

Projet de loi n ° 5802 portant

- 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;**
- 2) modifiant**
 - la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection;
 - certaines dispositions du Code du travail;
 - certaines dispositions du Code pénal;
- 3) abrogeant**
 - la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; l'entrée et le séjour des étrangers ; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère;
 - la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché (3283DAN)

Saisine : Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration (29 octobre 2007)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de doter le Luxembourg d'une législation moderne et cohérente en matière d'immigration. Il transpose en droit interne la directive 2003/86 du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial, la directive 2003/109 du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, la directive 2004/81 du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou font l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, la directive 2004/114 du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, la directive 2005/71 du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique et la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

Résumé

Il existe de nombreux types d'immigration dont la loi actuelle du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, le contrôle médical des étrangers et l'emploi de la main d'œuvre étrangère telle que modifiée ne tient qu'insuffisamment compte. Le projet de loi y répond en créant sept types d'autorisation de séjour: travailleur salarié, travailleur indépendant, sportif, étudiant, élève, stagiaire ou volontaire, chercheur, membre de la famille et séjour pour des raisons d'ordre privé ou particulier. La Chambre de Commerce partage entièrement cette approche et accueille de manière favorable le présent projet de loi dans son principe. La Chambre de Commerce salue la simplification des formalités dont bénéficient les citoyens européens en matière de séjour au Luxembourg. La fusion entre le permis de travail et l'autorisation de séjour pour les salariés ressortissants de pays tiers constitue une autre simplification administrative majeure. Ce souci de simplification devra aussi guider le fonctionnement de la commission consultative pour les travailleurs salariés : ses travaux et modes de fonctionnement devront à l'avenir être plus transparentes et rapides, notamment en ayant recours à une procédure électronique retraçable par le requérant.

Elle estime toutefois qu'un certain nombre de précisions et de simplifications administratives sont encore à apporter au projet de loi sous avis, afin de doter le Luxembourg d'une législation attrayante en matière d'immigration, qui encourage l'installation des entreprises étrangères et/ou de la main d'œuvre étrangère au Luxembourg.

Les conditions d'obtention d'une autorisation de séjour en tant que travailleur salarié restent encore trop sévères : la preuve que l'activité du requérant doit servir les intérêts économiques du pays est difficilement compréhensible face à la pénurie de main d'œuvre dans de nombreux domaines. Il est regrettable que le requérant doive justifier d'un contrat de travail (et pas uniquement d'une promesse d'embauche). Si les autorisations de séjour ne sont plus limitées à un employeur, elles seront néanmoins pendant un certain temps limitées à un secteur, notion pourtant non définie par le projet de loi.

La Chambre de Commerce regrette que la notion de plan prévisionnel de recrutement à dresser de concert entre l'administration gouvernementale et les milieux économiques concernés ne fasse pas partie du projet de loi. De tels plans auraient permis aux entreprises d'élaborer à l'avance, ensemble avec les autorités, des contingents annuels d'étrangers. Lors des recrutements effectifs qui s'inscriraient dans le cadre de ces plans prévisionnels, ces plans permettraient aux entreprises de bénéficier d'une procédure accélérée, voire allégée pour l'obtention de titres de séjour pour les salariés.

Le projet de loi accède à une demande des milieux professionnels d'instituer une procédure administrative plus rapide pour les travailleurs revêtant un poste à responsabilité. Il convient d'adopter une définition claire de la notion de poste de responsabilité : la Chambre de Commerce propose qu'il s'agit de postes pour lesquels le titulaire gagne trois fois le salaire social minimum, tel que le prévoit d'ailleurs une proposition de directive intervenue en ce domaine.

Les règles du détachement temporaire de main d'œuvre vers le Luxembourg mériteraient plus de précision sur les preuves à produire par l'employeur étranger qui détache des travailleurs vers notre pays. La simplification administrative aurait commandé de supprimer, ou au moins réduire, les formalités à effectuer en parallèle auprès de l'Inspection du Travail et des Mines.

La Chambre de Commerce regrette le régime très restrictif des conditions dans lesquelles des jeunes originaires de pays tiers pourront effectuer des stages au Luxembourg et les restrictions apportées à la durée de travail des étudiants. Il est dommage que l'autorisation de séjour pour les étudiants ayant terminé leurs études soit limitée à deux ans ; une durée aussi brève ne permettra guère aux jeunes de se perfectionner professionnellement.

Les dispositions du projet de loi relatives aux autorisations de séjour des chercheurs sont à harmoniser avec le projet de loi n° 5733 relatif aux aides à la formation recherche, afin de doter le Luxembourg d'une législation cohérente qui soit en mesure d'attirer des chercheurs vers le Luxembourg en vue de remplir l'objectif de la stratégie de Lisbonne en matière de recherche.

L'autorisation de séjour pour les personnes vivant sur leur fortune personnelle est limitée à une durée d'un an. Cette durée est pourtant trop courte pour inciter des personnes à transférer leur résidence vers le Luxembourg.

Les catégories des ressortissants de pays tiers qui séjournent moins de trois mois sur le territoire et qui peuvent exercer une activité salariée ou indépendante méritent d'être étendues aux acteurs de cinéma et aux membres d'organes sociétaires légaux ou statutaires de toute forme de société.

La durée des autorisations de séjour ne doit pas être laissée à la discrétion du ministre ayant l'immigration dans ces attributions ; elle doit être fixée par le projet de loi. Le souci de célérité commanderait que le projet de loi impose au ministre un délai maximum dans lequel il devrait rendre sa décision.

Des conditions trop sévères de renouvellements d'autorisation de séjour, en particulier en ce qui concerne les connaissances linguistiques des immigrés risqueraient de priver le Luxembourg de main d'oeuvre. La Chambre de Commerce plaide pour une approche différenciée en termes d'exigences d'intégration qui devrait tenir compte du type d'immigration en question. Elle analysera plus en détail ces questions dans son avis relatif au projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne contienne pas de « passerelles » entre un type d'immigration vers un autre, permettant à une personne qui est déjà présente sur le territoire de bénéficier d'autorisations de séjour plus longues.

Le projet de loi étoffe les sanctions à l'encontre des employeurs complices de la migration clandestine qui risqueront cependant de frapper par ricochet des personnes innocentes (tels que les autres salariés de l'employeur, les clients et les fournisseurs de ce dernier). C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce en souhaite leur suppression. L'adoption de sanctions administratives à l'encontre des employeurs est de l'avis de la Chambre de Commerce prématurée à ce stade.

Faute de disposer sous forme de projet des nombreux règlements grand-ducaux auxquels le projet de loi renvoie et d'une fiche d'impact, la lecture de projet de loi s'avère mal aisée.

Appréciation du projet de loi:

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition des directives	+
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	n.a.

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

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi sous réserve expresse de la prise en considération des remarques et propositions de texte formulées ci-après.

* * *

Considérations générales

Nécessité démographique et économique de doter le Luxembourg d'une politique d'immigration moderne et modulée

Au regard de la dénatalité et du vieillissement de la population autochtone, le Statec évalue la demande de travail totale qui ne saurait être assurée par les résidents à 320.000 personnes pour l'année 2055. Sur la seule décennie de 1995 à 2006, c'est l'excédent migratoire qui a contribué le plus à la progression de l'emploi résident : l'accroissement positif de l'emploi résident de 33.600 postes est dû à hauteur de 33.048 postes (soit 83%) à l'effet migration. L'évolution de l'emploi est aussi générée par une natalité plus forte chez les femmes immigrées que chez les femmes luxembourgeoises (plus de la moitié des naissances proviennent des femmes étrangères)¹.

Etant donné que les autres pays européens connaissent peu ou prou le même problème de dénatalité de la population autochtone, il est certain que la main d'œuvre supplémentaire nécessaire pour maintenir la vitalité de l'économie luxembourgeoise ne pourra à moyen et long terme plus se nourrir majoritairement dans les régions transfrontalières comme c'est le cas aujourd'hui. Le constat du Conseil économique et social est clair : « à terme le Luxembourg doit se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens, venant de plus en plus loin, dont l'ethnie, la religion et la culture seront très différentes de celles de la population autochtone². »

La Chambre de Commerce partage entièrement l'analyse des auteurs du projet de loi des atouts de l'immigration pour le Luxembourg : une croissance plus forte de notre économie, la soutenabilité accrue de nos régimes de protection sociale, un vieillissement moins rapide.

