



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

CH/vg

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2012
2. Echange de vues au sujet du nouveau régime des aides financières de l'Etat pour études supérieures
3. Informations sur les projets de modification des modalités d'attribution des fonds publics au secteur cinématographique (demande du groupe « déi gréng » du 22 mai 2012)
4. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel remplaçant M. Claude Haagen, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, Mme Tessy Scholtes remplaçant Mme Diane Adehm, M. Serge Wilmes

M. François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,
Ministre des Communications et des Médias

M. Germain Dondelinger, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la
Recherche

Mme Christiane Huberty, Mme Anne Tescher, de l'Administration
parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. Claude Haagen

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2012

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

2. Echange de vues au sujet du nouveau régime des aides financières de l'Etat pour études supérieures

Il est rappelé que dans un premier temps, le groupe politique « déi gréng » avait sollicité une heure d'actualité en séance publique de la Chambre des Députés en vue de dresser un premier bilan du nouveau régime des aides financières de l'Etat pour études supérieures. D'un commun accord, il a été retenu par la suite de traiter ce sujet plutôt dans le cadre d'une réunion de la Commission compétente.

En vue de cette réunion, le représentant du groupe politique « déi gréng » a fait parvenir à M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche un aperçu sur les questionnements dont il serait utile de tenir compte pour dresser un premier bilan du nouveau régime mis en place par la loi du 26 juillet 2010 modifiant e.a. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (cf. annexe 1).

Les membres de la Commission se voient mettre à disposition un dossier établi par les responsables du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche fournissant des éléments de réponse aux questionnements soulevés (cf. annexe 2). Fondées sur le catalogue de questions soumis, les informations proposées s'articulent autour de deux grands volets : d'une part, il s'agit de dresser, données statistiques à l'appui, un premier bilan de la mise en œuvre du nouveau régime, et, d'autre part, il convient de faire le point sur la procédure européenne qui est actuellement en cours en relation avec la législation luxembourgeoise.

• Mise en œuvre du nouveau régime d'aides financières de l'Etat pour études supérieures

Pour une présentation détaillée de l'ensemble des données évoquées au sujet de la mise en œuvre du nouveau régime d'aides financières de l'Etat pour études supérieures, il est renvoyé au dossier repris à l'annexe 2 du présent procès-verbal (p. 1-4, points 1-3).

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Il est relevé que selon les données relatives au pourcentage d'aides financières accordées par pays d'études (cf. annexe 2, p. 2, point 1.3.), le Luxembourg, tout en figurant en tête du classement, ne représente que 22,88% en 2010-2011.

- Il ressort en outre du dossier proposé par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qu'en 2011, 126 recours gracieux (hormis les recours introduits sur base du

critère de résidence) ont été introduits, ce qui équivaut à 0,98% des dossiers traités (cf. annexe 2, p. 2, point 1.4.). A préciser qu'aucun de ces recours n'a été suivi d'un recours en justice.

Suite à une question afférente, il est précisé que les données informatiques disponibles ne renseignent pas sur l'issue des recours gracieux susmentionnés, ces recours étant classés dans les dossiers respectifs des candidats.

A rappeler en outre que les dossiers ayant fait l'objet d'une réclamation introduite auprès du Médiateur sont présentés dans les rapports annuels de ce dernier, rapports dont le volet consacré à l'enseignement supérieur fait à chaque fois l'objet d'un examen par la Commission parlementaire.

En ce qui concerne en général les raisons de la décision de refus d'un dossier, le motif le plus souvent répertorié par l'administration est le dépassement des dates limites.

- Il est confirmé qu'il n'existe pas de limite d'âge en matière d'attribution d'aides financières pour études supérieures.

Le principal critère pris en compte pour le calcul de la pondération entre la bourse et le prêt est le revenu de l'étudiant.

- Il est soulevé la question de savoir s'il n'a pas été envisagé de moduler éventuellement les aides financières en fonction de l'éloignement du lieu d'études et en fonction des coûts des études qui sont quand même fort variables.

En réponse, il est expliqué que le principe de la liberté de chaque citoyen de faire des études dans les universités de son choix est ancré dans la Constitution et que le nouveau système d'aides financières est précisément censé permettre à tout jeune résident de faire les études de son choix dans la ville de son choix. De fait, les aides financières n'ont jamais été conçues comme instrument permettant de réguler ces choix. Par conséquent, le montant des aides accordées est indépendant du lieu d'études.

