

N° 8636²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIÉS

(18.12.2025)

Par courrier électronique du 7 octobre 2025, Madame Stéphanie Obertin, ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, a soumis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures pour avis à la Chambre des salariés.

1. Les deux projets prétendent avoir pour but de moderniser et renforcer le dispositif d'aide financière de l'État pour études supérieures, en garantissant une meilleure lisibilité, une équité renforcée et une adaptation aux réalités actuelles de l'enseignement supérieur.

2. Les auteurs du projet de loi annoncent comme principales orientations les mesures suivantes :

- Harmonisation législative avec les lois de 2018 et 2023 relatives à l'enseignement supérieur, afin d'assurer une cohérence d'ensemble du cadre juridique ;
- Dématérialisation complète des démarches via la plateforme MyGuichet.lu, simplifiant ainsi les procédures et améliorant l'accès au dispositif ;
- Indexation semestrielle des aides financières pour mieux suivre l'évolution du coût de la vie et des besoins des étudiants ;
- Clarification des critères de résidence et d'éligibilité, pour garantir une application transparente et équitable des règles ;
- Renforcement des soutiens ciblés, notamment en faveur des étudiants à besoins spécifiques, des situations exceptionnelles et à travers la prime de réussite destinée à encourager la performance académique.

3. Le projet de règlement grand-ducal vise à remplacer le règlement grand-ducal modifié du 27 août 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, afin d'adapter les modalités d'exécution de l'aide financière au nouveau cadre législatif et aux réalités administratives et sociales actuelles.

Tout en conservant les grandes lignes du règlement grand-ducal de 2014, il apporte une clarification des catégories d'étudiants éligibles à l'aide financière et des documents requis selon leur situation.

Le projet de loi et projet de règlement grand-ducal – Volet juridique

Définitions et principes fondamentaux (Articles 1 à 3)

4. L'article 1 introduit un chapitre de définitions, absentes de la loi de 2014, afin d'assurer une cohérence avec les textes législatifs relatifs à l'Université du Luxembourg et à l'enseignement supérieur. Parmi les définitions clés, on peut lire :

- 2° « *Autres crédits académiques* » : reconnaissance des systèmes non-ECTS (États-Unis, Canada, Royaume-Uni) ;
- 8° « *Études supérieures* » : études accomplies dans le cadre d'un cycle relevant de l'enseignement tertiaire limitées aux formations académiques menant à un diplôme reconnu ;

- 13° « *Travail accessoire aux études* » : activité rémunérée ou indemnisée dans le cadre d'un CDD étudiant (15 heures maximum par semaine), d'un contrat d'occupation pendant les vacances scolaires, d'un contrat d'apprentissage, d'une convention de stage de formation, ou d'un stage pratique ;
- 14° « *Travailleur* » : « *toute personne bénéficiant d'un des statuts suivants* :
 - a) *personne exerçant des activités salariées réelles et effectives, à l'exclusion des activités tellement réduites qu'elles sont considérées comme purement marginales ou accessoires ;*
 - b) *personne exerçant des activités non salariées réelles et effectives, à l'exclusion des activités tellement réduites qu'elles sont considérées comme purement marginales ou accessoires, et qui est obligatoirement et continuellement affiliée au Grand-Duché de Luxembourg conformément à l'article 1^{er}, point 4°, du Code de la sécurité sociale ;*
 - c) *personne qui conserve le statut de travailleur ou qui appartient à une des catégories suivantes* :
 - i) *bénéficiaire d'une pension ou d'une rente en vertu des dispositions des articles 183 et 184 du Code de la sécurité sociale ;*
 - ii) *travailleur bénéficiant d'une pension d'invalidité conformément à l'article 186 et suivants du Code de la Sécurité sociale.* »

5. La CSL juge nécessaire d'ajouter dans la définition du « travail accessoire » au point 13 le volontariat. Le volontariat constitue également un travail accessoire aux études, même s'il n'est pas rémunéré, et le temps investi par les étudiants doit être reconnu comme tel.

De même doivent être expressément ajoutés au point 14° c) les travailleurs qui bénéficient d'une préretraite, comme ceux qui bénéficient d'une pension de survie ou d'une rente accident, d'un congé parental ou qui sont chômeurs indemnisés ou en situation de reclassement professionnel externe.

Il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de les mentionner dans la loi, de façon à permettre à toute personne qui lise la loi de comprendre les cas d'ouverture qu'elle vise.

Les textes de loi doivent être clairs et faciles d'application et d'interprétation, sous peine de conduire à un traitement inégal des citoyens. Cela va aussi dans le sens de la simplification administrative.

6. Enfin, la définition des différents cycles devrait être ajoutée, conformément à l'article 2 de la Loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur.

7. L'article 2 rappelle que l'aide financière prend la forme de bourses et de prêts et est destinée aux étudiants à temps plein ou à temps partiel. Elle est attribuée semestriellement par le ministre compétent.

8. L'article 3 fixe les modalités de dépôt des demandes : procédure exclusivement numérique via MyGuichet.lu, délais fixés au 30 novembre (hiver) et au 31 mai (été). Le délai de complétude du dossier passe à de un à trois mois, assurant une meilleure égalité d'accès, notamment pour les étudiants résidents à l'étranger.

Ce délai peut en outre être suspendu sur demande écrite et dûment motivée.

Éligibilité des programmes et des bénéficiaires (Articles 4 à 7)

9. L'article 4 recentre l'aide financière sur les programmes d'enseignement supérieur à finalité académique, excluant ainsi les formations professionnelles du processus d'aide, ces dernières feront l'objet d'une base légale accompagnée d'un système d'aide financière appropriée.

Les doctorats relèvent désormais du Fonds national de la recherche (FNR).

Les études doivent mener à un titre reconnu dans le pays de délivrance.

10. Les articles 5 à 7 définissent les catégories de bénéficiaires :

- Résidents : introduction d'un prérequis de « *résidence habituelle* » au Luxembourg, l'exigence d'un droit de séjour de plus de trois mois selon les cas et intégration des bénéficiaires de protection internationale (en lieu et place de la notion de « *réfugié politique* ») ;

11. La CSL s'interroge quant à l'article 5 points 2°, 3° et 4° :

- « 2° être ressortissant 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, disposant d'un droit de séjour de plus de trois mois au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de travailleur, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
- 3° avoir un droit de séjour de plus de trois mois au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de membre de famille de la personne visée au point 2°, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
- 4° être ressortissant 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, disposant d'un droit de séjour permanent au Grand-Duché de Luxembourg conformément aux dispositions de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; »

Ne manque-t-il pas la prise en compte du membre de famille du ressortissant 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, disposant d'un droit de séjour permanent au Grand-Duché de Luxembourg ?

– Non-résidents : maintien du critère du lien professionnel avec le Luxembourg (travailleur ou enfant de travailleur) ;

12. L'article 6 est spécifiquement consacré aux bénéficiaires non-résidents :

« (1) L'étudiant inscrit à un programme d'études visé à l'article 4 et ne remplissant aucune des conditions de l'article 5 peut bénéficier de l'aide financière s'il remplit une des conditions suivantes :

- 1° être travailleur ressortissant luxembourgeois ou ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, exerçant une activité salariée ou non salariée au Grand-Duché de Luxembourg, à l'exclusion du travail accessoire aux études ;
- 2° être travailleur ressortissant britannique couvert par l'Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, exerçant une activité salariée ou non salariée au Grand-Duché de Luxembourg, à l'exclusion du travail accessoire aux études ;
- 3° être enfant de travailleur tel que défini à l'article 7.

(2) Est considéré comme étudiant non-résident, l'étudiant qui séjourne au Grand-Duché de Luxembourg principalement dans le cadre de ses études et qui exerce un travail accessoire aux études, ou dont le revenu propre imposable mensuel moyen n'excède pas le seuil fixé à l'article 20, paragraphe 1er, pendant le semestre pour lequel l'aide financière est demandée. »

Ce seuil est de 80% du SSM non qualifié, pendant le semestre pour lequel l'aide financière est demandée.

13. Ce paragraphe 2 ne devrait-il pas viser le « bénéficiaire » non-résident et non « l'étudiant » non-résident ?

14. Il est en outre peu compréhensible : l'étudiant qui séjourne au Luxembourg principalement dans le cadre de ses études ET qui exerce un travail accessoire aux études OU dont le revenu propre n'excède pas 80% du SSM non qualifié est considéré comme non-résident. Est-ce justifié ?

15. L'article 7 du projet de loi reprend les dispositions actuelles concernant les enfants de travailleurs non-résidents :

« (1) Est considéré comme enfant de travailleur, l'enfant d'un ressortissant de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou d'un ressortissant britannique couvert par l'Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie

atomique, employé ou exerçant son activité au Grand-Duché de Luxembourg, **sous réserve que ce travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant**, et que l'une des conditions suivantes soit remplie :

- 1° le travailleur a été employé ou a exercé son activité au Grand-Duché de Luxembourg pendant une durée cumulée d'au moins cinq ans pendant une période de référence de dix ans à compter rétroactivement à partir de la date limite mentionnée à l'article 3, paragraphe 3 ;
- 2° le travailleur a été employé ou a exercé son activité au Grand-Duché de Luxembourg pendant une durée cumulée d'au moins dix ans ;
- 3° l'étudiant a été inscrit pendant au moins cinq années d'études cumulées :
 - a) dans un établissement public ou privé dispensant l'enseignement fondamental, l'enseignement secondaire ou la formation professionnelle initiale et situé sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ;
 - b) au « Deutsch-Luxemburgisches Schengen-Lyzeum Perl » ;
 - c) dans un programme d'études offert par l'Université du Luxembourg et menant au grade de bachelor, de master ou de docteur ou au diplôme d'études spécialisées en médecine ;
 - d) dans un programme d'études menant au brevet de technicien supérieur et accrédité par le ministre en vertu des dispositions du titre III de la loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur ;
 - d) dans un programme d'études accrédité offert par un établissement d'enseignement supérieur spécialisé établi sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et accrédité par le ministre en vertu des dispositions du titre V de la loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur ;
- 4° l'étudiant a séjourné au Grand-Duché de Luxembourg au titre d'une des conditions visées à l'article 5 pendant une durée cumulée d'au moins cinq années.