Au de là du projet de loi sur l'immigration et le projet de loi relatif à l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

Le présent projet de loi, ainsi que le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers et le projet de loi réformant le droit de la nationalité constitueront sans conteste les trois pierres angulaires de la politique d'immigration future du Grand-Duché du Luxembourg. Ils ne sauraient cependant suffire à eux seuls pour assurer la cohésion sociale entre la population autochtone et les immigrés.

A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle les conseils du Conseil économique et social d'assortir la politique d'immigration de vastes campagnes d'information et de communication qui devront se décliner dans de nombreux domaines (programmes scolaires, culturels, sociaux etc.), afin de réduire les stéréotypes dont continue à être affublé l'immigré et de faire connaître la nécessité et les bienfaits des migrations.

La Chambre de Commerce adhère entièrement au constat de la commission parlementaire « immigration »³ que « la politique d'immigration devrait être abordée sous une multitude d'aspects, dont notamment ceux d'une politique d'accueil et d'intégration des personnes étrangères, du débat sur la politique d'aménagement du territoire et des besoins en infrastructures comme par exemple le logement, les routes, les transports publics, les écoles et les hôpitaux. »

¹ Statnews n° 64/2007

² Conseil économique et social 2006 : Pour une politique d'immigration et d'intégration active, point 43

³ Débat d'orientation sur la politique d'immigration, rapport intermédiaire de la commission spéciale « immigration du 17 juillet 2002 (document parlementaire 4999), page 13

Des efforts constants dans tous ces domaines sont essentiels pour le maintien de la cohésion et de la paix sociales et éviteront tant la marginalisation des immigrés que l'appréhension de la population autochtone à leur égard.

Une étape capitale de l'intégration sera sans conteste constituée par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. La modernisation du droit de la nationalité telle que prévue par le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise constitue à la fois un élément essentiel de politique menée par le gouvernement en matière d'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise et un signe d'ouverture manifeste de la société luxembourgeoise vis-à-vis des populations étrangères résidentes au Grand-Duché. Certains aspects de ce projet de loi risquent cependant de donner un signal inverse (en particulier l'augmentation de la durée de résidence de cinq à sept ans et la question du niveau de langues à atteindre). La Chambre de Commerce renvoie à ses réflexions et suggestions développées dans son avis du 4 avril 2007.

Commentaire des articles

Chapitre 1^{er} : Dispositions générales

Les articles 1 à 4 du projet de loi énoncent le champ d'application du projet de loi et un certain nombre de définitions.

En ce qui concerne l'article 4 du projet de loi relatif à l'attestation de prise en charge, la Chambre de Commerce s'interroge s'il n'y a pas une contradiction entre le paragraphe (1) qui traite d'un engagement (...) pour une durée déterminée (mais sans en préciser la durée), tandis que le commentaire des articles i note que « *l'engagement a une durée de validité de deux ans, à compter de l'entrée de cette personne sur le territoire* ». Le paragraphe (2) ajoute à la confusion en instaurant un délai de solidarité de deux ans pour le paiement des frais, sans pour autant spécifier le point de départ de cette solidarité (c'est-à-dire à compter de la prise d'effet de l'attestation ou de son expiration).

Par ailleurs, il résulte de l'article 4(1) du projet de loi que seule une personne physique peut délivrer une telle autorisation. Or, l'attestation de prise en charge visée par les articles 63 (1) et 66(2) du projet de loi est délivrée par l'organisme de recherche, qui est pourtant une personne morale.

Enfin, la formulation que l'attestation de prise en charge est prise à l'égard de⁴ l'Etat luxembourgeois est malencontreuse : le texte gagnerait en clarté en disposant que l'attestation est prise à l'égard de l'étranger, au profit de l'Etat.

La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi à clarifier ces ambiguïtés du texte. Elle regrette que le règlement grand-ducal définissant les modalités de l'engagement de prise en charge et les modalités de la récupération des sommes ne soit pas encore disponible sous forme de projet.

⁴ Petit Robert : à l'égard de : pour ce qui concerne

Chapitre 2 : Le droit du citoyen de l'Union, du ressortissant des autres Etats parties de l'Accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse et des membres de leur famille, de circuler et de séjourner librement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg

Les articles 5 à 33 du projet de loi transposent la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. La Chambre de Commerce propose de mettre le terme « famille » dans le titre du chapitre au pluriel, afin de se conformer à l'intitulé de la directive précitée.

Si les articles sont conformes à la directive précitée, la Chambre de Commerce regrette toutefois que les règlements grand-ducaux d'exécution ne soient pas encore disponibles sous forme de projet. Dès lors, le lecteur du projet de loi ne dispose pas d'une vue globale sur les conditions à l'entrée sur le territoire luxembourgeois. Il en va ainsi notamment du règlement grand-ducal visé par l'article 3(2) du projet de loi qui précisera les ressources suffisantes et les modes de preuves admises, le règlement grand-ducal visant à transposer l'article 8(4) de la directive (qui a lui aussi trait aux ressources financières), le règlement grand-ducal prévu à l'article 11 du projet de loi (document attestant la permanence du séjour) et les règlements grand-ducaux de l'article 15 du projet de loi (documents à livrer par les membres de la famille du citoyen de l'Union).

Chapitre 3 : Le droit d'entrée et de séjour du ressortissant de pays tiers

Section 1 : Les conditions d'entrée, de sortie et de séjour jusqu'à trois mois des ressortissants de pays tiers

Concernant l'article 34 :

En ce qui concerne le paragraphe (2), point 5. du projet de loi, la Chambre de Commerce regrette que le règlement grand-ducal définissant les ressources exigées et les modalités de preuve de ces ressources pour pouvoir entrer sur le territoire luxembourgeois ne soit pas disponible sous forme de projet.

En ce qui concerne le paragraphe (3), il est regrettable que le projet de loi ne définisse pas la notion de « *lettre de garantie* », en particulier le sens exact à donner à l'emploi du pluriel employé à ce mot. Il résulte du commentaire des articles qu'il s'agit « *notamment de garantie bancaire (employé au singulier) qui documentent l'engagement pris par un tiers d'assumer les frais de séjour, de santé et de retour de l'étranger* ». Le commentaire des articles rejoint en cela la définition de l'attestation de prise en charge donnée par l'article 4 du projet de loi. La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi sous avis à clarifier ce qu'il convient d'entendre par attestation de prise en charge et lettre de garantie.

Concernant l'article 35 :

L'article 35 du projet de loi pose le principe que les ressortissants de pays tiers présents sur le territoire luxembourgeois pour un séjour jusqu'à trois mois n'ont pas le droit d'y exercer une activité salariée ou indépendante, à moins d'y être autorisés par le ministre ayant l'immigration dans ses attributions.

