

Objet : Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. (4933SBE)

*Saisine : Ministre de l'Immigration et de l'Asile
(25 septembre 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis, qui vise à modifier le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après, le « Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 »), a un triple objet :

- principalement, adapter certaines dispositions du Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 en complément de la modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration par le projet de loi n°7188¹ visant à transposer au Luxembourg la directive 2016/801/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte) (ci-après « Directive 2016/801/UE ») ;
- mais aussi, clarifier le niveau de « *ressources suffisantes* » tel que prévu à l'article 34 de la Loi de 2008² ;
- enfin, adapter le texte du Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 suite à l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2017 ayant modifié la loi modifiée du 29 août 2008 sur libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après « Loi du 29 août 2008 »)³.

La Chambre de Commerce relève que l'essentiel des modifications porte sur les critères de « *ressources suffisantes* » à remplir par tout ressortissant de pays tiers désirant entrer et séjourner sur le territoire luxembourgeois, spécialement sur **la détermination d'un niveau de ressources chiffré, dont le montant varie selon les catégories de ressortissants concernées.**

Concernant l'entrée au Luxembourg du ressortissant de pays tiers titulaire d'un titre de séjour d'« étudiant » (prévue par le projet de loi n°7188 transposant la Directive 2016/801/UE) :

Actuellement, tout étudiant ressortissant d'un pays tiers qui est demandeur d'une autorisation de séjour à des fins d'études au Luxembourg doit justifier qu'il dispose, au cours de ses études, de ressources mensuelles correspondant à 80% au moins du revenu minimum garanti (ci-après « RMG »), soit 1.120,95 euros.

¹ Il s'agit du projet de loi n°7188 portant modification 1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 2) de la loi du 18 février 2013 sur l'accueil de jeunes au pair. Celui-ci fait l'objet d'un avis séparé de la Chambre de Commerce.

² Cet article vise le cas du demandeur d'une autorisation de séjour d'une durée inférieure à trois mois.

³ Cf. les points 7 sous l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Afin de prendre en compte les nouvelles dispositions relatives à la « *mobilité des étudiants* »⁴ prévues par la future loi transposant la Directive 2016/801/UE (projet de loi n°7188), l'article 1^{er}, points 4° et 5° du projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit que tout étudiant ressortissant de pays tiers déjà titulaire d'une autorisation de séjour dans un premier Etat membre de l'Union européenne et souhaitant entrer et séjourner au Luxembourg afin d'y effectuer une partie de ses études, sera également soumis à cette même condition donc 80% au moins du RMG. La preuve de ce niveau de « *ressources suffisantes* » devra notamment être rapportée dans le cadre du projet de mobilité à notifier au ministre compétent.

Concernant les demandes d'entrée et de séjour du « chercheur » et des « membres de sa famille » (prévus par le projet de loi n°7188 transposant la Directive 2016/801/UE) :

Afin de prévoir une terminologie cohérente pour toutes les catégories de demandeurs prévues par la Directive 2016/801/UE⁵, l'article 1^{er}, points 9° du projet de règlement grand-ducal sous avis insère un nouvel article 5*bis* dans le Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 qui fixe au salairé social minimum pour salariés qualifiés (ci-après « SSM qualifié »), soit 2.398,30 euros par mois au 1^{er} janvier 2018, le niveau de « *ressources suffisantes* » à évaluer dans les trois hypothèses suivantes :

- demande d'un titre de séjour de « *chercheur* » au Luxembourg (actuellement il n'existe aucun seuil de ressources) ;
- demande de « *mobilité du chercheur* », c'est-à-dire lorsque le chercheur a déjà obtenu un titre de séjour de chercheur dans un premier Etat membre et qu'il souhaite entrer et séjourner au Luxembourg pour y poursuivre une partie de ses activités de recherches sous certaines conditions ;
- demande d'entrée et de séjour des « *membres de la famille du chercheur* » où ce sont toujours les ressources du chercheur lui-même qui seront évaluées (puisque c'est lui qui accueillera les membres de sa famille).

Concernant le demandeur d'un titre de séjour à des fins de « recherche d'emploi ou de création d'entreprise » (prévu par le projet de loi n°7188 transposant la Directive 2016/801/UE) :

Le projet de loi n°7188 transposant la Directive 2016/801/UE introduit un nouveau titre de séjour « à des fins de recherche d'emploi ou de création d'entreprise » à délivrer aux ressortissants de pays tiers autorisés au séjour en tant qu'étudiant ou chercheur ou en tant que membre de la famille du chercheur, sous certaines conditions (succès dans les études ou travaux de recherches et suffisance des ressources notamment).