(2) Est visé également l'enfant faisant partie d'un ménage comprenant une des personnes visées à l'article 9, paragraphe 2¹, et dont le conjoint ou le partenaire du parent remplit les conditions spécifiques applicables au travailleur, telles qu'énumérées au paragraphe 1er. Au sens du présent article, le terme « partenaire » désigne toute personne ayant fait inscrire au répertoire civil un partenariat au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets de certains partenariats. »

16. La première phrase de cet article 7 contient une erreur de renvoi. Il devrait être rédigé ainsi : « Est considéré comme enfant de travailleur visé à l'article 6, paragraphe 1^{er}, point 3° » et non point 2°.

17. La CSL souhaite revenir à cette condition de contribution à l'entretien de l'étudiant.

Selon la loi revue en 2022, l'article 270 du Code de la sécurité sociale ne considère comme membres de famille que les enfants du conjoint ou du partenaire pour lesquels le salarié frontalier pourvoit à l'entretien et avec lesquels cette personne partage, avec son conjoint ou partenaire,

¹ Article 9 (2) du projet de loi 8636 :

(2) La détermination du revenu visé au paragraphe 1^{er} se fait sur base du revenu imposable annuel, tel que défini à l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, auquel peut s'ajouter l'abattement de cession prévu à l'article 130 de la même loi. Sont pris en considération pour déterminer le montant du revenu imposable annuel, les revenus propres de l'étudiant, à l'exclusion des revenus et indemnités provenant d'un travail accessoire aux études, ainsi que :

- 1° en cas de parents mariés, liés par un pacte civil de solidarité ou partageant un foyer commun, les revenus des deux parents ;
- 2° en cas de parents non mariés, non liés par un pacte civil de solidarité et ne partageant pas de foyer commun, les revenus du parent qui assume à titre principal la charge de l'étudiant ;
- 3° en cas de remariage ou de constitution d'un pacte civil de solidarité du parent qui assume à titre principal la charge de l'étudiant, les revenus du nouveau couple constitué ;
- 4° en cas de tutelle légale, de délégation de l'autorité parentale ou de placement en famille d'accueil, les revenus du tuteur légal et de son conjoint ou partenaire, du délégataire de l'autorité parentale et de son conjoint ou partenaire ou de la famille d'accueil.

légalement un domicile commun et une résidence effective et continue. La preuve de ces conditions peut être rapportée par tous moyens.

Or la Caisse pour l'avenir des enfants écarte la possibilité de l'entretien par le beau-parent travailleur frontalier, dès que les deux parents biologiques contribuent à l'entretien de leurs enfants communs, sans regarder où vit concrètement l'enfant. Ce qui ne nous semble pas conforme aux règles de l'UE.

Un arrêt est pendant devant la CJUE à ce sujet². L'Avocat général a rendu ses conclusions, dans lesquelles, il recommande une interprétation plus large, conforme à la libre circulation des travailleurs et retient que l'enfant est présumé à charge jusqu'à 21 ans, ce qui permet de constater objectivement cette charge, à travers un domicile commun entre l'enfant et le travailleur. Il propose donc de partir de cette présomption simple : si l'enfant vit avec le travailleur frontalier, on considère que celui-ci pourvoit à son entretien, sauf preuve contraire.

Ce projet de loi devrait donc être modifié conformément à cette position pour éviter de se faire taper sur les doigts une nouvelle fois par la CJUE.

La CSL renvoie en outre aux remarques qu'elle avait formulées dans ses avis antérieurs³ relatifs aux projets de loi successifs ayant modifié les conditions d'éligibilité pour les enfants de travailleurs non-résidents, car certains étudiants sont toujours exclus du bénéfice de la mesure et cela sans justification objective.

En effet, il est légitime de se demander si une période de référence de 10 ans est suffisante pour garantir une égalité de traitement. Notamment si l'on considère la situation des personnes qui subissent des périodes de chômage ou qui sont bénéficiaires de contrats de travail à durée déterminée ou encore de travail intérimaire au cours de la période de référence.

Le maintien d'une période de référence est ainsi source non seulement d'insécurité juridique, mais aussi d'insécurité financière pour bon nombre d'étudiants étrangers qui risquent d'une année à l'autre de se retrouver avec des ressources moindres pour financer leurs études, dès lors que la condition d'emploi de 5 ans sur 10 ans au moment de leur demande n'est plus donnée. En effet, comme un étudiant doit déposer une nouvelle demande chaque année, la période de référence se décalera d'une année, au risque de ne plus atteindre les 5 ans sur 10 ans.

Toute période de travail effectuée au Luxembourg au cours de la carrière du travailleur frontalier doit pouvoir être considérée et le cas échéant additionnée, pour vérifier si la condition de la période minimale de travail est remplie.

Il ne fait pas de sens de dire que seul celui qui au cours des 10 dernières années, a travaillé au moins 5 ans au Luxembourg établit des liens suffisants avec notre pays.

Celui qui y aura travaillé pendant 9 ans il y a 10 ans par exemple, a peut-être établi même plus de liens avec le pays que celui qui y est employé depuis 5 ans.

En considération de ces arguments, la CSL demande la suppression pure et simple de toute période de référence.

Avoir été affiliée pendant une durée cumulée de 5 ans sur sa carrière doit être suffisant.

Pourquoi pour l'étudiant, lui-même, 5 ans suffisent pour établir un lien suffisamment significatif avec la société luxembourgeoise et pas pour son parent ?

Notre Chambre demande par conséquent la fusion des critères 1° et 2° pour n'en créer qu'un seul : un des parents du demandeur d'aide financière doit avoir travaillé au Grand-Duché de Luxembourg pendant une durée cumulée d'au moins cinq ans au moment de la demande. Il y a lieu de faire la comparaison avec un étudiant dont les parents déménagent au Luxembourg pour 2-3 ans juste avant le début de ses études, qui aura droit à l'aide financière pendant ces années, alors que le lien de rattachement avec le Luxembourg pourrait être considéré comme moindre.

² Affaires jointes C-296/24 à C-307/24 [Joux] contre Caisse pour l'avenir des enfants.

³ AVIS I/54/2010 : https://www.csl.lu/app/uploads/2022/07/20100928_csl_avis_aide-financiere-de-letat-pour-etudes-superieures.pdf

AVIS I/35/2013 : https://www.csl.lu/app/uploads/2022/07/20130708_csl_avis_aide-financiere-de-letat-pour-etudes-superieures.pdf

AVIS II/09/2014 : https://www.csl.lu/app/uploads/2022/07/20140424_csl_avis_aide-financiere-de-letat-pour-etudes-superieures.pdf

AVIS II/14/2019 : <https://www.csl.lu/app/uploads/2020/02/aide-financiere-de-letat-pour-etudes-superieures-avis.pdf>

18. Enfin, la CSL estime qu'il faudrait aussi prendre en compte les périodes de congé parental – comme les périodes de chômage ou de reclassement externe – pour le calcul de la durée cumulée d'affiliation (que ce soit 5 ou 10 ans). Par ailleurs, il faut garantir dans la loi que si le parent travailleur est en congé parental – ou au chômage ou en reclassement externe – au moment de la demande de bourse faite par son enfant, la demande de ce dernier soit recevable.

- Inclusion spécifique des ressortissants britanniques post-Brexit ;
- Élargissement de la définition du foyer éligible aux beaux-parents et partenaires légaux.

19. Ce projet de loi exige l'inscription du partenariat au répertoire civil, comme l'article L.233-16 du Code du travail concernant les congés extraordinaires.

Or la notion de partenariat vise déjà « *toute personne ayant valablement conclu un partenariat à l'étranger* », selon l'arrêt C-731/21 de la Cour de Justice Européenne du 8 décembre 2022, qui a décidé que l'octroi d'une pension de survie ne peut pas être subordonné à la condition qu'un partenariat civil valablement conclu dans un autre État membre ait été préalablement inscrit au répertoire civil luxembourgeois.

Au vu de cet arrêt, la production d'un document officiel émanant de l'autorité compétente de l'État membre dans lequel le partenariat a été conclu doit être considéré comme suffisante pour assurer l'opposabilité de ce partenariat aux tiers.

Exiger une condition d'enregistrement supplémentaire au répertoire civil luxembourgeois crée une discrimination indirecte sur base de la nationalité.

Nous demandons par conséquent la suppression de cette exigence, dans le présent projet de loi, mais aussi à l'article L.233-16 du Code du travail, la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats et toute autre loi portant la même exigence.

Ce qui rejoint le Conseil d'État dans son avis du 23 mars 2010 relatif au projet de loi n°5904 ayant modifié en 2010 la loi précitée du 9 juillet 2004⁴.