La Chambre de Commerce approuve les exceptions à cette règle, énoncées au paragraphe (2) de l'article 35 du projet de loi, en particulier l'exception concernant les prestations de service effectuées par une personne au sein d'un même groupe d'entreprises. Cette exception répond à la nouvelle réalité économique que constitue l'internationalisation croissante des groupes d'entreprises

En revanche, certaines de ces exceptions risquent d'être trop restrictives dans leur libellé actuel :

- a) Etant donné que les termes tels que « *contrats de travail* » ou encore « *travailleurs salariés* » ne sont pas employés, la Chambre de Commerce estime que le terme « *personnel* » doit s'entendre dans son acception économique, c'est-à-dire toute personne qui vaque aux affaires des attractions foraines, cirques et autres établissements ambulants, sans forcément disposer d'un contrat de travail (par exemple le chef de l'établissement).
- b) les artistes du cinéma sont-ils ou non visés ? Vu le nombre croissant de films tournés au Luxembourg, il serait préjudiciable de soumettre ce secteur à l'exigence d'une autorisation du ministre. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce suggère d'ajouter les artistes du cinéma à la liste de des personnes dispensées d'une autorisation ministérielle.
- e) La définition des voyages d'affaires est trop restrictive en ce qu'elle vise uniquement les conseils d'administration (sous entendu : des sociétés anonymes ou sociétés en commandite par actions), à l'exclusion des réunions de tout autre organe sociétaire (de sociétés à responsabilité limitée, sociétés en commandite simple ou toute autre forme de société) qui se réunit de manière sporadique au Luxembourg. La Chambre de Commerce donne aussi à considérer qu'un certain nombre de sociétés (en particulier celles appartenant à un grand groupe de sociétés) se dotent de comités non prévus par la loi concernant les sociétés commerciales, tel qu'un comité de rémunération, un comité d'audit etc. Si le Luxembourg entend rester attractif pour l'établissement de sociétés, il convient de dispenser toutes les personnes des organes (légaux ou statutaires) qui ne se réunissent que sporadiquement au Luxembourg de l'obligation d'autorisation.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, la Chambre de Commerce propose de donner le libellé suivant aux différents points soulevés :

- a) ***les personnes travaillant en tant que travailleur salarié ou au titre d'indépendant pour des attractions foraines, cirques et autres établissements ambulants ;***
- b) ***les artistes de théâtre, de revue ou de cinéma ;***
- c) ***les sportifs et leurs entraîneurs ;***
- d) (inchangé)
- e) ***(..) ou encore d'assister à des réunions d'organes sociétaires légaux ou statutaires, ou des assemblées générales de sociétés ou d'obligataires, ou à des réunions préparatoires de telles réunions ou assemblées. Cette exception n'est cependant pas applicable aux membres des organes et aux personnes chargés de la gestion quotidienne de personnes morales.***
- f) (inchangé) »

Section 2 : Les conditions de séjour de plus de trois mois

Concernant l'article 41 : contrôle médical

L'article 41 du projet de loi a trait au contrôle médical auquel les étrangers ressortissant d'un pays tiers se proposant de séjourner plus de trois mois dans le pays doivent se soumettre. En vertu du tableau de transposition, cet article est censé transposer l'article 18 (2) de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Le point 2. de cette directive énonce que les seules maladies pouvant justifier un refus d'entrer ou de séjourner sur le territoire sont les maladies définies dans les instruments applicables de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que certaines maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses

pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des nationaux. L'article 41 du projet de loi ne comporte pourtant pas cette précision.

La Chambre de Commerce estime que l'article 41 du projet de loi devrait au moins énoncer le principe que l'examen médical vise à vérifier si le postulant représente une menace pour la santé publique (article 18.1. de la directive précitée). Il reviendra ensuite à un règlement grand-ducal d'établir une liste des maladies susceptibles de constituer une menace publique. La Chambre de Commerce déduit du commentaire des articles que ce règlement énumérera probablement peu ou prou les mêmes maladies que celles énoncées à l'actuel règlement grand-ducal du 17 octobre 1995 relatif au contrôle médical des étrangers. La liste des maladies comporte entre autres des troubles graves de comportement. A cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité de limiter dans le texte du présent projet de loi le droit d'effectuer les contrôles médicaux aux seuls médecins-généralistes, médecins spécialisés en médecine interne et aux pédiatres. Cette liste ne comprend notamment pas les psychiatres, ou encore les virologues (au cas où on souhaiterait étendre à un moment donné la liste des maladies à des maladies qui ne peuvent être détectées que par des spécialistes).

Concernant l'article 42 : autorisation de séjour en vue d'une activité salariée

L'article 42 du projet de loi énumère la procédure à suivre par une personne ressortissante d'un pays tiers qui souhaite exercer une activité salariée sur le territoire luxembourgeois.

Les conditions que cette personne doit remplir, énumérées au paragraphe (1), donnent lieu aux commentaires suivants :

- Quant au point 2. : l'exercice de son activité doit servir les intérêts économiques du pays : la Chambre de Commerce estime ce critère superflu ; dès lors qu'un employeur déclare une vacance à l'Administration de l'emploi, il manifeste de la sorte bien son besoin économique en personnel. La condition de servir les intérêts économiques est dès lors superfétatoire. La Chambre de Commerce suggère la suppression pure et simple de ce critère. S'il était maintenu, elle donne à considérer que la notion est tellement vague qu'elle risquerait de donner lieu à une application discrétionnaire, voire arbitraire.
- Quant au point 3. : disposer des qualifications nécessaires requises pour l'exercice de l'activité visée : cette condition peut être au mieux appréciée par l'employeur. Cette condition peut donner lieu à des problèmes d'interprétation entre l'employeur et la commission consultative pour travailleurs salariés prévue par l'article 153 du projet de loi.
- Quant au point 4. : être en possession d'un contrat de travail pour un poste déclaré vacant à l'Administration de l'emploi. La Chambre de Commerce regrette que la revendication des milieux patronaux d'inclure aussi les promesses d'embauches n'ait pas été retenue. L'inclusion de ces promesses qui sont fréquentes dans la pratique permettrait d'augmenter la sécurité juridique de ces pratiques. Des abus ne seront pas à craindre, étant donné que l'employeur qui a conclu une promesse d'embauche est tenu d'embaucher la personne bénéficiaire de ladite promesse. Le défaut de conclusion équivaut à un licenciement abusif (en ce sens, notamment CSJ 20 octobre 1988 Steffes c/ Cargolux).

Concernant le paragraphe (2) de l'article 42 du projet de loi, la Chambre de Commerce propose de clarifier dans le texte les champs de compétences respectifs de l'Administration de l'emploi d'une part et de la commission consultative pour travailleurs salariés d'autre part : de l'avis de la Chambre de Commerce, la première vérifie le point 1. de l'article 42 (1) (qui traite de la préférence communautaire) , tandis que la commission consultative pour travailleurs salariés vérifie les points 2.,3. et 4. de l'article 42 (1) du projet de loi. Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève que le commentaire des articles assigne à la commission

consultative la mission d'« *analyser les conditions d'engagement offertes aux travailleurs étrangers par rapport au marché de l'emploi* ». Une telle analyse n'est pourtant pas énoncée par l'article 42 (1) du projet de loi. La Chambre de Commerce s'oppose à une telle extension de la mission de la commission. Elle renvoie par ailleurs à ses suggestions de fonctionnement de la commission consultative développées sous l'article 153 du projet de loi, afin de rendre la procédure plus rapide et transparente.

Le paragraphe (3) de l'article 42 du projet de loi prévoit une procédure rapide pour les personnes travaillant dans un secteur ou une profession caractérisés par des difficultés de recrutement. La Chambre de Commerce salue expressément cette procédure d'exception qui devrait permettre de faire face à des problèmes structurels de main d'œuvre dans certains secteurs.

La procédure est plus rapide en ce que la commission consultative n'est pas requise. Le texte du projet de loi énonce que seuls les points 3. et 4. de l'article 42(1) sont contrôlés. Etant donné que l'Administration de l'emploi ne contrôle que le point 1. de l'article 42(1), l'avis de l'Administration de l'emploi n'est pas requis pour la délivrance d'une autorisation de séjour en application de l'article 42(3). Pourtant, le commentaire des articles ne traite que de l'exemption de l'avis de la commission consultative. En outre, il serait utile de préciser que la durée et les conditions de renouvellement des autorisations délivrées en application du paragraphe (3) suivent le droit commun énoncé à l'article 43 du projet de loi.

Concernant l'article 43 : Durée de l'autorisation, renouvellement

L'article 43 du projet de loi énonce la durée, le champ d'application professionnel et le champ d'application patronal du titre de séjour. La Chambre de Commerce salue l'assouplissement de ces champs. Ainsi un travailleur nouvellement arrivé au Luxembourg pourra après l'adoption du projet de loi travailler certes seulement dans un secteur et pour une seule profession, mais auprès de tout employeur. Dans le régime actuel, le premier permis de travail ne vaut que pour un seul employeur et une seule profession.

