

Objet: Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire luxembourgeois, tel qu'il a été modifié par la suite (3050DAN)

Saisine : Ministre des Affaires Etrangères (5 avril 2006)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier le règlement grand-ducal du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire luxembourgeois, tel qu'il a été modifié par la suite (ci-après, le « Règlement »).

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce accueille favorablement que de nombreuses catégories de travailleurs seront désormais dispensées de l'obligation d'un permis de travail afin d'exercer une activité au Luxembourg. Il en est ainsi :

- des travailleurs ressortissants de la Confédération suisse,
- des conjoints, quelle que soit leur nationalité, de travailleurs ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui séjournent au Luxembourg et y occupent un emploi salarié ou non salarié tout en ayant leur résidence principale sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse,
- des conjoints de travailleurs luxembourgeois qui résident au Luxembourg et y occupent un emploi salarié ou non salarié,
- des travailleurs auxquels le statut de réfugié a été octroyé.

En ce qui concerne la seconde catégorie précitée, la Chambre de Commerce déplore que ce droit n'ait pas aussi été consacré pour les enfants de moins de vingt et un ans ou à charge du ressortissant communautaire. Le même regret vaut à l'encontre des conjoints de ressortissants qui résident certes au Luxembourg, mais qui travaillent à l'étranger.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis assouplira les cas de figure dans lesquels le travailleur peut sans autorisation, changer de profession et/ou d'employeur. Il précise en outre la computation du délai maximal de l'occupation pendant lequel le personnel des attractions foraines, cirques, théâtres, revues et autres établissements ambulants est dispensé de l'obligation du permis de travail.

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet de dispenser de l'obligation du permis de travail les chercheurs ressortissants de pays tiers venant au Luxembourg dans le cadre d'échanges scientifiques ou d'un travail de recherche dont l'occupation est inférieure à trois mois sur douze mois consécutifs. La Chambre de Commerce déplore que cette dispense de l'autorisation de travail ne soit pas étendue à tous les chercheurs ressortissants de pays tiers, indépendamment de la durée de leur occupation au Luxembourg, afin de promouvoir la recherche au Grand-Duché.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis supprime l'exigence pour l'employeur de constituer une garantie bancaire en cas d'embauche de travailleur. Un obstacle financier et psychologique à l'embauche de travailleurs étrangers sera de la sorte levé.

Enfin, le projet de règlement grand-ducal dispense les entreprises établies dans un autre Etat membre de l'Union européenne, un Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou la Confédération suisse de solliciter une autorisation de travail collective en cas de détachement temporaire de travailleurs étrangers sur le territoire du Luxembourg. L'octroi de la dispense d'une autorisation de travail collective est enfermé dans un délai de seize jours maximum. La Chambre de Commerce accueille favorablement cette simplification administrative, rendue nécessaire par la condamnation des dispositions légales actuelles par la Cour de justice des Communautés européennes. En outre, elle estime opportun qu'un délai maximum soit imposé à la délivrance de tous les permis de travail, afin d'accélérer le processus d'embauche de travailleurs.

Appréciation du projet de loi:

| | |
|---|-----|
| Compétitivité de l'économie luxembourgeoise | + |
| Impact financier sur les entreprises | + |
| Transposition de la directive | - |
| 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 est en mesure d'approuver le règlement grand-ducal sous rubrique en son état actuel, tout en insistant sur la prise en compte de ses remarques.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

Le nouvel article 1bis du Règlement énoncera les personnes qui sont exclues de son champ d'application, et qui n'auront par conséquent plus besoin de solliciter un permis de travail.

La Chambre de Commerce salue la consécration de cette absence de permis de travail qui découle de différents instruments juridiques en ce qui concerne les travailleurs ressortissants de la Confédération Suisse (Accord du 1^{er} juin 2002 entre la Communauté européenne et ses Etats membres d'une part et la Confédération suisse, d'autre part) et les conjoints de toute nationalité de travailleurs ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'Accord de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse qui séjournent

au Luxembourg et y occupent un emploi salarié ou non salarié, ou qui occupent au Luxembourg un emploi salarié ou non salarié tout en ayant leur résidence principale sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse où ils retournent en principe chaque jour au moins une fois par semaine (Règlement CEE 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté). La Chambre de Commerce s'interroge toutefois sur la raison pour laquelle cette dispense de permis de travail n'est pas aussi consacrée au bénéfice des enfants de moins de vingt et un ans ou à charge, comme le dispose pourtant l'article 11 dudit règlement communautaire n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968¹.

Le nouvel article 1bis confère en outre cette dispense de permis de travail à des personnes qui à l'heure actuelle relèvent encore du champ d'application du Règlement. Tel est le cas des conjoints étrangers d'un travailleur luxembourgeois exerçant un emploi salarié ou non au Luxembourg. La Chambre de Commerce salue le fait que les rédacteurs du présent projet de règlement grand-ducal ont suivi la recommandation 5-534-2004 du Médiateur, afin de mettre fin à la situation aberrante actuelle dans laquelle un conjoint d'un ressortissant luxembourgeois travaillant au Luxembourg est moins bien traité qu'un conjoint d'un ressortissant communautaire travaillant au Luxembourg.