Il est vrai que les frais d'inscription sont fort variables en fonction des pays et des établissements visés. Comme les universités anglaises sont souvent invoquées comme exemples d'établissements exigeant des frais très élevés, l'expert gouvernemental tient à préciser que ces frais ne doivent pas être versés par l'étudiant au moment de son inscription. Ils sont plutôt avancés à ce moment par les autorités anglaises, et il appartient à l'étudiant de les rembourser une fois qu'il a terminé ses études et qu'il a trouvé un emploi. Ce remboursement s'échelonne alors sur une période de dix ans.

Il ne faut pas non plus oublier qu'en vertu de l'article 3, paragraphe (3) de la loi du 22 juin 2000 tel qu'il a été modifié par la loi précitée du 26 juillet 2010, le montant de base dont l'étudiant peut bénéficier par année (13.000 euros) « peut être majoré par les frais d'inscription dépassant un forfait de 100 euros jusqu'à concurrence de 3.700 euros par année académique ».

D'un point de vue social, le paragraphe précité prévoit aussi la possibilité d'accorder une majoration supplémentaire jusqu'à concurrence de 1.000 euros « à l'étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle et qui est confronté à des charges extraordinaires ».

- Dans ce contexte, l'article 4, paragraphe (6) de la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures tel qu'il a été modifié par la loi précitée du 26 juillet 2010 dispose que « [l]a majoration allouée à l'étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle est ajoutée à raison de 50 pour cent au montant de la bourse et à raison de 50 pour cent au montant du prêt ». A la page 3 (point 1.6.2.) du dossier établi par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (cf. annexe 2) sont énumérés les cas servant de ligne de conduite pour déterminer une « situation grave et exceptionnelle ». Il s'agit en l'occurrence des cas suivants : invalidité attestée, maladie grave dont les charges supplémentaires ne sont pas couvertes par l'assurance maladie, situation sociale difficile documentée par le suivi d'une assistante sociale, légitime confiance.

En ce qui concerne le critère de la légitime confiance, il implique que des étudiants ayant entamé des études supérieures dans un établissement donné et qui se sont vu accorder des aides financières en fonction de la législation antérieure pouvaient légitimement admettre, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau régime, qu'ils allaient pouvoir bénéficier de l'aide financière comme par le passé. Si l'établissement qu'ils fréquentent n'est toutefois plus éligible en fonction des nouveaux critères, ils ont la possibilité d'invoquer le principe de la légitime confiance.

- Pour ce qui est des étudiants qui abandonnent définitivement leurs études au cours d'une année académique, il y a lieu de rappeler que, pour éviter d'éventuels abus, les aides financières sont liquidées chaque année en deux tranches, une pour le semestre d'hiver et une pour le semestre d'été. Pour bénéficier de la seconde tranche, l'étudiant doit ainsi fournir certaines preuves de son assiduité pendant le premier semestre de l'année académique et, dans le cas d'inscriptions semestrielles, le certificat d'inscription pour le semestre d'été ainsi qu'une preuve de paiement des frais d'inscription.

Les étudiants qui abandonnent leurs études au cours du semestre ne sont toutefois pas obligés de rembourser les montants qui leur ont été attribués d'ores et déjà sous forme de bourse. Il est évident qu'ils devront néanmoins rembourser le prêt.

En ce qui concerne l'obligation pour les étudiants de renseigner sur leurs résultats obtenus au cours d'un semestre, il est expliqué que suite à l'implémentation du processus de Bologne, les universités, y compris les universités allemandes et autrichiennes, sont dans l'obligation de prévoir, pour les cursus de bachelor et de master, des examens à des intervalles réguliers. En ce qui concerne les cursus qui sont encore et toujours fondés sur le système des « Scheine », il existe la possibilité pour les étudiants de se faire établir des certificats de présence.

- Il est soulevé la question de savoir si, parallèlement à la mise en œuvre du nouveau régime d'aides financières, les dépenses budgétaires ont pu être réduites suite à la suppression des allocations familiales dans le chef des étudiants poursuivant des études supérieures.

Les représentants gouvernementaux font valoir que le nouveau régime d'aides financières pour études supérieures en tant que tel n'est pas à considérer comme mesure d'économie.

Il est retenu que la Commission s'enquerra auprès de la Ministre de la Famille et de l'Intégration sur l'évolution du montant annuel des allocations familiales depuis l'entrée en vigueur du nouveau système d'aides financières pour études supérieures¹.

