourgeoises

¹¹ Date de consultation: le 6 juillet 2011.

¹² Division par 12 du montant annuel.

l'emportant, à ses yeux, aux considérations relatives à la concordance entre un cadre légal donné et une circulaire fiscale.

Dans le cadre des seuils salariaux minima, la Chambre de Commerce renvoie également au paragraphe 5 de l'article 5 de la directive 2009/50/CE, selon lequel, „*pour l'emploi dans des professions ayant un besoin particulier de travailleurs ressortissants de pays tiers et appartenant aux principaux groupes 1 et 2 de la CITP, le seuil de rémunération peut être d'au moins 1,2 fois le salaire annuel brut moyen dans l'Etat membre concerné [...]*“. D'après le tableau de concordance annexé au projet de loi sous avis, cette disposition pourrait faire l'objet d'une transposition par voie réglementaire. La Chambre de Commerce propose aux auteurs du projet de loi d'inclure au moins une référence à un tel règlement grand-ducal dans le texte légal, à l'instar du renvoi cité ci-avant dans le cadre de la rémunération minimale. Il incomberait également aux autorités de consulter les chambres et fédérations professionnelles afin de dresser, le cas échéant, la liste des professions pouvant éventuellement bénéficier de cette dérogation.

3.2. Concernant les modalités ayant trait au retrait ou au non-renouvellement de la carte bleue

Les dispositions prévues à l'article 45-2, paragraphe (2) du projet de loi sous avis concernent différents cas de figure relatifs au retrait, respectivement au non-renouvellement de la carte bleue. D'après le tableau de correspondance accompagnant le projet de loi sous avis, les dispositions légales prévues à cet égard par l'article 45-2, paragraphe (2), tel que cet article est introduit par le projet de loi sous objet, pourraient faire l'objet d'une exécution par voie de règlement grand-ducal. Afin d'augmenter la lisibilité du projet de loi sous rubrique, la Chambre de Commerce invite ses auteurs à prévoir, dans les passages concernés du texte, un renvoi à un possible règlement exécutif. En effet, il existe de nombreux cas de figure différents pouvant engendrer un retrait ou un non-renouvellement de carte bleue et il importerait de savoir dans quels cas de figure précis un règlement grand-ducal pourrait éventuellement apporter des modalités complémentaires ou additionnelles.

3.3. Autres projets de règlement grand-ducaux manquants

Par la suite, la Chambre de Commerce énonce, sans pour autant la commenter davantage, la non-disponibilité d'un certain nombre d'autres projets de règlement grand-ducal nécessaires pour parachever la transposition en droit national de la directive 2009/50/CE:

- le cas échéant, la transposition de l'article 5, paragraphe (6) de la directive¹³ par voie de règlement grand-ducal;
- le cas échéant, la transposition de l'article 19, paragraphe (3) de la directive¹⁴ par voie de règlement grand-ducal;
- le cas échéant la transposition de l'article 19, paragraphe (4) de la directive¹⁵ par voie de règlement grand-ducal.

13 „*Le présent article [relatif aux critères d'admission] est sans préjudice des conventions collectives ou des pratiques applicables dans les secteurs professionnels concernés en ce qui concerne les emplois hautement qualifiés*“.

14 En ce qui concerne la résidence de la famille dans le deuxième Etat membre, „*[ce dernier] peut exiger des membres de la famille concernés qu'ils produisent en même temps que leur demande de titre de séjour:*

a) *leur titre de séjour dans le premier Etat membre et un document de voyage en cours de validité ou des copies certifiées conformes de ceux-ci, ainsi qu'un visa, le cas échéant;*

b) *la preuve de leur séjour dans le premier Etat membre en tant que membres de la famille du titulaire de la carte bleue européenne;*

c) *la preuve qu'ils disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans le deuxième Etat membre, ou que le titulaire de la carte bleue européenne en dispose pour eux*“. Notons dans ce contexte que le premier Etat membre est celui qui accorde en premier la carte bleue européenne à un ressortissant d'un pays tiers. Le deuxième Etat membre est tout autre Etat membre autre que le premier Etat membre.