Structures des aides financières (Articles 8 à 13)

20. L'article 8 distingue quatre types de bourses : base, mobilité, critères sociaux et familiale.

Les montants sont exprimés à la valeur 100 de l'échelle mobile des salaires, garantissant leur ajustement automatique.

Les principales nouveautés sont :

- Suppression de la notion de « *ménage de l'étudiant* », remplacée par la « *résidence habituelle* » ;
- Bourse de mobilité soumise à la location effective d'un logement à l'étranger (autre pays que la résidence habituelle de l'étudiant) pendant au moins deux mois pour le semestre concerné ;
- Clarification des conditions d'attribution de la bourse familiale.

21. L'article 9 détaille le calcul de la bourse sur critères sociaux, fondée sur le revenu imposable des parents, au sens large, en tenant compte de l'évolution des configurations familiales⁵ ou le revenu

4 « Le Conseil d'Etat souligne que les dispositions relatives à l'inscription du partenariat au répertoire civil ne peuvent s'appliquer qu'aux résidents et non pas aux travailleurs frontaliers sous peine de constituer une entrave à la libre circulation. »

5 Article 9 (2) du projet de loi 8636 :

« (2) La détermination du revenu visé au paragraphe 1^{er} se fait sur base du revenu imposable annuel, tel que défini à l'article 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, auquel peut s'ajouter l'abattement de cession prévu à l'article 130 de la même loi. Sont pris en considération pour déterminer le montant du revenu imposable annuel, les revenus propres de l'étudiant, à l'exclusion des revenus et indemnités provenant d'un travail accessoire aux études, ainsi que :

- 1° en cas de parents mariés, liés par un pacte civil de solidarité ou partageant un foyer commun, les revenus des deux parents ;
- 2° en cas de parents non mariés, non liés par un pacte civil de solidarité et ne partageant pas de foyer commun, les revenus du parent qui assume à titre principal la charge de l'étudiant ;
- 3° en cas de remariage ou de constitution d'un pacte civil de solidarité du parent qui assume à titre principal la charge de l'étudiant, les revenus du nouveau couple constitué ;
- 4° en cas de tutelle légale, de délégation de l'autorité parentale ou de placement en famille d'accueil, les revenus du tuteur légal et de son conjoint ou partenaire, du délégataire de l'autorité parentale et de son conjoint ou partenaire ou de la famille d'accueil. »

imposable de l'étudiant seul. Les revenus issus d'un travail accessoire sont exclus. Des régimes spécifiques s'appliquent aux étudiants autonomes, mariés/PACS, ou bénéficiaires de protection internationale.

22. Cet article 9 fixe des seuils pour déterminer le montant de la bourse sur critères sociaux, mais semble omettre l'hypothèse d'égalité aux différents seuils. Quelle tranche s'appliquera alors ? inférieure ou supérieure ?

Par ailleurs, l'échelonnement actuel, fondé sur huit seuils, entraîne des transitions trop brutales entre les tranches : une légère variation des revenus pris en compte peut se traduire par une diminution importante du montant de la bourse, pouvant atteindre jusqu'à 400 euros par semestre.

Ce fonctionnement génère des effets de seuil parfois assez pénalisants et pour réduire ces ruptures abruptes et renforcer l'équité du dispositif, la CSL propose d'augmenter le nombre de seuils, afin de lisser progressivement la perte de bourse lorsque les revenus évoluent.

L'article 9 parle en outre de « *pacte civil de solidarité* » propre à la législation française et devrait être remplacée par « *partenariat* ».

L'article 9 fait encore référence à la notion de « *foyer commun* » et non, comme annoncée, de « *résidence habituelle* ».

23. Ce même article prévoit qu'« *En cas de remariage ou de constitution d'un pacte civil de solidarité – à remplacer par « partenariat » – du parent qui assume à titre principal la charge de l'étudiant, les revenus du nouveau couple constitué doivent être prises en compte.* »

La CSL se doit ici de soulever une contradiction : pour calculer les revenus à prendre en compte, les revenus du partenaire ou du conjoint sont pris en compte, alors que la qualité de conjoint ou partenaire du parent de l'enfant demandeur de bourse n'est pas forcément suffisante pour rendre l'enfant éligible à la bourse.

Il y a lieu de supprimer cette contradiction et d'appliquer la même logique dans les deux cas.

24. Le paragraphe 3 de cet article 9 prévoit que :

« (3) *Par dérogation au paragraphe 2, lorsque l'étudiant célibataire n'est pas à charge d'une des personnes visées au paragraphe 2 et ne partage pas de foyer commun avec eux, seuls ses revenus, à l'exclusion des revenus et indemnités provenant d'un travail accessoire aux études, sont pris en considération pour déterminer le montant du revenu imposable annuel.*

L'étudiant est considéré comme n'étant pas à charge de ses parents lorsqu'il remplit une des conditions suivantes :

1° *disposer de revenus nets propres supérieurs ou égaux au montant de l'allocation d'inclusion sociale défini à l'article 5, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;*

2° *disposer de ressources personnelles insuffisantes pour subvenir de manière autonome aux besoins liés à la poursuite des études. Cette situation de précarité sociale et financière est attestée par un service d'aide social ;*

3° *être bénéficiaire d'une protection internationale au sens de l'article 5, point 4°.* »

25. Le dernier point ne devrait-il pas renvoyer à l'article 5, point 7 ? Pourquoi préciser l'étudiant « célibataire » ?

Nous avons du mal à comprendre l'articulation de ces deux paragraphes et leur mise en œuvre concrète.

26. L'article 10 introduit l'indexation semestrielle des bourses et précise les modalités de prise en compte des variations du salaire social minimum. Les montants sont arrondis à l'unité inférieure pour simplifier l'application.

27. L'article 11 encadre les prêts étudiants : 3.250 € par semestre, garantis par l'État et assortis d'un taux d'intérêt indexé sur l'EURIBOR (plafonné à 1,8 %). La durée maximale de remboursement est de 10 ans.

28. L'article 12 étend la majoration pour frais d'études (jusqu'à 3.800 €) à de nouveaux frais réels : tests linguistiques, équivalences, traductions, préinscriptions. Ces frais sont pris en charge à parts égales entre bourse et prêt.

29. Dans le but d'inciter les salariés à se former tout au long de leur vie professionnelle, la CSL estime que tout étudiant, même celui disposant de revenus propres non accessoires, devrait pouvoir bénéficier au moins d'une aide pour financer ses frais d'inscription et de scolarité, sans lien avec les autres composantes des bourses d'études telles que définies à l'article 8 du projet de loi. En effet, la formation professionnelle continue coûte extrêmement chère en temps et en argent, ce qui n'incite pas les salariés à s'y aventurer malgré des envies ou nécessités de reconversion au vu de l'évolution du marché du travail.

30. L'article 13 consolide le principe d'anticumul avec les aides similaires étrangères, tout en préservant la compatibilité avec les bourses de mérite et les programmes de mobilité internationale.

31. Cet article 13 ne vise que les situations transfrontalières dans le cumul d'aides pour études supérieures dans le pays de résidence et dans le pays d'emploi des parents. Les résidents ne sont pas donc pas limités dans le cumul des aides ?

Cet article omet par exemple le cumul entre aides financières et allocations familiales : en effet, un jeune surdoué en études supérieures n'ayant pas encore atteint l'âge de 18 ans peut encore bénéficier des allocations familiales en vertu de l'article 270 du Code de la sécurité sociale. Et il a en sus le droit aux bourses / prêt. Cette situation doit être réglée par la loi pour éviter les demandes de remboursement intempestives de l'administration dans le silence de la loi.

32. Par ailleurs, pour contrôler le respect de ce principe d'anticumul, cet article prévoit explicitement que l'étudiant est tenu d'accomplir les démarches nécessaires pour demander les aides similaires auprès de l'Etat dans lequel il a sa résidence habituelle, conformément aux procédures applicables dans cet Etat. Il doit produire ou bien un certificat délivré par les autorités compétentes de l'Etat concerné, attestant du montant des aides financières pour études supérieures et autres avantages financiers perçus, ou bien un certificat précisant le motif du refus d'une telle aide ou avantage.

Il est primordial de créer des structures ou des synergies de structures déjà en place au sein desquelles pourraient être résolus les problèmes transfrontaliers de manière plus efficace et efficace, notamment en matière de protection sociale, en permettant un dialogue direct entre les administrations des pays concernés. Un service public transfrontalier spécifiquement dédiées à ces problématiques et facile d'accès pourrait utilement voir le jour. Ou tout au moins une coordination transfrontalière entre les administrations compétentes de part et d'autre des frontières, pour éviter qu'un étudiant voie sa demande rejetée du fait du silence ou d'une réponse tardive d'une administration.

Durée, progression et statut de l'étudiant (Articles 14 à 20)

33. L'article 14 établit une durée maximale d'aide équivalente à la durée normale du cycle suivi. Il prévoit des règles précises en cas de réorientation ou d'inscription tardive.

34. L'article 15 introduit un contrôle de progression : 60 ECTS exigés après quatre semestres pour un premier cycle, 30 ECTS après deux semestres pour un deuxième cycle.

35. L'article 16 fixe un régime spécifique pour les réorientations, autorisées à condition d'une progression effective dans le nouveau programme.

36. L'article 17 permet une aide pour un second programme d'études (même niveau ou supérieur) une seule fois, en cas de spécialisation ou reconversion.

37. L'article 18 prévoit jusqu'à deux semestres supplémentaires d'aide en cas de retard modéré, voire deux semestres additionnels sous forme de prêt pour finaliser un parcours. Ces prolongations ne peuvent être accordées qu'une seule fois dans tout le parcours.