- En relation avec les prêts pour études supérieures garantis par l'Etat et plus particulièrement avec le taux d'intérêt fixe à prendre en charge par l'étudiant, il est constaté que dans le rapport d'activité 2011 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche est retenu ce qui suit :

« Conformément à l'article 7 de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière pour études supérieures « [...] l'Etat s'engage à supporter, sous forme de subventions, une partie des intérêts en rapport avec l'allocation des prêts ». La convention signée entre l'Etat et les instituts de crédit en date du 17 novembre 2000 arrête que le taux d'intérêt sur les prêts étudiants correspond au taux d'intérêt prêteur EURIBOR (6 mois) + 0,5%. L'étudiant paie un taux fixe de 2%. L'Etat paie deux fois par an la différence entre le taux d'intérêt prêteur EURIBOR et le taux d'intérêt de 2% payé par l'étudiant » (p. 14).

Dans ce contexte se pose la question de savoir, dans le cas où le taux d'intérêt prêteur réel se situe à un moment donné en dessous des 2% à assumer par l'étudiant, qui a le bénéfice de la différence.

En réponse, il est précisé que cette donnée échappe au contrôle du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Il est néanmoins envisageable de s'enquérir auprès des instituts bancaires sur les pratiques en vigueur en cette matière.

¹ Un courrier afférent a été adressé à Mme la Ministre de la Famille et de l'Intégration le 12 juin 2012 (cf. courrier électronique du 12 juin 2012).

En tout état de cause, ceci n'entraîne pas une augmentation des charges de l'Etat, le delta étant calculé à partir des 2%.

- **Question européenne**

En ce qui concerne la question européenne, la documentation mise à la disposition des membres fait le point sur l'état actuel du dossier (cf. annexe 2, p. 5-6). Elle reprend également, en annexe, les documents utiles dans ce contexte.

Rappelons que le 27 février 2012, la Commission européenne a notifié un avis motivé au Grand-Duché de Luxembourg dans le dossier des aides financières de l'Etat pour études supérieures. La documentation soumise aux membres comporte aussi bien cet avis motivé que la réponse circonstanciée que le Gouvernement a fait parvenir à la Commission européenne le 8 mai 2012.

Dans cette réponse, le Gouvernement a indiqué les deux éléments qui justifient le critère de la résidence dans l'octroi de l'aide financière pour études supérieures :

- *Caractère proportionné* de l'aide financière pour études supérieures : si les non-résidents devaient bénéficier de l'aide financière, ceci augmenterait de 130,8% le nombre des bénéficiaires et augmenterait le budget des bourses attribuées de 128,7% (+113.334.000 euros). Il en résulterait une charge déraisonnable pour le budget des dépenses de l'Etat luxembourgeois.
- *Caractère approprié* : l'objectif poursuivi étant d'augmenter le nombre de diplômés pour soutenir le développement de l'économie, la question est de savoir dans quelle mesure les jeunes diplômés (même ceux en mobilité) réintègrent le marché de l'emploi luxembourgeois. Le retour des étudiants ayant obtenu un diplôme à l'étranger est de 71% (81% parmi les Luxembourgeois et 45% auprès des résidents non luxembourgeois).

Par ailleurs, le Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle dans les recours intentés par des travailleurs frontaliers en matière d'aides financières de l'Etat pour études supérieures. La réponse formelle et circonstanciée introduite dans ce contexte par le Gouvernement luxembourgeois le 26 avril 2012 est également jointe au dossier.

A noter en outre que M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche avait demandé à la Présidence danoise l'inscription à l'ordre du jour du Conseil « Education » qui s'est tenu le 11 mai 2012 à Bruxelles d'un point spécifique relatif aux défis à venir en matière d'aides financières pour études supérieures. L'objectif était de lancer un débat sur les effets contraires que peuvent avoir deux politiques distinctes de l'Union européenne, à savoir celle du marché intérieur et de l'accès aux avantages sociaux, d'une part, et celle liée à l'éducation, d'autre part. Un document afférent est repris dans le dossier distribué. Le Luxembourg a alors bénéficié du soutien entre autres du Danemark (présidence), de la Suède, de l'Autriche, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Allemagne.

Quant à la suite, la Commissaire a indiqué qu'elle entend attendre la fin de la procédure relative à la question préjudicielle avant de procéder en la matière.

A noter encore qu'au cours de la semaine du 11 juin 2012 est attendu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne concernant la législation néerlandaise en matière d'aides financières pour études supérieures². Dans ses conclusions relatives à cette affaire, présentées le 16 février 2012, l'avocate générale ne s'est pas opposée en principe à une clause de résidence, mais elle a conclu que « bien que cette disposition puisse, en principe,

² Cet arrêt est intervenu le 14 juin 2012.