15 „*Le deuxième Etat membre peut exiger du titulaire de la carte bleue européenne qu'il prouve qu'il dispose:*

a) *d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable dans la même région et qui répond aux normes générales de sécurité et de salubrité en vigueur dans l'Etat membre concerné;*

b) *de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre concerné. Les Etats membres évaluent ces ressources par rapport à leur nature et leur régularité et peuvent tenir compte du niveau des rémunérations et des pensions minimales nationales ainsi que du nombre de membres que compte la famille.*“

4. Concernant certaines dispositions de la directive 2009/50/CE non transposées ou partiellement transposées en droit luxembourgeois

4.1. Concernant la définition d'un volume d'admission de ressortissants de pays tiers au titre d'emploi hautement qualifié

L'article 6 de la directive 2009/50/CE „*n'affecte pas le droit d'un Etat membre de fixer le volume d'admission des ressortissants de pays tiers entrant sur son territoire aux fins d'un emploi hautement qualifié*“. En d'autres termes, les Etats membres sont en droit, d'après la directive à transposer, de définir un „*quota maximum*“ de ressortissants de pays tiers pouvant bénéficier des dispositions de la directive sur leurs territoires respectifs et se voyant donc attribuer une carte bleue européenne.

Vu l'importance fondamentale, largement explicitée dans les pages précédentes, de l'apport des étrangers pour l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce salue expressément le fait que l'article en question n'ait pas fait l'objet d'une transposition en droit national à travers le projet de loi sous avis. Cette ouverture des autorités contraste notamment avec l'approche souvent réticente, observée par le passé, des autorités luxembourgeoises en matière d'ouverture du marché de travail national¹⁶, et la Chambre de Commerce ne peut que s'en féliciter.

4.2. Concernant l'insuffisance d'une offre d'emploi ferme au titre de critère d'admission quant à la recevabilité d'une demande de carte bleue

D'après l'article 5, paragraphe 1er, lettre a), de la directive 2009/50/CE, 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 la législation nationale, une offre ferme pour un emploi hautement qualifié [...]*“. A la lecture de l'article 45, (1) du projet de loi sous rubrique, il apparaît toutefois que les auteurs n'ont pas retenu la latitude accordée par la directive quant à la recevabilité d'une demande de carte bleue simplement basée sur une offre d'emploi ferme.

La disposition afférente du projet de loi suggère en effet que le ressortissant de pays tiers „*présente un contrat de travail valide pour un emploi hautement qualifié*“. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait de prévoir, dans le projet de loi, une disposition relative aux offres d'emploi fermes, sous forme notamment de promesses d'embauches, afin d'envisager leur recevabilité au titre de demande de carte bleue, et ce afin de donner plus de flexibilité à la fois à l'entreprise souhaitant recruter le ressortissant de pays tiers pour un emploi hautement qualifié, et à l'intéressé lui-même.

4.3. Concernant l'obligation de fournir une adresse au Luxembourg pour le ressortissant de pays tiers

L'article 5, paragraphe 2 de la directive n'oblige guère les Etats membres à exiger du ressortissant d'un pays tiers qui sollicite une carte bleue la fourniture, au préalable, d'une adresse sur le territoire de l'Etat membre concerné: „*les Etats membres peuvent exiger du demandeur qu'il fournisse son adresse sur le territoire de l'Etat membre concerné*“.

En effet, il s'agit ici d'un choix que la directive laisse aux Etats membres. A ce titre, la Chambre de Commerce déplore vivement la disposition prévue à l'article 45-1, (1), du projet de loi sous avis, qui prévoit que „*le ressortissant de pays tiers autorisé en vertu de l'article 45 et qui rapporte la preuve qu'il dispose d'un logement approprié, se voit délivrer [...] un titre de séjour appelé „carte bleue européenne“ [...]*“. La Chambre de Commerce estime que la recherche d'un logement sur le territoire du Grand-Duché nécessite la présence physique de l'intéressé sur un laps de temps suffisamment long. Elle ne doit en aucun cas devenir un obstacle à la possibilité d'un actif potentiel hautement qualifié d'entrer dans une relation de travail avec un employeur national.