38. L'article 19 introduit un régime adapté pour les étudiants à temps partiel : montants réduits de moitié et durée d'aide doublée. Les semestres sont convertis pour assurer la cohérence en cas de changement de statut.

39. L'article 20 encadre l'accès à l'aide pour les étudiants disposant de revenus propres.

« L'étudiant disposant, pendant le semestre académique pour lequel il demande une aide financière, d'un revenu propre imposable mensuel moyen supérieur à 80 pour cent du montant du salaire social minimum pour salariés non qualifiés peut bénéficier de l'aide financière uniquement sous forme de prêts. »

L'étudiant disposant, pendant le semestre académique pour lequel il demande une aide financière, d'un revenu propre moyen supérieur à trois fois et demie le salaire social minimum pour salariés non qualifiés, ou étant bénéficiaire du revenu d'inclusion sociale, d'une pension de vieillesse, d'une pension de vieillesse anticipée, d'une pension d'invalidité ou des indemnités de chômage sans avoir été autorisé par l'Agence pour le développement de l'emploi à entreprendre des études supérieures, est exclu du bénéfice de l'aide financière. »

Cependant l'article 9 prévoit déjà que *« l'étudiant est considéré comme n'étant pas à charge de ses parents lorsqu'il remplit une des conditions suivantes :*

1° disposer de revenus nets propres supérieurs ou égaux au montant de l'allocation d'inclusion sociale défini à l'article 5, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ;

2° disposer de ressources personnelles insuffisantes pour subvenir de manière autonome aux besoins liés à la poursuite des études. Cette situation de précarité sociale et financière est attestée par un service d'aide social ;

3° être bénéficiaire d'une protection internationale au sens de l'article 5, point 4°. »

40. L'article 11 de la loi actuelle prévoit un seuil de 100% du SSM et non 80%, à partir duquel l'aide ne pourra être octroyée que sous forme de prêt.

La CSL dénonce cet abaissement du seuil qui constitue une dégradation des droits des étudiants et conduira à plus d'exclusion.

40bis. Il est en outre étonnant qu'aucune corrélation ne soit prévue entre l'article 9 et l'article 20. L'étudiant qui dispose de revenus propres ne devrait-il pas être considéré comme n'étant pas à charge de ses parents ? Le point 1 de l'article 9 ne devrait-il pas renvoyer à la notion de revenus propres définis par l'article 20 et non au montant du REVIS ?

De même, le chapitre 5 du projet s'intitule « Etudiant ayant un revenu propre » sans lien avec la définition de « travail accessoire », posée à l'article 1^{er}.

De manière générale, le projet de loi doit être revu pour assurer une meilleure articulation des articles concernant les revenus propres / étudiant à charge ou non de ses parents / travail accessoire.

Il devrait en outre avoir comme objectif de garantir l'accès aux études aux étudiants dans une situation plus précaire.

Nous regrettons que le projet de loi pénalise les étudiants qui travaillent parallèlement à leurs études. Or ils ne travaillent pas par gaieté de cœur, mais par obligation, ce, parfois, au détriment de leurs études. Comme la bourse n'est pas suffisante pour les étudiants les plus précaires, ils doivent travailler pour disposer d'un revenu complémentaire. Lorsque ce revenu dépasse 80% du SSM, l'étudiant n'aura plus droit à la bourse, mais ne pourra obtenir qu'un prêt, augmentant le risque de s'endetter avant même d'avoir terminé ses études et le pénalisant pour l'avenir.

Dispositifs spéciaux et cas particuliers (Articles 21 à 24)

41. Les articles 21 et 22 redéfinissent le statut d'« étudiant à progression entravée » sans utiliser le terme « handicap ». Le texte distingue les altérations temporaires et durables (au moins neuf mois) et accorde jusqu'à deux semestres supplémentaires d'aide.

42. Le paragraphe 1^{er} de l'article 22 renvoie à l'article 18. Mais il est nécessaire de préciser « Article 18 (1) et (2).

Commission consultative

43. L'article 26 actualise la composition de la commission consultative : ajout d'un médecin psychiatre, possibilité de réunions en visioconférence, indemnisation des membres et médecins adjoints.

Aucune indication n'est fournie concernant la fréquence des délibérations de la commission consultative. Or, il apparaît essentiel que ses membres se réunissent de manière régulière et suffisamment rapprochée, afin que les décisions puissent être prises sans délai afin d'assurer un traitement fluide et réactif des dossiers. Il est en effet essentiel que les étudiants disposent rapidement de garanties quant à la stabilité de leur parcours académique et bénéficient d'une transparence accrue concernant leur avenir.

44. La CSL propose que des représentants des salariés puissent également faire partie de cette commission, au moins avec voix consultative.

Suivi et contrôles

45. L'article 27 introduit un mécanisme de réexamen des décisions, permettant à l'administration de corriger des erreurs, omissions ou fraudes. Le réexamen peut être initié d'office ou sur déclaration de l'étudiant, et peut entraîner la restitution des aides indûment perçues.

46. L'article 28 et 29 introduisent la responsabilité de l'étudiant d'informer sans délais l'administration de tout changement dans sa situation personnelle, académique ou financière pouvant influencer son droit à l'aide. Une omission ou déclaration incomplète peut entraîner la restitution des montants perçus indûment.

Les fraudes, telles que les fausses déclarations ou documents falsifiés, sont sanctionnées pénalement (article 30) et administrativement (article 31), avec des exclusions temporaires ou définitives du droit à l'aide selon la gravité ou la récidive.

Protection et gestion des données personnelles (Articles 32 à 37)

47. L'article 32 désigne le ministre de l'Enseignement supérieur comme responsable du traitement des données, avec le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) comme sous-traitant.

48. Les articles 33 et 34 et 35 définissent les données à collecter à savoir principalement l'identité, la situation socio-économique et académique du demandeur, et, le cas échéant, des informations de santé limitées à l'évaluation du droit à l'aide. Ces données sont utilisées à des fins administratives, de prévention de la fraude et d'analyse statistique, dans le respect du règlement européen sur la protection des données (RGPD).

49. Les articles 36 et 37 édictent les échanges d'informations entre le ministère, les administrations publiques (telles que la sécurité sociale et l'administration des contributions directes) et les établissements de crédit sont autorisés afin de vérifier l'exactitude des déclarations et d'assurer la bonne gestion des prêts garantis par l'État. Ces traitements sont sécurisés, traçables et limités aux données strictement nécessaires. Les informations sont conservées dix ans après la dernière aide versée, et certaines données essentielles quarante ans, pour éviter toute attribution induue lors de parcours académiques ultérieurs.

Dispositions finales et transitoires (Articles 38 à 40)

50. Par l'article 38, la loi de 2014 est abrogée.

Les étudiants déjà engagés sous l'ancien régime, notamment ceux touchés par le dispositif Covid-19 ou inscrits en troisième cycle, conservent leurs droits (article 39).

Entrée en vigueur

51. L'article 40 fixe l'entrée en vigueur du nouveau texte, à savoir le 1^{er} août 2026.

Le projet de règlement grand-ducal

52. Le projet de règlement grand-ducal identifie de manière plus détaillée les statuts particuliers prévus par la loi : étudiants ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat tiers, enfants de travailleurs frontaliers, bénéficiaires d'un statut de protection internationale, étudiants disposant d'un revenu propre, ou encore étudiants vivant séparément de leurs parents.

Pour chacun de ces cas, le présent projet de règlement prévoit des pièces justificatives spécifiques, en allant au-delà de ce que prévoyait le règlement grand-ducal de 2014, notamment les certificats de désinscription du foyer parental, les attestations précisant les dates d'entrée en fonction pour les parents employés auprès d'institutions européennes, ou encore les justificatifs de contribution à l'entretien lorsque l'étudiant ne partage pas le foyer avec le parent travailleur au Luxembourg.

Le projet de règlement grand-ducal exige en son article 2 point 18° pour l'étudiant enfant de travailleurs non-résidents ne faisant pas partie d'un foyer commun avec le travailleur au Grand-Duché de Luxembourg, qu'il produise les preuves de virement justifiant la contribution du travailleur à l'entretien de l'étudiant au cours des six mois précédant la demande.

53. Comme exposé ci-dessus, la notion de « foyer » doit être remplacée par celle de « résidence / domicile ».

En l'absence de « foyer » commun, la preuve de la contribution à l'entretien se fera exclusivement par des preuves de virement justifiant la contribution du travailleur à l'entretien de l'étudiant au cours des six mois précédant la demande.

À titre de comparaison, l'article 270 du Code de la sécurité sociale en matière d'allocations familiales permet de rapporter cette preuve par tous moyens.

N'accepter qu'un seul mode de preuve sur une période de 6 mois antérieure à la demande est plus restrictif que le projet de loi lui-même et ne respecte donc pas la hiérarchie des normes.

La CSL demande plus de flexibilité dans les modes preuve admissibles, sans exigence de durée.

54. En réponse au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, le projet de règlement prévoit également une pièce justificative spécifique pour les étudiants ressortissants britanniques couverts par l'accord de retrait. Cette adaptation vise à garantir un traitement équitable de ces étudiants tout en respectant le nouveau cadre juridique applicable.