L'article 1^{er}, point 10° du projet de règlement grand-ducal sous avis insère un nouvel article 5*ter* dans le du Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 afin de régler la situation de cette nouvelle catégorie de demandeur. Ce dernier devra, pour sa part, justifier d'un niveau de ressources mensuelles correspondant à 80% du revenu minimum garanti soit 1.120,95 euros par mois⁶ pour lui-même et, le cas échéant, les membres de sa famille.

⁴ L'étudiant n'aura plus besoin de déposer une nouvelle demande de titre de séjour, mais pourra se limiter à informer l'Etat membre dans lequel il se rend pour y effectuer une partie de ses études dans un établissement d'enseignement supérieur pendant une période de trois cent soixante jours au maximum.

⁵ Son visés les ressortissants de pays tiers entrant et séjournant dans un Etat membre à des fins de recherches, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

⁶ Au 1^{er} janvier 2018, le RMG s'élève à 1.401,18 euros.

Concernant le demandeur d'une autorisation de séjour d'une durée inférieure à trois mois (titre séjour déjà prévu par l'article 34 de la loi modifiée du 29 août 2008) :

La Chambre de Commerce relève que le critère des « *ressources suffisantes* » à remplir par le demandeur d'une autorisation de séjour d'une durée inférieure à trois mois est clarifié par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Actuellement, le Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 prévoit, en son article 3, paragraphe 1, que tout ressortissant de pays tiers sollicitant l'entrée sur le territoire du Luxembourg conformément à l'article 34 de la Loi du 29 août 2008, doit justifier de « *ressources personnelles suffisantes tant pour la durée du séjour, que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un autre pays* ».

L'article 1^{er}, point 2^o du projet de règlement grand-ducal sous avis apporte des clarifications en précisant que **le niveau de ces ressources doit être au moins égal au salaire social minimum pour salariés non qualifiés** (ci-après « SSM non qualifié ») *au prorata* du nombre de jours envisagés, calculé à partir du taux fixé au 1^{er} janvier de l'année en cours (1.998,59 euros par mois au 1^{er} janvier 2018), soit un montant de 65,70 euros par personne et par jour.

Concernant le demandeur d'une autorisation de séjour en qualité de « membre de famille du ressortissant de pays tiers » (loi du 8 mars 2017) :

La loi du 8 mars 2017, qui a modifié l'article 69 de la Loi du 29 août 2008 relatif à l'autorisation de séjour accordée au « *membre de famille du ressortissant de pays tiers* » dans le cadre du regroupement familial, a supprimé l'exigence d'un séjour depuis au moins 12 mois sur le territoire luxembourgeois dans le chef du regroupant, c'est-à-dire de celui qui accueillera les membres de sa famille.

Afin de tenir compte de la suppression de ce délai d'attente, l'article 1^{er}, point 11^o du projet de règlement grand-ducal sous avis simplifie les dispositions actuelles en disposant que le niveau de ressources doit être au moins égal au SSM non qualifié (à ce jour, le niveau des « *ressources suffisantes* » est apprécié par référence à la moyenne du taux mensuel du SSM non qualifié sur une durée de 12 mois).

Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève que les auteurs ont tiré les enseignements d'une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne à propos de la directive en matière de regroupement familial⁷ et ont complété l'article 6, paragraphe 1 du Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 par un nouvel alinéa afin de reconnaître expressément à l'administration la possibilité de procéder à une évaluation prospective de la probabilité du maintien des ressources dans le chef du regroupant.

⁷ Arrêt du 21 avril 2016, C-558/14, Mimoun Khachab /Subdelegación del Gobierno en Álava, à propos de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. Même si la directive ne prévoit pas expressément que les Etats membres ont la faculté d'évaluer le maintien de ressources stables, régulières et suffisantes au-delà de la date de dépôt de la demande, la Cour considère qu'elle ne saurait être interprétée comme s'opposant à cette faculté. La Cour ajoute que, si le regroupant doit prouver qu'il dispose de ressources suffisantes au moment où sa demande de regroupement familial est examinée, ces ressources doivent également être stables et régulières, ce qui implique un examen prospectif des ressources de la part de l'autorité nationale compétente.

Considérations générales

La Chambre de Commerce relève que les modifications du Règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 issues du projet de règlement grand-ducal sous avis aboutissent à déterminer un niveau chiffré de « *ressources suffisantes* » pour l'ensemble des catégories de candidats au séjour sur le territoire luxembourgeois, y compris pour toutes les nouvelles situations visées par le projet de loi n°7188.

Ce niveau chiffré de « *ressources suffisantes* » n'est toutefois pas uniforme et varie selon les catégories de candidats au séjour (80% du RMG, SSM non qualifié ou SSM qualifié).