Toutefois, la Chambre de Commerce se doit de mettre en garde contre une interprétation administrative restrictive de certains termes employés par cet article. Il en va ainsi du terme de « *secteur* » qui n'est pas défini par le présent projet de loi. La Chambre de Commerce plaide pour une interprétation large de cette notion. Une interprétation restrictive risque en effet *de facto* de maintenir la situation actuelle où le salarié bénéficiaire d'un permis A ne peut travailler que dans une seule profession auprès d'un employeur. Un exemple permet d'illustrer ce propos : un comptable embauché initialement par un fonds d'investissement et qui change au cours des deux premières autorisations d'employeur pour travailler auprès d'une banque ou d'une entreprise d'expert-comptable change-t-il de secteur ? Cet exemple montre qu'une interprétation trop restrictive crée un climat d'insécurité et d'aléas économiques pour les étrangers venant travailler au Luxembourg. Un tel climat n'est pas de nature à encourager l'immigration de main-d'œuvre. Il est tout aussi préjudiciable pour les employeurs (en particulier ceux d'une certaine taille) qui doivent craindre de ne pas pouvoir affecter un travailleur à un autre poste de travail, puisqu'une telle réaffectation pourrait être interprétée par l'administration comme un changement de secteur.

En outre, il est regrettable que la durée de la première autorisation ne soit pas d'office fixée à un an, ou à défaut, à la durée sollicitée par le requérant, si elle est inférieure à un an. La circonstance que le Ministre détermine discrétionnairement la durée de l'autorisation n'est que difficilement compatible avec l'exigence de transparence et de sécurité juridiques, pourtant nécessaires pour promouvoir à l'étranger l'image d'une société et d'une économie luxembourgeoises désireuses d'attirer des entreprises étrangères et/ou de la main d'œuvre étrangère.

Le commentaire des articles précise que tout renouvellement présuppose un avis de la commission consultative. Le projet de loi ne prévoit pourtant pas cette nécessité. En effet, aucun des paragraphes de l'article 43 ne renvoie au paragraphe (2) de l'article 42 (qui traite de l'avis de la commission). A supposer que les rédacteurs du présent projet de loi entendent insérer dans le projet de loi la saisine de la commission consultative, la Chambre de Commerce ne voit pas la nécessité d'un tel avis qui ne se prononcerait que sur l'existence (ou non) d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Administration de l'Emploi. Le ministre devrait pourtant être en mesure de contrôler la présence ou non d'un tel contrat. La non saisine de la commission consultative constituerait une simplification administrative appréciable qui rendrait la délivrance des renouvellements plus rapide.

Le paragraphe (3) traite du changement de secteur au cours des trois premières années de présence au Luxembourg : un changement de secteur nécessite une nouvelle demande d'autorisation, afin que toutes les conditions de l'article 41(1) du projet de loi soient à nouveau contrôlées. La circonstance que le changement de profession ne soit pas visé par cet article prouve à suffisance qu'un tel changement ne nécessite pas une nouvelle autorisation.

Le commentaire des articles contient une erreur matérielle en ce qu'il renvoie à l'article 145 (au lieu de 153) du projet de loi en ce qui concerne la commission consultative.

Concernant l'article 45 : Travailleurs hautement qualifiés

L'article 45 du projet de loi prévoit une procédure administrative plus rapide pour l'accueil de personnes ressortissantes de pays tiers qui sont hautement qualifiées. Le présent article entend anticiper la proposition de directive du conseil du 23 octobre 2007 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, en vue de la délivrance d'une « *carte bleue européenne*. »

La Chambre de Commerce adhère entièrement au principe d'une telle procédure d'exemption. La procédure est plus rapide en ce que ni la commission consultative, ni l'Administration de l'emploi ne rendent un avis. En effet, l'article 45 du projet de loi n'opère aucun renvoi à l'article 42 (2) du projet de loi qui traite de ces deux avis. Le commentaire des articles est donc erroné lorsqu'il ne fait état que de la dispense de ne pas solliciter l'avis de la commission consultative.

La Chambre de Commerce regrette toutefois que le projet de loi sous avis maintienne encore des freins au recrutement de personnel hautement qualifié, alors même que le besoin s'en fait de plus en plus ressortir dans de nombreux domaines, notamment dans le domaine du secteur financier et de la haute technologie (en particulier les TIC). Les conditions énoncées au paragraphe (1) de l'article 45 du projet de loi pour bénéficier de cette procédure rapide sont en effet à la fois trop floues et trop sévères :

- la personne doit occuper « *un poste à responsabilité* ». La Chambre de Commerce souligne tout d'abord que cette notion de poste à responsabilité n'est pas mentionnée par la proposition de directive précitée. A titre principal, la Chambre de Commerce exige le retrait pur et simple cette notion.

A titre subsidiaire, au cas où cette notion devait néanmoins être maintenue dans le projet de loi, la Chambre de Commerce note avec inquiétude qu'elle n'est pas autrement précisée par le projet de loi. Il est inconcevable pour la Chambre de Commerce que la notion soit aussi restreinte que celle de « *cadre supérieur* » de l'article 162-8(3) du Code du travail. Il convient au contraire de donner une interprétation large de la notion de « *poste à responsabilité* ». Afin de contrecarrer tout risque d'arbitraire dans l'appréciation quelles personnes peuvent ou non bénéficier de cette procédure d'exception, la Chambre de Commerce propose à ce que le projet de loi définisse le poste à responsabilité comme le

poste pour lequel la personne gagne au moins trois fois le salaire social minimum. C'est d'ailleurs le seuil retenu par l'article 5.2. de la proposition de directive précitée.

- l'exigence de disposer d'un document de voyage valable ne donne pas lieu à critique.

Afin de donner à l'employeur toutes les assurances que le salarié sera en mesure d'exécuter le contrat de travail sur toute la durée prévue, la Chambre de Commerce souhaite que la durée du titre de séjour ne soit pas laissée à la discrétion du ministre comme le sous-entend l'emploi du terme « *maximum* ». Le texte de loi devrait disposer que le Ministre délivre le titre pour la durée sollicitée (avec un maximum de trois ans). La Chambre de Commerce note d'ailleurs que le commentaire des articles n'accorde pas un tel pouvoir discrétionnaire au Ministre : il énonce en effet que « *le titre de séjour est émis pour une durée de trois ans.* » La Chambre de Commerce suggère de reformuler le paragraphe (2) comme suit :

« Le ressortissant de pays tiers autorisé au séjour en vertu du paragraphe (1) qui précède, et qui rapporte la preuve qu'il dispose d'un logement approprié, se voit délivrer conformément à l'article 40 un titre de séjour pour « travailleur hautement qualifié », valable pour la durée sollicitée, sans que cette durée ne puisse excéder trois ans. »

Le changement de secteur ou d'employeur par lequel le ressortissant ne serait plus à qualifier de travailleur hautement qualifié nécessite une nouvelle autorisation qui suit alors la procédure ordinaire de l'article 42(1) du projet de loi. La Chambre de Commerce dénonce que le changement d'employeur est visé dans le présent paragraphe, alors que le changement d'employeur n'est pas soumis à nouvelle autorisation sous la procédure ordinaire de l'article 43 (3) du projet de loi.

Par ailleurs, il convient de préciser quelle sera la durée de la nouvelle autorisation sous la procédure ordinaire de l'article 42 (1) du projet de loi. Il serait préjudiciable à l'image d'ouverture du Grand-Duché si une personne qui a travaillé en tant que travailleur hautement qualifié depuis deux ans au Luxembourg et qui a de ce fait prouvé son savoir faire et apporté sa contribution à l'économie luxembourgeoise devrait à nouveau solliciter une autorisation de séjour, qui elle, ne serait valable que pour un an, un seul secteur et une seule profession.