55. S'agissant des majorations, l'article 12 du projet de loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures élargit la liste des frais éligibles à l'aide financière aux frais liés à la procédure de demande d'équivalence de diplômes, aux tests de langues, à la soumission des candidatures, à la traduction de documents ou encore à conversion des systèmes de notation, étant entendu qu'il doit s'agir de frais directement occasionnés dans le cadre d'une procédure d'admission à un programme d'études éligible. Le projet de règlement grand-ducal encadre ces nouvelles majorations en prévoyant, pour chaque type de frais, la présentation d'un justificatif ainsi qu'une preuve de paiement.

56. Enfin, le projet de règlement grand-ducal comprend également des dispositions relatives aux pièces justificatives requises dans le cadre de la demande de la prime de réussite.

57. De manière générale, la CSL craint que le projet de règlement soit excessivement exigeant par rapport aux pièces justificatives spécifiques à produire, au détriment des demandeurs et au profit des caisses de l'État.

Le projet de loi – Volet économique : principales modifications et adaptations.

58. La question du financement des études supérieures demeure un défi majeur pour de nombreux étudiants et leurs familles. Au Luxembourg, comme dans les pays voisins que sont la France, la Belgique et l'Allemagne, poursuivre un cursus universitaire représente un investissement conséquent.

Le budget annuel minimal nécessaire s'élève en moyenne entre 13 000 et 14 000 euros, un montant qui englobe les frais de scolarité, mais aussi les dépenses liées au logement, à la restauration, aux transports, aux matériels pédagogiques, ainsi qu'aux activités culturelles et de loisirs.

Le tableau ci-dessous présente une estimation a minima du coût d'une année académique pour un étudiant souhaitant poursuivre ses études dans ces quatre pays. Bien que ces chiffres soient indicatifs et susceptibles de varier selon le mode de vie, la ville d'accueil ou la filière choisie, ils permettent de se faire une idée relativement précise des dépenses moyennes à prévoir pour l'année 2024.

*Estimation du coût d'une année académique en Allemagne⁶,
Belgique⁷, France⁸ et Luxembourg⁹*

<i>Allemagne</i>	<i>Charges mensuelles</i>	<i>Charges annuelles</i>
Frais universitaires	300,00 €	3.600,00 €
Logement	450,00 €	5400
Alimentation	200,00 €	2.400,00 €
Assurance santé	110,00 €	1320
Vie sociale	100,00 €	1.200,00 €
Autre	40,00 €	480
Total mensuel	1.200,00€	14.400,00 €

<i>Belgique</i>	<i>Charges mensuelles</i>	<i>Charges annuelles</i>
Loyer (charges incluses)	500,00 €	6.000,00 €
Internet et cable	50,00 €	600,00 €
Inscription université	69,58 €	835,00 €
Alimentation	300,00 €	3.600,00 €
Transport	20,00 €	240,00 €
Loisirs	120,00 €	1.440,00 €
Santé	30,00 €	360,00 €
Total mensuel	1.089,58 €	13.075,00 €

<i>France</i>	<i>Charges mensuelles</i>	<i>Charges annuelles</i>
Loyer (charges incluses)	563,00 €	6.756,00 €
Internet et cable	60,63 €	727,56 €
Inscription université + ma	296,13 €	3.553,50 €
Alimentation + hygiène	204,00 €	2.448,00 €
Transport	25,00 €	300,00 €
Loisirs	60,00 €	720,00 €
Santé	20,00 €	240,00 €
Total mensuel	1.228,76 €	14.745,06 €

⁶ Les frais et dépenses à prévoir en tant qu'étudiant en Allemagne – Connexion-Emploi

⁷ Coût de la vie en Belgique pour les étudiants étrangers – L'Etudiant

⁸ <https://www.campusfrance.org/fr/preparer-budget-etudiant-France>

⁹ <https://www.uni.lu/life-fr/aide-financiere/cout-de-la-vie/#:~:text=Estimation%20du%20budget%20mensuel%20d'un%20C3%A9tudiant&text=Un%20C3%A9tudiant%20au%20Luxembourg%20doit,subvenir%20C3%A0%20tous%20ses%20besoins.>

<i>Luxembourg</i>	<i>Charges mensuelles</i>	<i>Charges annuelles</i>
Loyer (assurance locative)	455,00 €	5.460,00 €
Internet et cable	40,00 €	480,00 €
Inscription université	66,67 €	800,00 €
Alimentation	360,00 €	4.320,00 €
Matériel didactique	33,33 €	400,00 €
Loisirs	150,00 €	1.800,00 €
Total mensuel	1.105,00 €	13.260,00 €

Cette somme, bien que variable selon les situations individuelles, met en lumière une réalité financière particulièrement exigeante. Elle contraint de nombreux étudiants à rechercher un équilibre délicat entre aides familiales, soutiens publics et emploi rémunéré, afin de subvenir à leurs besoins tout au long de leurs études.

59. Au Luxembourg, la contribution parentale demeure un pilier essentiel du financement des études supérieures, comme c'est également le cas dans plusieurs pays européens voisins. Cependant, ce soutien familial n'est pas toujours possible. Certains ménages, en raison de ressources économiques limitées, peinent à couvrir l'ensemble des frais inhérents à la vie étudiante. De plus, des situations personnelles complexes telles que des séparations, des problèmes de santé ou des tensions familiales, peuvent aussi restreindre ou empêcher la participation financière des parents au parcours académique de leurs enfants. À titre d'information, le taux risque de pauvreté des jeunes de 18 à 24 ans s'élève à 29,8% au Luxembourg, soit près d'un jeune sur trois est confronté à la précarité au Grand-Duché !

Dans ce contexte, il revient à l'État d'assurer un rôle de garant de l'égalité des chances. Le soutien public ne doit pas se limiter à un simple principe, mais constituer un levier concret d'accès à l'enseignement supérieur. C'est pourquoi les dispositifs d'aides publiques mis en place au Luxembourg jouent un rôle déterminant : bourses, prêts étudiants, allocations et aides à la mobilité doivent être activement mobilisés et adaptés pour répondre à la diversité des situations étudiantes.

Selon les auteurs du texte, le nouveau projet de loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est destiné « à renforcer l'égalité des chances, à moderniser les modalités de soutien aux étudiants et à adapter le dispositif aux exigences sociales, économiques et juridiques actuelles (...) le système est désormais appelé à mieux accompagner la diversité des profils étudiants, à garantir l'équité dans l'accès aux études et à répondre, de manière plus ciblée, aux besoins concrets des demandeurs dans le respect des orientations définies par la politique gouvernementale en matière d'enseignement supérieur, de mobilité étudiante, de cohésion sociale et de soutien à la réussite. »¹⁰.

60. Si la CSL reconnaît la pertinence et la légitimité de l'objectif visé par le projet de loi, elle considère toutefois que les mesures prévues ne permettent pas, en l'état, d'atteindre pleinement les ambitions affichées, faute de moyens proportionnés aux enjeux.

a) *Augmentation du montant de la bourse mobilité
et nouvelle condition d'octroi*

61. La première modification annoncée concerne la revalorisation de la bourse de mobilité qui passe de 3.132 € à 3.290 € (n.i. 968,04) afin de « mieux refléter les réalités économiques rencontrées par les étudiants poursuivant leurs études à l'étranger, notamment en matière de coût de la vie et du logement (...) ». S'ajoute à cette revalorisation une nouvelle condition d'octroi qui consiste à prouver que l'étudiant est locataire de son logement à l'étranger (durée minimale de 2 mois par semestre).

¹⁰ Fiche financière accompagnant le projet de loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, p.1.

Comparaison entre le système actuel et le projet de loi 8636 :

n.indice 01/05/25 968,04
 ssm 2 703,74 €

<i>Euros/semestre</i>			<i>août-25</i>	<i>août-26</i>	<i>Différence</i>
Bourse de base			1 258 €	1 258 €	0 €
Bourse de mobilité			1 566 €	1 646 €	80 €
Bourse sur critères sociaux: <i>Revenu imposable annuel ménage</i>	<i>de :</i>	<i>à :</i>			
< 1x SSM	- €	32 445 €	2 438 €	2 439 €	1 €
1 à 1.5x SSM	32 445 €	48 667 €	2 062 €	2 062 €	0 €
1.5 à 2x SSM	48 667 €	64 890 €	1 712 €	1 713 €	1 €
2 à 2.5x SSM	64 890 €	81 112 €	1 396 €	1 404 €	8 €
2.5 à 3x SSM	81 112 €	97 335 €	1 080 €	1 084 €	4 €
3 à 3.5x SSM	97 335 €	113 557 €	773 €	765 €	- 8 €
3.5 à 4.5x SSM	113 557 €	146 002 €	387 €	387 €	0 €
> 4.5x SSM	146 002 €		- €	- €	- €
Bourse familiale*			300 €	300 €	0 €
Majoration pour frais inscription*	Plafond 3 800 €		50%	50%	
Majoration pour situation grave et exceptionnelle: 2025: 1 000 € 2026: montant proportionnel min 116 € et max 1 210 €			50%	50%	

* versement annuel et non semestriel

Force est de constater que, d'un point de vue strictement financier, le nouveau texte de loi n'apporte pas de changements significatifs. Les montants alloués demeurent identiques à ceux prévus par la législation actuelle. Seule la bourse de mobilité connaît une légère revalorisation, limitée à 80 euros supplémentaires par semestre.

62. Dès lors, ce n'est pas sur ce volet que la Chambre des salariés (CSL) peut trouver motif à satisfaction. En effet, au regard des coûts annuels estimés que doivent supporter les étudiants, quelle que soit leur localisation d'études, cette augmentation apparaît pour le moins anecdotique. Elle ne concerne que les étudiants traversant une frontière et louant un logement, sous réserve de présenter une preuve de location d'au moins deux mois par semestre.