¹⁶ Voir notamment les dérogations demandées par le gouvernement au fur et à mesure de la construction européenne pour laisser entrer en vigueur la liberté de circulation des travailleurs plus tard que prévue par la règle générale du traité en question. Il en a été ainsi notamment dans le contexte du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE (1985), du traité de Maastricht (1991) et à l'occasion de l'élargissement de l'UE en 2004.

De surcroît, la Chambre de Commerce relève que de nombreuses entreprises offrent à leurs personnels hautement qualifiés les services d'une agence de relocation, afin de faire en sorte que l'intéressé et sa famille puissent prendre le temps nécessaire afin de rechercher un logement idoine. Etant donné, de surcroît, la faible disponibilité de logements sur le territoire Luxembourg, vu notamment la croissance démographique soutenue couplée à des procédures de mise sur le marché de logements relativement longues, la Chambre de Commerce estime qu'il est nécessaire d'accorder aux demandeurs de la carte bleue un délai raisonnable dans le contexte de la recherche d'un logement.

La Chambre de Commerce rappelle également que la directive donne simplement aux Etats membres la possibilité d'exiger la fourniture d'une adresse sur le territoire. La directive, dans son article 5 relatif aux critères d'admission, ne prévoit aucun critère qualitatif du logement en question, à l'opposé du projet de loi sous avis qui prévoit que le ressortissant doit rapporter la preuve d'un „logement approprié“, sans pour autant définir cette notion.

Ainsi, la Chambre de Commerce recommande-t-elle aux auteurs du projet de loi sous avis de supprimer le membre de phrase „*et qui rapporte la preuve qu'il dispose d'un logement approprié*“ de l'article 45-1, (1). A défaut, le projet de loi devrait au moins prévoir un laps de temps suffisamment long (p. ex. 6 mois) pour que l'intéressé puisse apporter la preuve d'une adresse personnelle sur le sol luxembourgeois. De surcroît, en aucun cas le projet de loi ne devrait prévoir de dispositions ambiguës, telles que celles ayant trait au „logement approprié“. Ainsi, à défaut de la suppression pure et simple du membre de phrase susmentionné, l'article 45-1, (1) serait à reformuler dans le sens de l'article 5, paragraphe 2 de la directive 2009/50/CE.

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

D'après l'article 3, paragraphe 4 de la directive 2009/50/CE, cette dernière „*ne porte pas atteinte au droit qu'ont les Etats membres de délivrer des titres de séjour autres qu'une carte bleue européenne à des fins d'emploi [...]*“. La Chambre de Commerce relève que cette disposition n'a pas fait l'objet d'une proposition de transposition en droit national à travers le projet de loi sous avis.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il ne convient en effet pas de complexifier encore davantage la tâche, déjà en soi difficile, d'attirer vers l'UE, en général, et le Luxembourg, en particulier, des personnes hautement qualifiées. Dans ce sens, elle félicite les auteurs du projet de loi sous rubrique d'avoir renoncé à définir, au-delà du système harmonisé de la carte bleue européenne, une procédure additionnelle spécifiquement luxembourgeoise.

4.5. Concernant le refus de demande de carte bleue d'après l'article 8, paragraphe 2 de la directive (préférence communautaire)

L'article en question de la directive 2009/50/CE dispose, qu'„*avant de statuer sur une demande de carte bleue européenne, [les] Etats membres peuvent vérifier si le poste vacant [relatif à un emploi hautement qualifié] ne pourrait pas être occupé par de la main-d'oeuvre nationale ou communautaire, par un ressortissant de pays tiers en séjour régulier dans l'Etat membre en question et qui appartient déjà au marché du travail dans cet Etat membre en vertu de la législation communautaire ou nationale, ou par un résident de longue durée – CE désireux de se rendre dans cet Etat membre pour y occuper un emploi hautement qualifié*“.