Concernant l'article 46 : Retrait ou refus de renouvellement

L'article 46 du projet de loi énumère les deux situations qui peuvent donner lieu à un retrait du titre de séjour ou à un refus de renouvellement :

- le fait de travailler dans une autre profession que celle pour laquelle le travailleur a été autorisé. Cette disposition ne donne en elle-même pas lieu à commentaire. La Chambre de Commerce s'interroge toutefois si le changement de secteur autre que celui pour lequel l'autorisation a été délivrée ne devrait pas en toute logique aussi être énuméré comme motif de retrait ou de refus de renouvellement ?
- le fait de ne pas disposer pendant un certain délai de ressources personnelles suffisantes. La Chambre de Commerce propose de préciser dans le texte du projet de loi « *ou de justifier de la possibilité de les acquérir légalement* ». A défaut d'une telle précision, on pourrait s'interroger si le bénéficiaire d'indemnités de chômage dispose ou non de ressources suffisantes.

Concernant l'article 47 : transfert temporaire de main d'œuvre au Luxembourg

La Chambre de Commerce salue le principe d'une procédure simplifiée pour le transfert temporaire de travailleurs ressortissant de pays tiers d'une entreprise d'une entité économique et sociale au sens du Code du travail vers une autre entreprise de cette même entité.

Elle estime toutefois que le critère de l' « *entité économique et sociale* », notion qui résulte du Code du travail et qui a essentiellement vocation à jouer en matière de représentation du personnel soit inappropriée en la présente matière. Elle invite au contraire les rédacteurs du présent projet de loi à recourir à la notion de groupe d'entreprises. En effet, l'article 35 (2) f) du projet de loi emploie déjà cette notion pour le travailleur transféré temporairement pour une durée inférieure à trois mois.

En outre, l'emploi du pluriel à « *travailleurs* » au paragraphe (2) pourrait laisser croire que cette procédure ne serait pas possible pour un travailleur isolé. Enfin, il est regrettable que le paragraphe (4) donne pouvoir discrétionnaire au ministre pour fixer la durée de l'autorisation. Les employeurs disposeraient d'une plus grande sécurité dans la planification des ressources humaines s'ils savaient que la durée de l'autorisation correspond à la durée sollicitée (sans que cette durée ne puisse excéder un an). Enfin, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne soit pas accompagné d'un projet de règlement grand-ducal précisant les formes et les modalités dans lesquelles la demande doit être introduite. Il va sans dire que ces modalités devront entraîner un minimum de charges administratives et avoir si possible recours à une procédure électronique (*e-gouvernement*).

Concernant l'article 48 : Autorisation de séjour pour détachement temporaire

L'article 48 du projet de loi traite de l'autorisation de séjour délivrée aux salariés ressortissant de pays tiers qui sont détachés temporairement au Luxembourg dans le cadre d'une prestation de services transnationale, telle que définie par le Code du travail. La Chambre de Commerce entend ce renvoi par rapport à l'article L. 141-1 du Code du travail. Le point (2) de cet article énumère trois cas de figure de détachement temporaire. Le deuxième cas (« *détachement, même pour une durée courte ou prédéterminée, d'un travailleur sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans un établissement appartenant à l'entreprise d'envoi ou dans une entreprise appartenant au groupe dont fait partie l'entreprise d'envoi* ») vise en fait le cas de figure visé par l'article 47 du projet de loi. Afin d'exclure l'article L.141-1 (1) 2. du champ d'application de l'article 48 du projet de loi, il y a lieu de modifier le paragraphe (1) *in fine* comme suit :

« (...) *telle que définie par le Code du travail, à l'exclusion de l'article L.141-1 (1) 2.* »

Les paragraphes (2) et suivants énoncent la procédure à suivre en vue de l'obtention de l'autorisation de séjour. La procédure prévue par le présent projet de loi est cependant bien lourde. C'est ainsi que le paragraphe (2) exige de l'employeur détachant, établi à l'étranger de justifier « *des circonstances exceptionnelles permettant d'admettre que le marché de l'emploi n'est pas atteint.* » Cette exigence soulève plusieurs remarques :

- que convient-il d'entendre par « atteinte »: ni le texte du projet de loi, ni le commentaire des articles n'éclairent le lecteur sur la nature et l'étendue de la preuve à apporter.
- de quelle manière un employeur étranger disposera-t-il des données nécessaires en vue de rapporter cette preuve ? L'employeur étranger n'a en effet que difficilement accès à des données relatives au marché de l'emploi luxembourgeois.

Plus ce critère est interprété de manière large, moins il n'y aura de détachement temporaire de main-d'œuvre au Luxembourg. La sécurité juridique commande des précisions supplémentaires sur le sens à donner et la façon dont l'employeur étranger devra rapporter la preuve.

Le paragraphe (3) de l'article 48 du projet de loi énonce que l'autorisation de détachement ne vaut que pour la durée effective⁵ pour l'accomplissement de la prestation de services. Le sens étymologique du terme laisse croire que cette durée n'est pas forcément identique à la durée du travail à effectuer énoncée par l'employeur dans sa demande (par exemple : durée sollicitée 4 mois ; durée effective des travaux : 5 mois. A suivre le sens étymologique du terme « effective », l'autorisation serait délivrée pour 5 mois). Or, cette compréhension est contredite par la deuxième phrase du paragraphe (3).

Le paragraphe (3) de l'article 48 du projet de loi offre au ministre la possibilité de saisir de la commission consultative pour travailleurs salariés, sans pour autant préciser sur quoi est censée se prononcer ladite commission. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce suggère une précision du texte du projet de loi.

Enfin, il convient de souligner que cette procédure s'ajoute aux formalités à effectuer par l'entreprise détachante auprès de l'Inspection du travail et des mines : il comporte l'obligation de remplir un formulaire intitulé « *déclaration de détachement, détachement de travailleurs* » qui comporte plus de cinquante lignes. La Chambre de Commerce regrette que le présent projet de loi n'ait pas réduit de manière considérable ces charges administratives.

Sous-section 2 : autorisation de séjour en vue d'une activité indépendante (articles 51 à 53)

L'article 51 du projet de loi énonce les conditions pour obtenir une autorisation de séjour en vue d'une activité indépendante, c'est-à-dire toute activité économique rémunérée qui n'est pas exercée pour le compte d'une autre personne et sous la direction de celle-ci. Cette personne doit justifier de :

1. toutes les qualités requises pour l'exercice de l'activité envisagée. La formule large englobe de l'avis de la Chambre de Commerce toute sorte d'agrément, et d'autorisation spécifique (par exemple les crèches, les garderies, les journalistes), ou d'inscription à des ordres ou registres professionnels) ;
2. la preuve des ressources adéquates pour l'exercice de l'activité envisagée ;
3. l'exercice d'une activité qui serve les intérêts du pays qui s'apprécient en termes d'utilité économique.

Le paragraphe (1) de cet article précise utilement que le mandataire d'une société sur la tête duquel repose l'autorisation d'établissement est à considérer comme indépendant. Par exception, ne tombe pas sous cette procédure le mandataire d'une entreprise qui est déjà établie au Luxembourg. La Chambre de Commerce approuve cette solution pragmatique puisque la preuve de l'intérêt économique de cette entreprise est déjà rapportée par la seule circonstance que l'entreprise préexiste.

Tout comme pour le titre de séjour de travailleur salarié (cf. article 45 du projet de loi), la Chambre de Commerce regrette que la durée du titre de travailleur indépendant ne soit pas connue d'office à la seule lecture du texte de loi, mais qu'elle soit laissée à la discrétion du ministre, avec cependant un maximum de trois ans. Afin de donner une plus grande sécurité juridique, la Chambre de Commerce propose que la durée soit définie par le demandeur (avec un maximum de trois ans). A défaut de précision dans la demande, le titre serait délivré pour une durée de trois ans.

⁵ C'est nous qui soulignons

Concernant les articles 55 à 62 : L'autorisation de séjour de l'étudiant de l'élève, du stagiaire et du volontaire

Les articles 55 à 62 du projet de loi visent à transposer en droit national la directive 2004/114 du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

Il importe de veiller à une cohérence entre les dispositions des articles 56 et 57 du présent projet de loi régissant le contrat de travail que l'étudiant peut conclure avec l'article 3 du projet de loi n° 5733 relatif aux aides à la formation-recherche, qui traite lui aussi de la même problématique (mais qui vise la conclusion de tels contrats par tout étudiant, indépendamment de son origine).