être justifiée sous l'angle de son objectif social, les Pays-Bas n'ont pas démontré que la condition de résidence est un moyen approprié et proportionné d'atteindre cet objectif ». Ces conclusions n'ébranlent donc nullement la position luxembourgeoise, d'autant qu'il existe des différences notables entre les systèmes d'aides financières néerlandais et luxembourgeois. Ainsi, il ne faut pas perdre de vue que les Pays-Bas proposent une offre universitaire complète et ne favorisent la mobilité qu'à titre subsidiaire, tandis que le Luxembourg mise essentiellement sur la mobilité et possède une université nationale en ordre subsidiaire. Dans le premier pays, les enfants de travailleurs frontaliers obtiennent des aides pour faire des études *aux Pays-Bas*, le financement portable étant par contre soumis à des conditions de résidence : pour obtenir le financement des études supérieures ailleurs qu'aux Pays-Bas, un étudiant doit avoir légalement séjourné aux Pays-Bas pendant au moins trois années au cours des six années précédant le début des études à l'étranger. Cette condition s'applique quelle que soit la nationalité de l'étudiant.

La position luxembourgeoise consiste à faire valoir que les aides financières de l'Etat pour études supérieures sont une mesure de politique nationale en matière d'enseignement supérieur. Cette mesure vise, d'une part, à conforter une politique d'enseignement supérieur fondée essentiellement sur la mobilité et la formation des étudiants à l'étranger, et, d'autre part, à augmenter à 66% d'ici 2020 le taux de résidents diplômés de l'enseignement supérieur, et ce conformément à la stratégie Europe 2020. En outre, pour les autorités luxembourgeoises, l'aide en question est un droit personnel pour l'étudiant destiné à l'émanciper des contraintes financières et sociales de sa famille et à lui conférer une garantie d'autonomie dans le choix de son avenir.

Alors que la plupart des autres Etats membres de l'UE proposent une offre plus ou moins complète en termes d'enseignement supérieur, le Luxembourg mise traditionnellement sur la mobilité. Né d'une nécessité dans le contexte économique peu favorable du XIXe siècle, ce choix a été par la suite maintenu de façon volontaire, dans la mesure où le fait que les jeunes soient amenés à poursuivre des études supérieures dans un autre pays est susceptible de constituer un enrichissement non seulement pour l'individu mais aussi pour la société et l'Etat luxembourgeois.

Le principe historique de la mobilité est soutenu par celui de la portabilité des aides financières pour études supérieures. A noter dans ce contexte que les aides financières de la plupart des autres Etats membres ne peuvent être exportées de façon générale dans un autre Etat membre. De fait, contrairement au Luxembourg, la plupart des autres Etats membres appliquent une double clause de résidence : pour obtenir une aide financière de l'Etat pour études supérieures, les requérants ne doivent pas seulement résider sur le territoire, mais aussi y faire leurs études.

En ce qui concerne la clause de résidence luxembourgeoise, qui exige seulement que l'intéressé réside sur le territoire national, il convient de souligner qu'elle existait bien avant la modification du système introduite par la loi précitée du 26 juillet 2010.

Il ne faut pas non plus oublier que des obstacles d'accès directs et indirects continuent à exister dans d'autres Etats membres à l'égard des étudiants non résidents ou non nationaux (cf. décret Simonet en Belgique qui limite l'accès des étudiants non résidents à certaines formations relevant du domaine des professions de santé).

Comme signalé ci-dessus, en cas d'une décision négative de la Cour de justice de l'Union européenne, une extension des aides financières aux non-résidents entraînerait une charge déraisonnable pour le budget des dépenses de l'Etat luxembourgeois par rapport à l'objectif poursuivi.

Un retour au régime antérieur n'est plus possible, étant donné que celui-ci comportait aussi une clause de résidence.

Une décision négative de la Cour de justice de l'Union européenne remettrait aussi en cause le principe fondamental de la traditionnelle mobilité des étudiants luxembourgeois. Par ailleurs, un système qui ne serait pas basé sur la mobilité estudiantine n'est pas voulu.

3. Informations sur les projets de modification des modalités d'attribution des fonds publics au secteur cinématographique (demande du groupe « déi gréng » du 22 mai 2012)

Pour des raisons de temps, ce point n'a pas pu être abordé. Il est reporté à une séance ultérieure.

4. Divers

- La prochaine réunion de la Commission aura lieu le **jeudi 21 juin 2012, à 14.30 heures**. Elle sera consacrée à l'examen de plusieurs documents européens.