Cette disposition consacre le principe de „préférence communautaire“, mentionné également dans le considérant No 6 de la directive 2009/50/CE. Les autorités luxembourgeoises, à travers le projet de loi sous avis, ont choisi de ne pas transposer la disposition en question. La Chambre de Commerce tient à exprimer son soutien par rapport à ce choix¹⁷. Ainsi, dans le cadre du processus de recrutement de travailleurs hautement qualifiés, l'ensemble des intéressés sont *de facto* placés sur un pied d'égalité et le recrutement peut avoir lieu en l'absence de discrimination selon la nationalité, et le candidat le mieux qualifié et le plus compétent peut ainsi être recruté sans contraintes additionnelles inutiles.

¹⁷ Cette disposition est sans préjudice du principe de la préférence communautaire prévu dans les dispositions pertinentes des actes d'adhésion de 2003 et de 2005, en particulier par rapport aux droits des ressortissants des Etats membres concernés en ce qui concerne l'accès au marché du travail.

4.6. Concernant la possibilité d'introduction des demandes de carte bleue par un employeur

L'article 10, paragraphe 1 de la directive dispose que „les Etats membres décident si la demande de carte bleue européenne doit être présentée par le ressortissant de pays tiers et/ou par son employeur“ Le tableau de correspondance accompagnant le projet de loi sous avis renvoie à l'article 39 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration aux fins de la transposition de la disposition communautaire en question. Or cet article, dont les modalités restent inchangées, hormis un point précis commenté au sixième paragraphe des présentes considérations générales (voir *infra*), dispose que „la demande en obtention d'une autorisation de séjour [...] doit être introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre et doit être favorablement avisée avant son entrée sur le territoire“.

Ainsi, ni la législation actuellement en vigueur, ni le projet de loi sous rubrique ne prévoient qu'un employeur puisse introduire une demande de carte bleue européenne. Aux yeux de la Chambre de Commerce, et afin de faciliter l'accueil sur le territoire national des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers, les autorités devraient prévoir la possibilité alternative d'introduction de la demande de carte bleue européenne par un employeur. De surcroît, la Chambre de Commerce estime que l'employeur luxembourgeois potentiel est souvent mieux „outillé“ que le ressortissant hautement qualifié issu d'un pays tiers pour préparer l'ensemble des documents nécessaires à la demande de la carte bleue européenne.

5. Concernant la définition des concepts d'„emploi hautement qualifié“ et de „qualifications professionnelles élevées“

D'après l'article 2, b) de la directive 2009/50/CE, un „emploi hautement qualifié“ est l'emploi d'une personne qui:

- „dans l'Etat membre concerné, est protégée en tant que travailleur dans le cadre de la législation nationale sur l'emploi et/ou conformément aux pratiques nationales, quel que soit le lien juridique, aux fins de l'exercice d'un travail réel et effectif, pour le compte ou sous la direction de quelqu'un d'autre,
- pour lequel une personne est rémunérée, et
- qui possède les compétences requises appropriées et spécifiques, attestées par des qualifications professionnelles élevées“;

La notion de „qualifications professionnelles élevées“, quant à elle, est définie de la manière suivante par la lettre g) de l'article 2 de la directive: „des qualifications sanctionnées par un diplôme de l'enseignement supérieur¹⁸ ou, par dérogation, lorsque cela est prévu par la législation nationale, étayées par une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable à un diplôme de l'enseignement supérieur et qui soient pertinentes dans la profession ou le secteur indiqué dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme“.

Le projet de loi sous avis entend transposer ces deux définitions à travers une modification unique à l'article 45, paragraphe (2), lettre a): „emploi hautement qualifié: l'emploi d'un travailleur qui exerce une activité salariée pour laquelle il possède les compétences requises appropriées et spécifiques, attestées par des qualifications professionnelles élevées qui sont soit sanctionnées par un diplôme de l'enseignement supérieur, soit étayées par une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable à un diplôme de l'enseignement supérieur et qui sont pertinentes dans la profession ou le secteur indiqué dans le contrat de travail“.