La Chambre de Commerce relève les incohérences suivantes entre ces deux textes :

<u>Points comparés</u>	<u>Projet de loi N° 5733</u>	<u>Projet de loi n° 5802</u>
Nature du contrat de travail	Contrat à durée déterminée ou contrat à durée indéterminée	Rien prévu
<u>Inscription</u>	<u>Université de Luxembourg ou Tout autre établissement supérieur reconnu au Luxembourg</u>	<u>Université de Luxembourg ou Brevet d'ingénieur technicien supérieur, ou Institutions d'enseignement supérieur autorisées en vertu de la loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur</u>
<u>Période de carence</u>	<u>Rien prévu</u>	<u>Pas de contrat de travail pendant les 2 premiers semestres du bachelor (sauf le travail au sein de l'établissement de l'enseignement supérieur)</u>
<u>Temps nécessairement consacré aux études</u>	<u>Rien prévu</u>	<u>Cycle d'études à plein temps</u>
<u>Période de référence pour calculer la durée mensuelle maximale</u>	<u>Un mois ou quatre semaines</u>	<u>Un mois</u>
<u>Temps de travail</u>	<u>Rien prévu</u>	<u>En dehors du temps dévolu aux études</u>
<u>Articulation avec la législation en matière d'occupation des vacances pendant les vacances scolaires</u>	<u>Rien prévu</u>	<u>La limitation de la durée maximale de 10 h/semaine ne s'applique pas aux activités salariées exercées durant les vacances scolaires ou dans le cadre des travaux de recherche effectués par l'étudiant en vue de l'obtention d'un doctorat ou dans le cadre des contrats de travail liant les assistants à l'Université de Luxembourg</u>

La Chambre de Commerce réitère ses propositions exprimées dans son avis relatif au projet de loi n° 5733 précité de ne pas limiter dans le temps la durée du temps de travail des étudiants. Rien dans la directive 2004/114 n'empêche de limiter la durée du temps de travail hebdomadaire à 10 heures comme le fait pourtant le présent projet de loi. En effet, l'article 17.2 de ladite directive impose certes aux Etats membres de fixer un nombre maximum d'heures de travail pour les étudiants ; mais elle ne fixe qu'un plancher minimal de dix heures par semaine d'heures de travail autorisées, les Etats membres étant donc libres de fixer un maximum plus élevé. La Chambre de Commerce estime que l'étudiant devrait avoir suffisamment de discernement pour estimer de par lui-même quelle est la charge de travail salariée compatible avec son statut d'étudiant.

Etant donné qu'en pratique, un grand nombre de ces contrats de travail risquent d'être rémunérés au salaire social minimum, il est permis de douter que le montant maximum qu'un étudiant puisse de la sorte gagner par mois, à savoir € 372, 144 (soit 9,3036 € x 10 heures x 4 semaines) permette réellement aux jeunes de faire face à leurs dépenses vitales. Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce réitère sa revendication de limiter la durée de travail des étudiants à 40 heures par semaine (au lieu de 10). Une telle disposition serait parfaitement conforme à l'article 17 de la directive précitée.

La Chambre de Commerce estime que les dispositions dérogatoires par rapport au contrat de travail de droit commun du droit du travail devraient, dans un souci de transparence juridique, trouver leur place dans le Code du travail. C'est en effet ce code que tout employeur potentiel consulte pour connaître les conditions et modalités du contrat à conclure. La Chambre de Commerce invite donc les rédacteurs du présent projet de loi à insérer les dispositions de l'article 57(3) du présent projet de loi dans le Code du travail à l'article L.122-1 5. .

La Chambre de Commerce regrette que l'autorisation de séjour pour les étudiants ayant terminé leurs études d'enseignement supérieur et qui souhaitent travailler au Luxembourg soit limitée à une durée maximale de deux ans. Elle estime que cette durée est trop courte pour permettre aux jeunes de « *se perfectionner professionnellement* ». La Chambre de Commerce propose une durée fixe de trois ans. Tout comme pour les autres autorisations de séjour, elle estime en effet que la durée de l'autorisation ne saurait être laissée à la discrétion du ministre. Il y a dès lors lieu de supprimer le terme « *maximale* » à l'article 59, par les termes suivants « *pour la durée sollicitée, sans que cette durée ne saurait dépasser trois ans.* » Tout comme pour la procédure ordinaire du travailleur salarié, il y a lieu d'ouvrir cette procédure à des personnes disposant seulement d'une promesse d'embauche. Enfin, la condition liée à un plancher minimum de rémunération à fixer par règlement grand-ducal n'est pas motivée par le commentaire des articles. La Chambre de Commerce estime que chaque expérience professionnelle est valorisante pour le jeune, indépendamment du niveau de salaire. Par ailleurs, les jeunes qui débutent leur carrière professionnelle touchent rarement des salaires bien élevés. Pour toutes ces raisons, il y aurait lieu de reformuler le point 4. de la manière suivante :

« il est en possession d'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche tel que prévu à l'article 42 paragraphe (1) point 4. »

Enfin, la Chambre de Commerce regrette que les étudiants qui ont effectué leurs études au Luxembourg et les ont terminées, mais qui ne peuvent bénéficier de l'article 59 du projet de loi (par exemple parce qu'ils disposent certes d'un contrat de travail au Luxembourg, mais non en relation directe avec leur formation académique) ne bénéficient pas d'une procédure accélérée, voire allégée, d'autorisation de séjour d'une durée plus longue qu'un an.

En ce qui concerne les autorisations de séjour en vue d'effectuer un stage de formation prévues à l'article 61 du projet de loi, le commentaire des articles énonce que cette procédure ne s'applique qu'aux stages obligatoires non rémunérés. Cette restriction soulève

plusieurs remarques. Cette restriction quant à la non rémunération ne figure pas dans l'article proprement dit. La Chambre de Commerce s'opposerait à l'inclusion de cette condition de gratuité dans le texte de loi. En effet, de nombreux stagiaires touchent une indemnité de stage, ne serait-ce que pour leur permettre et de se nourrir et se loger dans des conditions décentes.

La Chambre de Commerce déduit du commentaire des articles que les stages rémunérés (obligatoires ou facultatifs) seront régis par la procédure des autorisations aux fins d'un emploi salarié prévues à l'article 42 et suivants du projet de loi. L'approche des rédacteurs du projet de loi semble se baser sur la directive 2004/114 du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange, d'élèves, de formation non rémunéré ou de volontariat, qui ne concerne en effet que les formations non rémunérées (article 3.1. in fine) et non les « *ressortissants de pays tiers, qui, au regard de la législation de l'Etat membre concerné, ont la qualité de travailleur salarié⁶ ou de personnes exerçant une activité indépendante* » (article 3.2. e) de la directive précitée).

Or, la Chambre de Commerce estime que les stages obligatoires rémunérés et les stages volontaires (rémunérés ou non) ne sont pas à considérer en droit luxembourgeois comme une relation de travail. En effet, il résulte des dispositions de l'article L.151-1 alinéa 2 du Code du travail que ces stages ne s'analysent pas en « *occupation* », donc en relation de travail, mais en contrat *sui generis* dont la vocation est essentiellement éducative.

L'application de la procédure de l'article 42 du projet de loi aux stages obligatoires rémunérés et aux stages volontaires serait une aberration puisque :

- le stagiaire ne saurait jamais justifier d'un contrat de travail. Il conclut en effet seulement une convention de stage ;
- le patron de stage ne va pas non plus déclarer à l'Administration de l'emploi une vacation de poste, tout comme cette dernière ne va pas contrôler une préférence communautaire pour un stage.

La Chambre de Commerce estime qu'il convient de faciliter aux jeunes la réalisation de tels stages. Ces stages s'inscrivent pleinement dans le devoir moral des pays développés de former les jeunes des pays émergents, afin que ces derniers puissent par la suite mettre ce savoir à profit dans leurs pays d'origine.

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce propose à ce que la procédure de l'article 61 du projet de loi s'applique à tous les stages, obligatoires ou facultatifs, rémunérés ou non. Elle suggère aussi d'ajouter à l'article 62 du projet de loi une disposition similaire à l'article 57 (2) du projet de loi : si la durée du stage est inférieure à un an, le titre de séjour couvre la période du stage. Une telle disposition donnerait une plus grande sécurité que la disposition actuelle qui laisse la détermination de la durée du titre à la discrétion du ministre.