La CSL ne peut dès lors se satisfaire de cette unique revalorisation, qu'elle interprète comme une mesure partiellement discriminante, dans la mesure où elle exclut de fait les enfants de travailleurs frontaliers, ces derniers poursuivant majoritairement leurs études dans leur pays de résidence. Cette condition de passage de frontière porte également préjudice aux résidents, qui pour des raisons diverses souhaitent suivre un cursus dans son propre pays de résidence. De fait, un étudiant qui réside par exemple à Clervaux et qui doit se rendre sur le campus de l'Université du Luxembourg mettra 4 heures aller-retour en transport en commun. Ce dernier, s'il décidait de prendre un logement étudiant près du campus ne pourrait pas bénéficier de la bourse mobilité !

Cette différence de traitement n'est pas fondée sur une différence objective de situation, mais uniquement sur la traversée (ou non) d'une frontière étatique par rapport au pays de résidence du ménage. Or, selon la jurisprudence constante de la CJUE¹¹, toute mesure qui désavantage un

¹¹ notamment arrêt Gottwald, C-103/06, l'arrêt Gottardo (C-55/00) et dans la jurisprudence Gravier (C-293/83) en matière d'aides à la formation.

travailleur frontalier ou sa famille par rapport à un résident dans une situation comparable constitue une restriction injustifiée à la libre circulation, sauf justification fondée sur des considérations impérieuses d'intérêt général, ce qui ne semble pas démontré ici. En exigeant que l'établissement d'enseignement supérieur se situe à l'étranger pour octroyer la bourse de mobilité, le Luxembourg pose une condition, qui dans son application, désavantage les enfants de travailleurs frontaliers par rapport aux résidents luxembourgeois, en contradiction avec les objectifs d'intégration et de cohésion sociale poursuivis par les règlements européens en matière de coordination des régimes de sécurité sociale.

En France, la mobilité est évaluée sur la base de la distance réelle entre le domicile familial et le lieu d'études, et non sur une logique de franchissement de frontière nationale.

De même, en Belgique, un étudiant d'Arlon poursuivant ses études à Gand ou Anvers peut bénéficier d'un soutien à la mobilité, même s'il ne franchit pas de frontière nationale.

Enfin l'Allemagne propose le BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz), une aide financière aux études qui inclut une composante mobilité, y compris pour les études en Allemagne éloignées du domicile parental. L'attribution du BAföG est basée sur les ressources du foyer et la situation géographique, mais aucune condition n'exige de franchir une frontière nationale.

En maintenant une logique de territorialité rigide, le Luxembourg instaure donc une inégalité de traitement injustifiée, en contradiction avec les principes européens de libre circulation, d'égalité d'accès aux prestations sociales et de non-discrimination indirecte fondée sur la résidence.

*Montants en millions d'euros des bourses accordées
et nombre de bourses versées aux résidents et non-résidents,
par type de bourse et semestre en 2024/2025*

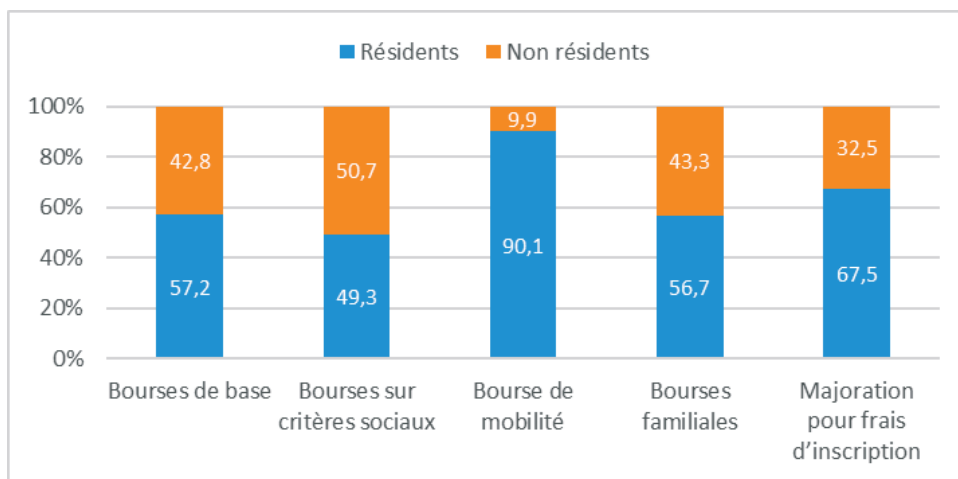
<i>Semestre</i>	<i>Total</i>	<i>...dont pour résidents</i>	<i>...dont pour non-résidents</i>	<i>Nombre de bourses versées</i>	<i>...dont pour résidents</i>	<i>...dont pour non-résidents</i>
Bourses de base						
Hiver	41,6	23,7	17,8	33.867	19.330	14.537
Été	38,2	21,9	16,3	31.080	17.805	13.275
Total	79,8	45,6	34,2	64.947	37.135	27.812
Bourses sur critères sociaux						
Hiver	30,2	15,2	14,9	20.855	10.282	10.573
Été	28,9	14,5	14,4	19.711	9.705	10.006
Total	59,0	29,7	29,3	40.566	19.987	20.579
Bourse de mobilité						
Hiver	22,4	20,2	2,2	14.659	13.219	1.440
Été	20,7	18,7	2,1	13.561	12.208	1.353
Total	43,1	38,9	4,3	28.220	25.427	2.793
Bourses familiales						
Hiver	0,0	0,0	0,0	110	71	39
Été	5,2	3,0	2,3	9.046	5.122	3.924
Total	5,3	3,0	2,3	9.156	5.193	3.963
Majoration pour frais d'inscription						
Hiver	13,0	8,6	4,3	27.906	17.616	10.290
Été	3,7	2,7	1,1	11.782	9.175	2.607
Total	16,7	11,3	5,4	39.688	26.791	12.897

<i>Semestre</i>	<i>Total</i>	<i>...dont pour résidents</i>	<i>...dont pour non-résidents</i>	<i>Nombre de bourses versées</i>	<i>...dont pour résidents</i>	<i>...dont pour non-résidents</i>
Montant anticumul						
Hiver	-12,1	-0,1	-12,1	9.329	46	9.283
Été	-11,0	-0,1	-10,9	8.447	40	8.407
Total	-23,1	-0,1	-23,0	17.776	86	17.690
Montant total versé sous forme de bourses						
Hiver	95,0	67,8	27,2	--	--	--
Été	85,8	60,6	25,2	--	--	--
Total	180,8	128,3	52,5	--	--	--

Sources : MRES, exposé des motifs, projet de loi 8636

Aussi l'analyse de ce tableau permet de mettre deux éléments en évidence :

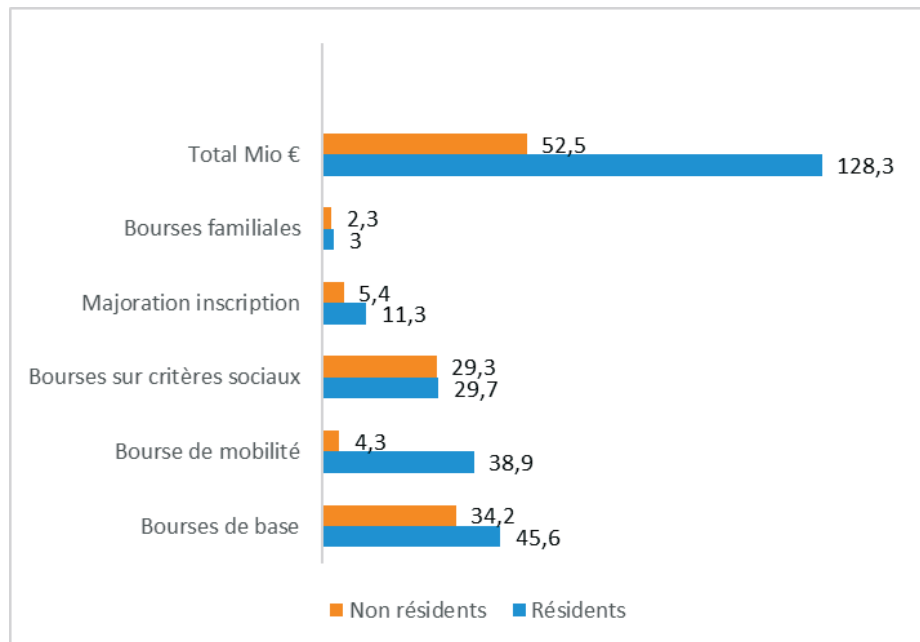
Pourcentage d'étudiants résidents et non-résidents en fonction du type de bourses pour l'année académique 2024/2025



Le graphique met en évidence la répartition, pour l'année académique 2024/2025, des bénéficiaires de différentes catégories de bourses entre étudiants résidents et non-résidents.

On observe que la bourse de mobilité est très majoritairement attribuée aux résidents (90,1 %), les non-résidents n'en représentant qu'une faible part (9,9 %). En revanche, pour les bourses sur critères sociaux, la répartition est presque équilibrée (49,3 % de résidents contre 50,7 % de non-résidents). Les bourses de base et familiales présentent une répartition similaire, légèrement en faveur des résidents (respectivement 57,2 % et 56,7 %). Enfin, la majoration pour frais d'inscription bénéficie davantage aux résidents (67,5 %), mais reste relativement accessible aux non-résidents (32,5%).