De manière générale, il échet de constater dans ce contexte que les auteurs du projet de loi sous avis ont procédé à une définition unique alors que la directive à transposer propose deux définitions distinctes. Cet état de fait ne constitue néanmoins pas, *per se*, une transposition infidèle de l'encadrement communautaire. Or, la Chambre de Commerce estime que la formulation de la directive, et notamment le membre de phrase „pour le compte ou sous la direction de quelqu'un d'autre“, est particulièrement vague. Ainsi, la question qui consiste à savoir si la référence luxembourgeoise à une „activité salariée“ transpose fidèlement la disposition communautaire en question mérite d'être posée. S'il ne relève sans

¹⁸ Les études nécessaires à l'obtention de ce diplôme auront au moins duré 3 ans (niveau „Bachelor“).

doute pas de la volonté du législateur communautaire d'étendre le dispositif de la carte bleue européenne aux travailleurs indépendants, il n'en reste néanmoins que la formulation de la directive est, dans ce contexte, relativement ambiguë. La Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités nationales, impliquées en amont dans la mise au point des directives communautaires, de relever systématiquement de telles formulations quelque peu hasardeuses, avec comme objectif de les enlever des directives que les Etats membres doivent transposer.

6. Concernant les modalités ayant trait à la facilitation des démarches prévues à l'article 39 de la loi modifiée du 29 août 2008

L'article 7 de la directive 2009/50/CE dispose que „*tout ressortissant de pays tiers en ayant fait la demande [...] et qui a fait l'objet d'une décision positive prise par les autorités compétentes [...] se voit délivrer une carte bleue européenne. L'Etat membre concerné accorde au ressortissant de pays tiers toute facilité pour obtenir les visas exigés*“.

L'insertion d'une phrase à l'article 39 dans la loi modifiée du 29 août 2008 par le projet de loi sous avis permettrait de „*consacr[er] formellement la pratique administrative selon laquelle l'autorisation de séjour délivrée par le ministre facilite les démarches à effectuer par son bénéficiaire auprès des postes consulaires pour l'obtention du visa*¹⁹“. Cet ajout prend la teneur suivante dans le projet de loi sous rubrique: „*[l'autorisation ministérielle] facilite la procédure en obtention d'un visa, s'il est requis*“. Si la Chambre de Commerce salue le fait que la procédure en obtention d'un visa soit „facilitée“ dans le chef du futur détenteur d'une carte bleue, elle s'interroge néanmoins sur la teneur exacte de cette disposition. En l'occurrence, dans le cas de figure en question, un texte légal laisse entrevoir, de façon vague, une certaine „facilitation“ de la procédure en obtention d'un visa, sans pour autant préciser en quoi pourrait consister cette simplification.

La Chambre de Commerce saluerait, en l'absence d'un règlement grand-ducal d'exécution, au moins la mise au point et la publication, de la part des autorités, de lignes directrices à cet égard.

7. Concernant la durée de validité de la carte bleue

D'après la disposition prévue à l'article 45-1, (2) du projet de loi, le titre de séjour appelé „carte bleue européenne“ est „*valable pour deux ans, sinon pour la durée du contrat de travail plus trois mois*“. Quant à la durée de validité de la carte bleue, la directive 2009/50/CE dispose que „*les Etats membres fixent [...] une période de validité standard comprise entre un et quatre ans*“.

La Chambre de Commerce estime à cet égard que les auteurs du projet de loi sous objet auraient dû opter pour le délai maximum admis par la directive, à savoir 4 ans. Ceci donnerait une sécurité plus importante au titulaire de la carte bleue et, partant, faciliterait sans doute l'intégration dans la société luxembourgeoise et l'accession au logement aux intéressés.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

¹⁹ Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.