En résumé, la Chambre de Commerce doute que les dispositions du projet de loi relatives aux étudiants soient dans leur version actuelle de nature à « *consolider la compétitivité du Luxembourg dans l'éducation* », comme le déclare pourtant l'exposé des motifs.

⁶ C'est nous qui soulignons

Concernant les articles 63 à 67 : Autorisation de séjour du chercheur

Les articles 63 à 67 du projet de loi transposent en droit luxembourgeois la directive 2005/71 du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. En vertu de l'exposé des motifs, le projet de loi vise à faciliter l'admission des chercheurs sur le territoire et assouplir les formalités relatives au séjour. En complément de ces efforts, la Chambre de Commerce salue l'augmentation sensible des dépenses budgétaires 2008 en matière de recherche et de développement et la revalorisation des bourses de formation-recherche⁷. Ces deux projets de loi s'inscrivent donc pleinement dans la logique d'atteindre l'objectif de la Stratégie de Lisbonne en matière de recherche.

Les dispositions du projet de loi sont conformes à la directive précitée. Elles doivent se lire en combinaison avec les dispositions en matière de droit du travail contenues dans le projet de loi n° 5733 relatif aux aides à la formation-recherche.

La Chambre de Commerce craint toutefois que les définitions divergentes de la notion de chercheur en droit du travail d'une part et en matière d'immigration d'autre part ne soient source d'insécurité juridique. En vertu du projet de loi n° 5733 relatif aux aides à la formation recherche, l'article L.122-1 du Code du travail définira le chercheur comme « *un spécialiste travaillant à la conception ou à la création de connaissances, de produits, de procédés, de méthodes et de systèmes nouveaux et à la gestion des projets concernés* ». Cette définition est donc indépendante de la qualification universitaire de la personne et englobe entre autres les gestionnaires de produits de recherche. La directive précitée et les dispositions de transposition du présent projet de loi retiennent pourtant une définition plus restrictive : est chercheur un titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur approprié, donnant accès aux programmes de doctorat, qui mène un projet de recherche, c'est-à-dire « *des travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'homme, de la culture et de la société, ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissances pour concevoir de nouvelles applications* ». La Chambre de Commerce regrette en particulier que les gestionnaires des programmes de recherche ne tombent pas sous le bénéfice de la procédure.

La Chambre de Commerce note que les rédacteurs du projet de loi ont usé de la faculté offerte aux Etats membres par la directive à l'article 7.2 de la directive 2005/71 de vérifier les modalités sur la base desquelles la convention d'accueil entre le chercheur et un organisme de recherche agréé a été conclue. Un tel contrôle n'est de l'avis de la Chambre de Commerce que difficilement compatible avec la simplification administrative et ne correspond pas au principe de transposition « *toute la directive et rien que la directive* », pourtant réaffirmé par les conclusions de la Tripartite du 28 avril 2006 et le conseil de gouvernement en date du 26 octobre 2007. A titre principal, la Chambre de Commerce exige la suppression de ce contrôle. A titre subsidiaire, à supposer que la possibilité d'un tel contrôle soit maintenue, la Chambre de Commerce suggère de préciser à l'article 64(1) du projet de loi ce qu'il convient d'entendre par « *modalités sur la base desquelles la convention d'accueil a été conclue* ». Il est certes vrai que ces termes résultent de l'article 7.2. de la directive précitée, mais ils sont tellement vagues qu'on peut raisonnablement s'interroger sur quoi portera en pratique le contrôle du ministre.

La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du présent projet de loi ainsi que ceux du projet de loi n° 5733 précité de lever toutes les ambiguïtés dans les textes respectifs et de veiller à la cohérence entre ces deux textes.

⁷ La Chambre de Commerce renvoie aux développements de son avis du 18 décembre 2007 relatif au projet de loi n° 5733 relatif aux aides à la formation-recherche.

Articles 78 et 79 : Autorisation de séjour pour raisons privées

La Chambre de Commerce accueille favorablement le principe de ce régime des autorisations de séjour pour raisons privées qui a entre autres pour vocation à s'appliquer aux personnes vivant de leur fortune personnelle.

La Chambre de Commerce craint toutefois que le régime énoncé au projet de loi soit trop aléatoire pour inciter des personnes fortunées à s'installer au Luxembourg. D'une part, le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou non une telle autorisation. Les personnes potentiellement intéressées par un transfert de leur résidence vers le Luxembourg n'auront donc aucune certitude que même en remplissant tous les critères de l'article 78 du projet de loi, leurs démarches administratives en vue d'obtenir une autorisation de séjour, seront couronnées de succès. Elle regrette par ailleurs que le niveau des ressources personnelles dont devra justifier l'étranger ne soit pas encore connu. La Chambre de Commerce souhaite être saisie pour avis sur le règlement grand-ducal qui fixera ce seuil de ressources. Il devra être ni trop faible (afin d'éviter un recours abusif à ce régime) ni trop élevé (ce qui serait dissuasif).

D'autre part, la durée de l'autorisation de séjour que ces personnes se verront délivrées ne pourra pas dépasser un an. Ce délai est bien trop court pour permettre à une personne disposant de moyens financiers importants de planifier une nouvelle vie (ou du moins une tranche de sa vie) au Luxembourg. La Chambre de Commerce propose de retenir un délai plus long et renouvelable selon des critères connus, sinon les personnes citées ne prendront guère le risque de changer de pays de résidence.

Concernant l'article 89 : Autorisation de séjour pour motifs exceptionnels

Le Luxembourg a connu par le passé des régularisations de personnes séjournant irrégulièrement au pays en dehors d'un cadre légal spécifique. L'article 89 du projet de loi donnera un cadre légal à une régularisation de personnes ayant résidé clandestinement pendant une durée prolongée au Luxembourg (huit ou six ans, selon les cas). La Chambre de Commerce s'étonne qu'un effort d'intégration, en particulier la connaissance d'une des langues officielles du pays, ne soit pas expressément cité comme condition de la régularisation. N'est-ce pas étrange d'en dispenser d'un côté des personnes qui ont passé plusieurs années au Luxembourg, alors que d'un autre côté, cette connaissance est exigée pour les personnes qui veulent renouveler leur autorisation, au bout de seulement un, ou trois ans de séjour au Luxembourg ? (cf. article 157 du projet de loi ci-dessous).

Chapitre 6 : Les contrôles

Les articles 134 à 139 du projet de loi énoncent les modalités de contrôle en vue de lutter contre l'immigration clandestine. Tout en soutenant le principe de cette lutte, la Chambre de Commerce estime que les moyens mis en œuvre ne sauraient indûment porter atteinte aux libertés fondamentales. Il importera donc de limiter au strict nécessaire les données auxquelles le ministre aura accès et les personnes disposant d'un droit d'accès à ces données. La Chambre de Commerce souhaite être saisie pour avis sur le règlement grand-ducal prévu à l'article 139 du projet de loi qui précisera ces points.

La Chambre de Commerce relève une erreur à l'article 139 du projet de loi : le renvoi devrait être à l'article 134 du projet de loi.

Chapitre 7 : Les sanctions

Les articles 145 à 149 du projet de loi énoncent les sanctions encourues notamment par l'employeur qui a embauché un travailleur non muni d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de travail. Ils reprennent en les renforçant les sanctions énoncées par la législation actuelle. La Chambre de Commerce approuve le principe d'un tel renforcement dans un esprit comminatoire de lutte contre l'immigration clandestine. Conformément au droit commun pénal⁸, il va sans dire que la commission de toutes ces infractions présuppose un dol général dans le chef de l'employeur, c'est-à-dire que l'employeur a commis l'infraction avec connaissance et volonté.