Répartition des montants versés par types de bourses aux étudiants résidents et non-résidents en millions d'euros pour l'année académique 2024/2025



Au total, la grande majorité des montants versés au titre des aides financières de l'État pour études supérieures bénéficie aux étudiants résidents. En effet, sur les quelque 180 millions d'euros distribués, plus de 128 millions d'euros, soit environ 70 %, sont attribués à des étudiants ayant leur résidence habituelle au Luxembourg.

Sans surprise, ce sont les bourses de base (45,6 millions d'euros), de mobilité (38,9 millions d'euros) et sociale (29,7 millions d'euros) qui constituent les principaux volets de soutien pour les étudiants résidents. Ces trois catégories concentrent ainsi la majeure partie des montants distribués au Grand-Duché.

Pour les étudiants non-résidents, la répartition est sensiblement différente. Les aides les plus importantes concernent la bourse de base (34,2 millions d'euros), suivie de la bourse sociale (29,3 millions d'euros), puis de la majoration pour frais d'inscription, nettement plus faible, avec 11,3 millions d'euros versés.

Il ressort de ces chiffres que l'augmentation exclusive de la bourse de mobilité, décidée par le gouvernement, bénéficie principalement aux étudiants résidents, accentuant de ce fait l'écart avec les enfants de travailleurs frontaliers, qui se trouvent proportionnellement moins avantagés par cette mesure. Une telle évolution va à l'encontre de l'objectif de cohésion sociale, pourtant au cœur de la philosophie et de la finalité de ce projet de loi.

63. Pour renforcer l'équité dans l'attribution de la bourse de mobilité, la CSL propose d'abolir la condition liée à la frontière et de fonder l'octroi de cette aide sur la location effective d'un logement dans le cadre strictement encadré des études du candidat.

La Chambre des salariés ne peut pas accepter l'argument selon lequel cette approche ouvrirait la porte à d'éventuelles fraudes. Au regard des loyers pratiqués, il apparaît en effet totalement irréaliste qu'un étudiant – et a fortiori les plus démunis – prenne un logement uniquement dans le but d'obtenir indûment une bourse de mobilité.

En d'autres termes, le risque invoqué ne saurait justifier le maintien d'une mesure qui, aujourd'hui, crée une inégalité de traitement entre les étudiants. À réfléchir aussi si, la notion de distance entre le domicile et le campus ne pourrait pas être un critère d'attribution de la bourse mobilité, mais la Chambre des salariés reste prudente face à la notion de distance, le plus juste socialement semble être le critère de location d'un logement pour l'étudiant.

64. Par ailleurs, la CSL revendique une revalorisation des bourses de base et des bourses sociales. Une telle mesure pourrait en effet s'avérer plus bénéfique pour l'ensemble des étudiants, en renforçant directement leur pouvoir d'achat et en répondant de manière plus ciblée aux difficultés financières qu'ils rencontrent.

b) Révision du mécanisme d'indexation

65. Avec le nouveau texte de loi, les montants des différentes composantes de l'aide financière seront exprimés en référence à la valeur 100 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires et l'ajustement des montants interviendra au début du semestre suivant celui au cours duquel une variation d'au moins 2,5 % de cette cote sera constatée.

La CSL ne peut que se réjouir de cette adaptation biannuelle, qui contrairement au dispositif actuel opère une adaptation annuelle au début de chaque année académique.

c) Diminution du taux d'intérêt applicable aux prêts

66. Pour rappel, le prêt étudiant constitue un dispositif financier facultatif mis à disposition des étudiants pour les aider à financer leurs études supérieures. Il n'est en aucun cas obligatoire : un étudiant peut tout à fait bénéficier de bourses sur critères sociaux sans devoir recourir à ce prêt.

Le prêt étudiant se compose de plusieurs éléments :

- Un **prêt de base** d'un montant de 3 250 euros par semestre.
- Une majoration sur **critères sociaux**, attribuée en fonction des revenus du foyer.
- Une majoration pour couvrir les **frais d'inscription**.

Conditions d'octroi

Le prêt étudiant n'est pas attribué automatiquement. Il doit faire l'objet d'une demande expresse de l'étudiant. Ce dernier doit s'adresser à l'une des banques partenaires de l'État, figurant sur la liste des établissements conventionnés.

Garantie de l'État et taux d'intérêt

Ce prêt est garanti par l'État et accordé à un taux d'intérêt plafonné à 2 %, ce qui en fait une solution de financement particulièrement avantageuse comparée aux prêts classiques du marché.

Remboursement

Le remboursement du prêt étudiant doit débiter au plus tard deux ans après la fin ou l'interruption des études. L'étudiant dispose alors d'un délai maximum de 10 ans pour rembourser l'intégralité du montant emprunté.

Le projet de loi prévoit une réduction du taux d'intérêt des prêts étudiants, qui passe de 2 % à 1,8 % au maximum. La part excédant ce plafond restera, comme actuellement, prise en charge par l'État.

Cette mesure a pour objectif de diminuer la charge financière supportée par les bénéficiaires, dans un contexte de hausse généralisée du coût de la vie, tout en renforçant l'équité et la soutenabilité du dispositif.

Le texte prévoit également une révision du mode de calcul du taux appliqué, en abaissant le supplément ajouté au taux de référence Euribor : celui-ci passe de 0,5 % à 0,1 %.

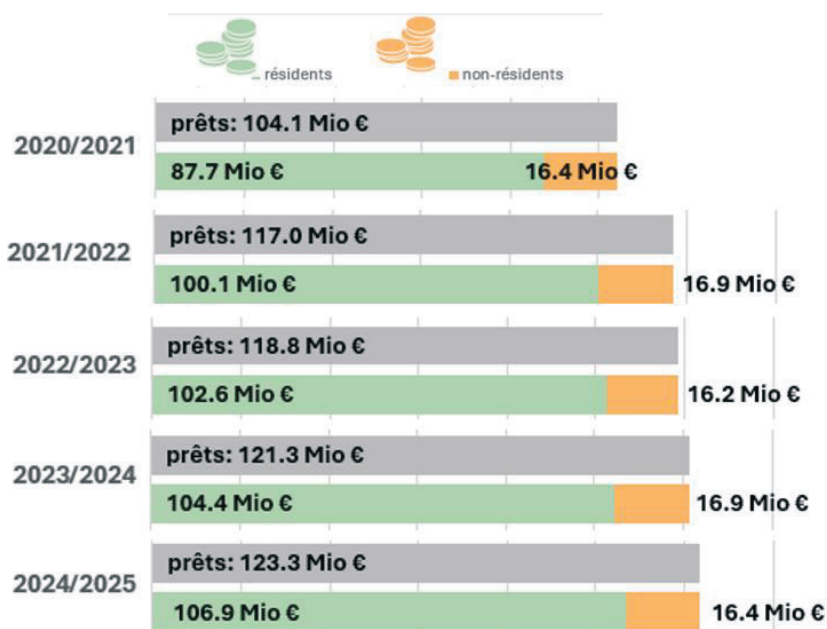
Cette modification s'appuie sur une évolution structurelle du traitement administratif des prêts.

Ce sont les deux seuls éléments du « prêt pour étudiant » qui font l'objet d'une révision dans le projet de loi 8636.

67. Si d'un point de vue pragmatique, la CSL devrait saluer cette mesure qui allège la charge financière des prêts engrangés par les étudiants, elle reste cependant prudente quant à ce

mécanisme qui encourage l'endettement avant même d'être en mesure de travailler et de pouvoir honorer cette dette.

Évolution des montants des prêts accordés en millions d'euros



Sources : MRES, exposés des motifs, projet de loi 8636

Bien que les prêts étudiants offrent une aide temporaire pour couvrir les frais de scolarité, ils représentent un poids financier considérable à long terme. Le montant des dettes accumulées et la pression qui en découle peuvent avoir un impact significatif sur l'avenir financier des étudiants. En effet, cette dette peut influencer leurs décisions professionnelles, les contraignant à privilégier des emplois mieux rémunérés au détriment de leur épanouissement personnel ou de leur passion.

Un autre effet pervers majeur du prêt étudiant est son impact sur les inégalités sociales. Les étudiants issus de milieux moins favorisés, qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour financer leurs études, sont souvent contraints de contracter des prêts plus élevés que leurs pairs issus de familles plus aisées, qui peuvent se permettre de financer les études de leurs enfants sans recourir à l'emprunt. Cette différence dans le financement des études exacerbe les inégalités sociales et crée une compétition déloyale entre les étudiants. En outre, une fois diplômés, les étudiants endettés se retrouvent dans une situation désavantageuse, avec des difficultés à rembourser une dette importante tout en tentant de maintenir un niveau de vie comparable à celui de leurs camarades non endettés.

d) *Élargissement du champ des frais admissibles*

68. La réforme élargit le champ des frais pouvant donner lieu à une majoration de l'aide financière.

Alors que la loi de 2014 ne visait que les frais d'inscription, le projet inclut désormais également les frais liés au programme d'études concernés (équivalence du diplôme de fin d'études secondaires, tests de langue ...). Le plafond des 3.800 euros (50% sous forme de bourse et 50% sous forme de prêt) est quant à lui inchangé.

69. La CSL approuve cet élargissement des frais mais pointe à nouveau le fait que les frais supplémentaires sont de facto ceux engendrés dans le cadre d'études à l'étranger et concernera donc majoritairement les étudiants résidents au Luxembourg qui effectueront des études à l'étranger.