Le présent projet de règlement grand-ducal laisse cependant persister une autre distinction épinglée par l'avis de la Chambre des Employés Privés: les personnes (non originaires de l'Union européenne, d'un Etat partie de l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse) qui désirent travailler au Luxembourg et qui sont les conjoints de ressortissants communautaires, ou originaires de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse qui résident certes au Luxembourg, mais qui travaillent à l'étranger, ne seront pas visées par la dispense de l'obligation du permis de travail. Ne sera pareillement toujours pas dispensé d'un permis de travail le conjoint non communautaire d'un ressortissant luxembourgeois qui réside au Luxembourg, mais qui travaille à l'étranger. La Chambre de Commerce se rallie aux interrogations exprimées par l'avis de la Chambre des Employés Privés sur la compatibilité de cette discrimination avec l'article 23 de la Directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil 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 membres². La Chambre de Commerce prend certes note de la réponse commune du Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration et de la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire no 990 en ce que la directive précitée sera transposée dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur l'immigration. A l'instar de ce que les rédacteurs du présent projet de règlement grand-ducal ont prévu à l'encontre des conjoints non communautaires de ressortissants luxembourgeois travaillant au Luxembourg, la Chambre de Commerce s'interroge toutefois si l'article 29 de la loi 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers ne pourrait pas servir de base pour exempter d'ores et déjà ces deux catégories de personnes de l'obligation du permis de travail.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce salue les précisions apportées à l'article 2 du Règlement en ce que les titulaires d'un permis B peuvent sans autorisation changer d'employeur, à condition d'exercer la même profession, et que les titulaires de permis C peuvent changer tant d'employeur que de profession.

¹ Article 11 : « *Le conjoint et les enfants de moins de vingt et un ans ou à charge d'un ressortissant d'un Etat membre exerçant sur le territoire d'un Etat membre une activité salariée ou non salariée, ont le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de ce même Etat, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre.* »

² Article 23 : « *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 dans un Etat membre, ont le droit d'y entamer une activité lucrative à titre de travailleur salarié ou de non salarié.* »

Concernant l'article 5 (2)

Il convient de se féliciter de l'abolition de l'exigence de l'autorisation de travail pour les chercheurs occupés au Luxembourg pour une durée inférieure à trois mois. Cette dispense permettra d'attirer plus facilement des chercheurs au Luxembourg. Le commentaire des articles justifie cette modification entre autres par la considération que « *l'occupation à laquelle vaquent les chercheurs ou visiteurs scientifiques ne correspond souvent pas avec celle de la notion de travail au sens de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.* » La Chambre de Commerce s'étonne de ce constat. En effet, si les travaux ne sont pas des contrats de travail, ni des contrats de stage, d'apprentis ou de travail à domicile, ils ne devraient pas relever du champ d'application du Règlement.

A supposer néanmoins que tel soit le cas, la Chambre de Commerce regrette que les chercheurs dont les occupations dépassent trois mois restent soumis à l'obligation d'une autorisation de travail. Le commentaire des articles énonce que cette barrière sera levée seulement lors de la transposition de la Directive 2005/71 du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. En tout état de cause, la Chambre de Commerce invite les instances gouvernementales à une transposition rapide de la Directive 2005/71 précitée. La Chambre de Commerce déplore néanmoins que la contrainte d'un permis de travail soit encore maintenue pendant plusieurs mois, voire des années, jusqu'à la transposition de la directive précitée. Cet obstacle administratif majeur à l'essor de la recherche au Luxembourg semble en effet difficilement compatible avec les récentes déclarations du Ministre de l'Economie lors de la présentation du rapport de l'OCDE sur le dispositif de la recherche et de l'innovation au Luxembourg, selon lesquelles le gouvernement aurait la volonté de développer la recherche et de s'en donner les moyens, ou encore avec les affirmations du programme gouvernemental, selon lesquelles « *la recherche constitue l'un des principaux moteurs d'une économie compétitive basée sur le savoir et les connaissances. La compétitivité de l'économie nationale est à son tour un élément-clé de l'attrait du site luxembourgeois pour de nouvelles activités économiques importantes, notamment dans des secteurs de pointe* ».

Pourtant, les rédacteurs du présent projet de règlement grand-ducal auraient pu se baser sur l'article 29 de la loi du 18 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers pour dispenser tous les chercheurs de l'obligation d'un permis de travail, quelque soit la durée de leur mission au Luxembourg. Une telle dispense aurait pu constituer un régime transitoire, en attendant la transposition en droit luxembourgeois de la Directive 2005/71 précitée.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce approuve la suppression pure et simple de la fourniture par l'employeur d'une garantie bancaire en vue de l'octroi d'un permis de travail. Cette charge financière dissuade en effet les employeurs d'embaucher des travailleurs de pays tiers.

Elle accueille favorablement la suppression des autorisations de travail collectives en cas de détachement de travailleurs au Luxembourg par toute entreprise établie dans un autre Etat membre de l'Union européenne, un Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou la Confédération suisse, suite à la condamnation du Luxembourg par la Cour de Justice des Communautés Européennes³. Le fait que l'octroi de la dispense de l'autorisation de travail collective soit enfermé dans un délai maximum de seize jours est une innovation par rapport à la situation actuelle que la Chambre de Commerce salue vivement. La Chambre de Commerce estime opportun qu'un tel délai maximum soit imposé à la délivrance de tous les permis de travail, afin d'accélérer le processus d'embauche de travailleurs.

* * *

³ CJCE 21 octobre 2004 C-445/2003

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique en son état actuel, tout en insistant sur la prise en compte de ses remarques.

DAN/TSA