La Chambre de Commerce met toutefois en garde contre l'introduction des nouvelles sanctions prévues à l'article 148 b) à d) du projet de loi : le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation de faire le commerce, l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle pendant une durée maximale de trois ans et la fermeture temporaire ou définitive de l'entreprise ou de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction. Ces sanctions risqueront de s'avérer disproportionnées par rapport à l'infraction et seront susceptibles de frapper par ricochet des tiers non concernés : ces trois sanctions mettent en effet un terme abrupt à l'entreprise commerciale de l'employeur. Les « *stakeholders* » (les partenaires commerciaux de cette entreprise – clients et fournisseurs – et les associés) risqueront d'en subir des conséquences financières et économiques quasi irréparables. Enfin, les autres salariés de l'employeur verront leur contrat de travail résilié. Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime que les sanctions de l'amende, de la peine de prison et de la confiscation présentent un effet comminatoire suffisamment important, sans pour autant se solder par la disparition pure et simple d'un acteur économique. Il y a donc lieu de supprimer les points b) à d) de l'article 148 du projet de loi.

L'article 149 du projet de loi prévoit une série de sanctions administratives qui sont tirées de la proposition de directive du parlement européen et du conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier du 16 mai 2007. L'objectif de cette proposition est de « *faire en sorte que tous les Etats instaurent des sanctions similaires à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* »⁹, afin de lutter contre l'immigration clandestine. La Chambre de Commerce adhère quant au principe à cette lutte. Cependant, il n'est pas de bonne technique législative d'anticiper d'ores et déjà une proposition de directive récente qui fera probablement l'objet de remaniements, susceptibles de rendre nécessaire une nouvelle intervention législative luxembourgeoise. Il vaut mieux attendre l'adoption de cette directive, avant de légiférer. Dès lors, la Chambre de Commerce propose de supprimer l'article 149 du présent projet de loi. Les autres sanctions pénales prévues par le présent projet de loi lui semblent déjà suffisamment dissuasives (sous réserve des développements ci-dessus), pour lutter contre l'immigration clandestine.

Chapitre 8 : Les organes consultatifs

En ce qui concerne l'article 153 du projet de loi, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne soit pas accompagné d'un projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités de fonctionnement de la commission consultative pour travailleurs salariés. Au regard de l'importance en main d'œuvre de la place financière, il est évident que ce secteur devra être représenté au sein de cette commission par un représentant du Ministère du trésor et du budget.

Dans un souci d'efficacité et de simplification administrative, il importera d'assurer un meilleur fonctionnement de cette commission que la commission actuelle prévue par le

⁸ Dean Spielmann Droit pénal général, Bruylant 2002 p.315 et suivants

⁹ Exposé des motifs 1) de la proposition de directive

règlement grand-ducal du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Concrètement, la Chambre de Commerce propose à ce que la commission fonctionne sur le modèle des tribunaux, c'est-à-dire que chaque dossier se voit attribuer un numéro d'enregistrement dès son entrée, des réunions régulières et préfixées de la commission, une information régulière des requérants sur l'état de leur dossier (si possible via une consultation électronique). Une telle procédure permettrait de réduire les délais de délivrance des titres de séjour.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi ne soit pas accompagné d'un projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités de fonctionnement de la commission consultative pour travailleurs indépendants prévue à l'article 154 du projet de loi. Le renvoi devrait être au paragraphe (3) de l'article 51 du projet de loi (et non au paragraphe (4)).

Chapitre 9 : L'intégration des étrangers

L'article 157 du projet de loi énonce que le ministre saisi d'une demande de renouvellement d'un titre de séjour ou d'un statut de résident de longue durée, ou lorsqu'il se propose de prendre une décision d'éloignement du territoire, prend en considération le degré d'intégration de l'étranger, y compris la connaissance d'une des langues officielles du pays. En vertu de l'exposé des motifs, cette disposition crée un lien entre le présent projet de loi et le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers. Ce lien n'existe pas dans la législation actuelle.

Tout en saluant ce lien entre immigration et intégration, la Chambre de Commerce tient néanmoins à souligner qu'aux multiples formes de l'immigration, dont le projet de loi sous avis tient compte par la création de différents types des titres de séjour dont le régime est adapté à chaque type d'immigration, doivent nécessairement correspondre aussi des degrés plus au moins intenses d'intégration. Or, ni le présent projet de loi, ni le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg n'adoptent une telle approche différenciée en termes d'intégration. Ainsi, l'article 11 du projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers prévoit certes la possibilité pour tout immigré de conclure un contrat d'accueil et d'intégration comportant une formation d'intégration sociale, linguistique et d'instruction civique. Faute de précision dans le texte de ce projet de loi et son exposé des motifs, la Chambre de Commerce suppose que le contenu de cette formation sera le même, peu importe qu'elle s'adresse à un étudiant qui effectuera une seule année universitaire au Luxembourg, au salarié hautement qualifié, ou encore à l'immigré qui a coupé toutes les attaches avec son pays d'origine pour s'installer de manière définitive au pays. L'article 12 de ce projet de loi risque de contraindre *de facto* tout immigré qui ignore au moment de son arrivée si sa présence se limitera à la durée de son autorisation de séjour ou s'il devra solliciter un renouvellement de ladite autorisation de conclure un tel contrat. En effet le « *refus respectivement le non-respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration peuvent être prises en considération pour l'appréciation du degré d'intégration tel que prévu à l'article 157 de loi (sic) du (jj/mm/aa) sur la libre circulation des personnes et l'immigration.* »

La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du projet de loi sous avis de veiller à la cohérence de ce texte avec le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers et à une plus grande transparence juridique: la circonstance que le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers emploie le verbe « *pouvoir* » laisse croire que la conclusion d'un tel contrat d'accueil ne soit pas le seul indice entrant en ligne de compte pour apprécier le degré d'intégration de l'immigré. Si tel est le cas, il conviendrait, dans un souci de transparence juridique, de préciser davantage les éléments dont le ministre tiendra compte dans le cadre de l'article 157 du projet de loi. Si la seule conclusion d'un tel contrat et son respect ne suffisent pas à prouver à suffisance son degré d'intégration, les étrangers ne seront guère disposés à en conclure. Ne vaudrait-il pas mieux ériger en

présomption simple que la conclusion et le respect d'un contrat d'accueil (dont les termes seront adaptés à la situation de l'immigré en fonction de la durée prévisible de son séjour, sa situation personnelle et professionnelle) prouve à suffisance son degré d'intégration ?

En ce qui concerne l'exigence de la connaissance d'une des langues officielles du pays énoncée par l'article 157 du projet de loi, cette condition risque de poser problème dans un certain nombre de domaines, notamment dans une partie du secteur bancaire et financier et dans la recherche. N'est-ce pas faire fi des réalités que d'exiger d'une personne qui ne s'installe que pour une durée limitée au Luxembourg (par exemple un salarié ordinaire, un chercheur, un étudiant, un stagiaire qui vit depuis une année au Luxembourg et qui veut renouveler son titre pour une durée supplémentaire d'un an) un degré d'intégration et la connaissance d'une des langues officielles? C'est oublier qu'il existe des domaines entiers de notre économie qui ne travaillent qu'en anglais. Il faut se résoudre à l'évidence qu'à l'instar de toutes les places financières et centres d'affaires internationaux occidentaux qu'il y a de plus en plus de salariés qui changent fréquemment de poste et de pays au cours de leur carrière. On ne peut pas raisonnablement exiger de ces personnes des connaissances d'une des langues officielles alors qu'ils évoluent dans un milieu professionnel dans lequel les langues officielles luxembourgeoises ont de moins en moins cours, voire sont totalement supplantées au profit de l'anglais ou la langue de la maison mère de l'employeur luxembourgeois qui fait partie d'un grand groupe international.

La Chambre de Commerce se réserve le droit de commenter plus amplement les aspects relatifs à l'intégration dans le cadre du projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers.

Chapitre 10 : Dispositions modificatives

La Chambre de Commerce salue la circonstance que la future loi s'appliquera déjà aux demandes d'autorisation de séjour introduites avant l'entrée en vigueur du projet de loi et dont l'instruction est pendante.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de que sous réserve expresse de la prise en considération des remarques et propositions de texte formulées ci-dessus.

DAN