Dans ce contexte, la CSL souhaite souligner que la répartition des frais d'inscription (et les frais liés à celle-ci) entre la bourse et le prêt n'envoie pas un signal positif à l'étudiant. La Chambre des salariés préconise plutôt que l'intégralité des frais liés à l'inscription soit couvert totalement par la bourse et n'apparaisse plus au niveau du prêt.

e) Statut d'études à temps partiel

70. Le projet de loi introduit une disposition spécifique pour les étudiants inscrits à temps partiel. Ces étudiants pourront désormais bénéficier de l'ensemble des volets de l'aide financière (bourses, majorations, prêts), à hauteur de la moitié des montants accordés aux étudiants à temps plein.

En contrepartie, la durée maximale d'attribution de l'aide est doublée, afin de tenir compte du rythme d'études plus étalé dans le temps.

La CSL approuve cette ouverture au temps partiel.

f) Encadrement des études supplémentaires après un programme d'études achevé (« Zweitstudium »)

71. Le texte prévoit également un cadre juridique pour les situations où un étudiant souhaite entreprendre un nouveau programme d'études après avoir déjà terminé avec succès un programme du même cycle bénéficiant de l'aide financière.

72. La CSL approuve cette initiative et ne peut que saluer cette mesure qui ouvre la voie vers les spécialisations ou réorientations.

g) Suppression de l'aide financière pour les études de troisième cycle dans le cadre du présent dispositif

73. Le projet de loi prévoit que les programmes d'études de troisième cycle (doctorat) ne seront plus éligibles au régime général de l'aide financière de l'État.

Cette suppression s'explique par la création d'un dispositif distinct d'aide à la formation doctorale, dans le cadre du projet de loi relatif à l'organisation du Fonds national de la recherche (FNR).

74. La CSL ayant été saisie pour avis renvoie à ce sujet à l'avis qu'elle a émis dans le cadre du projet de loi relatif à l'organisation du Fonds national de la recherche (FNR)n°8580.

h) Renforcement de l'encadrement des étudiants en situation grave et exceptionnelle

75. Il s'agit ici de prévoir une définition plus large que dans la loi actuelle qui est essentiellement centrée sur le handicap.

Désormais deux cas de figure sont visés dans le présent projet de loi, à savoir :

- l'entrave à la progression académique causée par une altération substantielle, durable ou définitive affectant le déroulement des études et ;
- la précarité sociale et financière avérée, attestée par un service social, empêchant l'étudiant de subvenir à ses besoins essentiels.

La majoration correspondante sera aussi indexée automatiquement et de façon biannuelle.

La Chambre des salariés se réjouit particulièrement de cet élargissement de point de vue qui intègre aussi la notion de précarité sociale de l'étudiant. La CSL réaffirme cependant son questionnement quant au bien-fondé de la condition de l'utilisation du prêt à l'obtention de cette majoration exceptionnelle.

i) Introduction d'une prime de réussite

76. Le projet de loi instaure une prime de réussite de 250 euros pour les étudiants ayant achevé avec succès un programme d'études financé par l'aide de l'État.

77. La prime de réussite n'est pas une nouveauté. Elle existait déjà sous le nom de « *prime d'encouragement* », et ses conditions étaient beaucoup plus avantageuses que celles proposées aujourd'hui. Elle permettait de soutenir les étudiants lors de leur entrée sur le marché du travail, d'autant plus que l'accès automatique au chômage pour les jeunes a été supprimé en 2006. Elle pouvait aussi aider à rembourser tout ou partie d'un prêt étudiant.

La nouvelle version de cette prime ne sert qu'à des fins statistiques et il n'est même pas prévu qu'elle soit indexée.

À l'origine, cette prime avait une réelle fonction d'encouragement et de récompense, comme le prévoyait le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures abrogé en 2014 :

« Article 7-Des primes d'encouragement

(1) Une prime d'encouragement de 1^{er} cycle d'un montant de 1.000.- € est accordée aux étudiants ayant réussi avec succès et dans les délais officiellement prévus plus une année, le premier cycle de leurs études universitaires ou de niveau universitaire tel que défini à l'article 1 sub 4.1.a) de la loi du 22 juin 2000 Cette prime de 1^{er} cycle n'est accordée qu'une seule fois aux étudiants en question après qu'ils ont terminé avec succès leur 1^{er} dans les délais définis à l'art. 5 sub. 4 de la loi du 22 juin 2000.

(2) Une prime d'encouragement de 2^e cycle d'un montant de 2.000.- € est accordée aux étudiants ayant réussi avec succès et dans les délais officiellement prévus, le deuxième cycle de leurs études universitaires ou de niveau universitaire ainsi que le cycle unique des études supérieures non-universitaires. Cette prime n'est accordée qu'une seule fois aux étudiants en question après avoir terminé dans les délais et avec succès leur cycle d'études respectif.

(3) Une prime d'encouragement de 3^e cycle d'un montant de 2.000.- € par an et d'un montant maximal de 8.000.- € est accordée aux étudiants qui ont obtenu un diplôme de 3^e cycle. Cette prime de 3^e cycle est accordée aux étudiants ayant terminé avec succès et dans les délais prévus leurs études de 3^e cycle.

(4) Pour l'étudiant ayant contracté un prêt garanti par l'Etat, les montants des primes d'encouragement des 2^e et 3^e cycles sont utilisés pour le remboursement de son prêt. Les primes sont virées directement à l'institut de crédit sur le compte prêt de l'étudiant. Au cas où l'étudiant n'a pas contracté de prêt, les primes sont versées directement à l'étudiant. »

Cette prime de réussite, bien que présentée comme une nouvelle avancée, apparaît limitée et nettement en deçà des dispositifs existant par le passé. La CSL ne peut que dénoncer un effet d'annonce de la part du gouvernement.

Conclusion

78. La Chambre des salariés salue la volonté affichée du gouvernement d'adapter le dispositif d'aide financière de l'État aux réalités actuelles, à travers quelques ajustements tels que la revalorisation de la bourse de mobilité, l'indexation automatique des montants sur l'échelle mobile, la baisse marginale du taux d'intérêt des prêts étudiants ou encore la réintroduction d'une prime de réussite.

79. Cependant, la revalorisation de la seule bourse de mobilité, limitée dans son montant et dans ses conditions d'octroi, avantage principalement les étudiants traversant une frontière et exclut de fait les enfants de travailleurs frontaliers et les étudiants résidents éloignés du campus luxembourgeois, accentuant ainsi une inégalité de traitement contraire aux principes d'équité et de cohésion sociale.

80. Pour renforcer l'équité dans l'attribution de la bourse de mobilité, la CSL propose d'abolir la condition liée à la frontière et de fonder l'octroi de cette aide sur la location effective d'un logement dans le cadre strictement encadré des études du candidat.

81. La CSL exprime également ses réserves quant au recours accru aux prêts étudiants, qui risque de fragiliser l'avenir financier des jeunes diplômés en les engageant dans un endettement précoce, souvent incompatible avec un démarrage professionnel serein.

82. De même, la nouvelle prime de réussite, au montant limité et non indexée, ne saurait compenser l'absence d'un véritable soutien à la transition vers l'emploi et relève davantage d'un effet d'annonce que d'une mesure structurelle.

83. De plus, la CSL demande la revalorisation des bourses de base et des bourses sociales. Une telle mesure pourrait en effet s'avérer plus bénéfique pour l'ensemble des étudiants, en renforçant directement leur pouvoir d'achat, notamment en faveur des étudiants dans une situation plus précaire.

84. La Chambre des salariés exige de créer un dispositif d'aides aux études supérieures en faveur des salariés encore en activités, qui souhaitent reprendre leurs études pour se former et évoluer, changer de voie professionnelle ou faire face à une mise au chômage future, et enfin également en faveur des demandeurs d'emploi, qui pour améliorer leur employabilité souhaitent suivre des études supérieures.

Or la formation professionnelle continue coûte extrêmement chère en temps et en argent, ce qui n'incite ni les salariés, ni les demandeurs d'emploi à s'y aventurer malgré des envies ou nécessités de reconversion au vu de l'évolution du marché du travail. La CSL demande que pour eux, au moins les frais d'inscription et de scolarité, sans lien avec les autres composantes des bourses d'études, soient pris en charge par l'État.

85. Enfin, la CSL souhaite attirer l'attention des auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sur les risques de complexification administrative liés à un accroissement du nombre de justificatifs exigés tant aux parents qu'aux étudiants. Le principe de simplification administrative, régulièrement mis en avant par le gouvernement, doit pleinement s'appliquer dans le cadre des aides financières pour études supérieures.

Il convient également de rappeler que la digitalisation ne garantit pas, en soi, la simplification : ces deux notions ne doivent pas être confondues. Une procédure numérisée peut demeurer lourde si elle implique une multiplication de documents, de déclarations ou d'étapes inutiles. Il importe donc de privilégier une simplification réelle, centrée sur la réduction des démarches et la clarté des exigences.

86. Au regard de l'ensemble des éléments développés précédemment, la Chambre des salariés salue plusieurs avancées contenues dans le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal relatifs à l'aide financière de l'État pour études supérieures. Tout en reconnaissant ces aspects positifs, elle invite toutefois les auteurs à poursuivre leur réflexion sur certaines mesures proposées, afin de s'assurer qu'elles contribuent pleinement au renforcement de l'égalité des chances et au soutien effectif des étudiants dans leur parcours de formation, dans une approche toujours plus équitable, cohérente et adaptée aux réalités du terrain.

Luxembourg, le 18 décembre 2025

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