En l'absence d'explications détaillées fournies par les auteurs dans le commentaire des articles, **la Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence d'un tel dispositif à la lumière des nouveautés majeures apportées par le projet de loi n°7188, à savoir :**

- la possibilité offerte aux étudiants et aux chercheurs d'entrer et de séjourner au Luxembourg, en vertu d'une autorisation de séjour délivrée par un premier Etat membre, pour y effectuer une partie de leurs études ou de leurs travaux de recherches, sans avoir à introduire une nouvelle demande (mobilité de l'étudiant et du chercheur) ;
- la possibilité offerte aux étudiants et aux chercheurs de séjourner, neuf mois après avoir terminé leurs études ou activités de recherches, au Luxembourg en vue de trouver un emploi ou de créer leur propre entreprise.

Alors qu'il importe de développer les niches de compétences prioritaires du gouvernement, lesquelles exigent des qualifications de plus en plus pointues et des spécialisations de plus en plus techniques, **la Chambre de Commerce émet plusieurs critiques à l'encontre du projet de règlement grand-ducal sous avis dans la mesure où certaines de ses dispositions sont de nature à freiner la mobilité des étudiants et des chercheurs sur le territoire luxembourgeois ainsi qu'à entraver l'implantation permanente de talents.**

A titre principal, la Chambre de Commerce ne comprend pas la décision des auteurs de mettre en place des seuils chiffrés de ressources suffisantes pour les étudiants et chercheurs désireux de réaliser une partie de leurs études ou de leurs travaux de recherches au Luxembourg, étant donné qu'ils sont déjà titulaires d'une autorisation de séjour délivrée par un premier Etat membre, et donc qu'ils ont déjà satisfait à la condition de « *ressources suffisantes* ». De l'avis de la Chambre de Commerce, aucun *minima* ne devrait être exigé dans les hypothèses de mobilité des étudiants et des chercheurs.

Subsidiairement, la Chambre de Commerce ne comprend pas la décision des auteurs de fixer des *minimas* différents selon qu'il s'agit de la mobilité d'un étudiant (80% du RMG soit 1.120,95 euros par mois) ou de celle d'un chercheur (SSM qualifié soit 2.398,30 euros par mois). Dans ce dernier cas, la Chambre de Commerce n'est pas convaincue de la nécessité d'exiger un niveau de ressources équivalent au SSM qualifié (donc le double de celui exigé de l'étudiant), d'autant moins que lorsque le chercheur aura achevé sa thèse de doctorat et fera ensuite une demande de titre de séjour à des fins de « *recherche d'emploi ou de création d'entreprise* », le seuil de ressources minimum ne sera plus que de 80% du RMG.

Pour le cas où, les auteurs décideraient de maintenir le principe des *minimas* dans ces hypothèses, la Chambre de Commerce est d'avis que la possibilité d'obtenir un « *titre de séjour de chercheur* » ou de profiter de la « *mobilité de chercheur* » ne devrait pas être

soumise à des conditions de ressources plus sévères que pour l'obtention du « *titre de séjour à des fins de recherche d'emploi ou de création d'entreprise* » alors que le secteur de la recherche connaît une forte croissance et qu'il est primordial pour le Luxembourg d'**attirer et de retenir les meilleurs talents**.

En tout état de cause, Chambre de Commerce rappelle que le « RMG » a vocation à disparaître et sera prochainement remplacé par le « revenu d'inclusion sociale », une fois le projet de loi n° 7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale (communément appelé « REVIS ») adopté. Etant donné que le montant du REVIS ne sera pas forfaitaire (il sera fonction de la composition de la communauté domestique et du niveau de revenu de celle-ci), la Chambre de Commerce se demande comment s'articuleront ces futures mesures dans le cadre des demandes de titres de séjour et de mobilité.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}, point 9°

Le point 9° de l'article 1^{er} insère un nouvel article 5*bis* a pour objet de permettre l'application de plusieurs articles de la future loi (projet loi 7188) à savoir les articles 66 paragraphe (3), point c), l'article 67, paragraphe (3), point e) et l'article 67-2, paragraphes (2), point e) et (5) dont les critères doivent être complétés par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Dans le libellé, une référence est toutefois erronée puisque l'article 67-2, paragraphe (5) ne comporte aucun point (donc *a fortiori* pas de point e). Il y a donc lieu de corriger le libellé de manière à lire :

«Pour l'application de l'article 66 paragraphe (3), point c), l'article 67, paragraphe (3), point e) et l'article 67-2, paragraphes (2), point e) et (5), ~~point e)~~ de la loi (...). »

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

SBE/DJI