- Sont en outre d'ores et déjà prévues les réunions suivantes :

- Le **lundi 2 juillet 2012, à 10.30 heures**, la Commission se verra présenter les grandes lignes de l'avant-projet de loi relatif aux centres de recherche publics. A la même occasion sera évacué le point 3 de l'ordre du jour de la présente réunion qui a dû être reporté pour des raisons de temps.
- La réunion du **lundi 9 juillet 2012, à 10.30 heures**, sera consacrée à la préparation du débat d'orientation 6380 sur la neutralité d'Internet (rapporteur : M. Eugène Berger).

Luxembourg, le 21 juin 2012

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Marcel Oberweis

Annexes :

1. Courrier de M. le Député Claude Adam comportant un catalogue de questionnements dont il serait utile de tenir compte en vue de dresser un premier bilan du système actuel d'aides financières de l'Etat pour études supérieures
2. Dossier relatif au nouveau régime d'aides financières de l'Etat pour études supérieures établi par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche



Monsieur François Biltgen
Ministre de l'Enseignement
supérieur et de la Recherche

Luxembourg, le 25 mai 2012

Catalogue des éléments utiles pour dresser le 1^{er} bilan du système actuel d'aide financière de l'Etat pour études supérieures

Préparation en vue de la réunion de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace du lundi, 11 juin 2012

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous soumettre ici un catalogue avec des informations et des questions à discuter qui nous semblent utiles pour dresser le 1er bilan du nouveau régime d'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Certaines de ces informations furent déjà remises par vos soins aux membres de notre commission parlementaire ou fournies en réponse à des questions parlementaires depuis la demande de ce bilan par mon groupe parlementaire déli gréng en date du 10 janvier 2012. Il me semble néanmoins pertinent de dresser ici un catalogue détaillé des questions et des informations devant faire partie d'un premier bilan. Enfin, je tiens à vous rappeler que le 13 juillet 2010, au moment du vote de la nouvelle loi à la Chambre, les député-e-s avaient unanimement considéré dans une motion qu'une évaluation serait nécessaire un an après l'entrée en vigueur du nouveau régime et vous avaient invité à procéder à une telle évaluation.

1. Comparaison du nouveau régime par rapport à l'ancien :

- + Nombre de demandes d'aide financières introduites l'année précédant la réforme et évolution depuis son entrée en vigueur ;
- + Nombre de demandes par semestres refusées avant et après la réforme (depuis 2008/09) : Combien de refus pour chacun des 6 motifs suivants : 1) dossier incomplet ; 2) établissement ou formation non éligible, 3) personne non éligible au regard de sa résidence étrangère ; 4) résultats jugés gravement insuffisants ; 5) date limite pour la demande dépassée ; 6) autres motifs ;
- + Parmi les étudiants déboutés pour cause de résidence étrangère (motif n°3 ci-dessus), combien voulaient étudier au Luxembourg et combien dans leur pays de résidence voire un pays tiers ?

- + Pourcentage des demandes acceptées pour des études au Luxembourg, par rapport aux demandes accordées pour des études à l'étranger ;
- + Nombre de recours introduits contre les décisions d'attribution ou de refus des aides financières : Combien de recours est-ce qu'il y avait avant la réforme ?
- + Combien d'enfants de nationalité luxembourgeoise, mais habitant hors du pays se sont vus refuser leur demande ?
- + Quelle est l'évolution du montant total des bourses accordées depuis la rentrée 2008/09?
- + Combien de demandes furent introduites en vue de toucher le montant supplémentaire pour les élèves en « *situation grave et exceptionnelle* » depuis la rentrée 2010/11 ? Est-ce qu'ils ont obtenu à chaque fois le montant maximal ?
- + Combien de ces demandes pour « *situation grave et exceptionnelle* » furent refusées? Quel fut le motif de chacun des refus ?
- + Quels sont les critères objectifs ou subjectifs d'appréciation de cette « *situation grave et exceptionnelle* » ?
- + Combien d'étudiants ont déclaré toucher un revenu, respectivement avoir un emploi à côté de leurs études (dont le montant a été déduit des aides accordées) ;
- + Quels sont les critères objectifs ou subjectifs d'appréciation des « *résultats jugés gravement insuffisants* » avec lesquels le Ministère justifie certains refus d'aide financière ? A partir de quel seuil les résultats sont-ils jugés gravement insuffisants ?
- + Comment la durée de traitement des demandes auprès du CEDIES a-t-elle évolué ? Quelle est l'évolution des retards au niveau du paiement/de la liquidation effective de la partie « bourse » de l'aide financière ?
- + Est-ce qu'il y a un besoin de réorganisation ou d'évolution du personnel du CEDIES ?
- + Remarques positives et négatives adressées au Ministère par des étudiants ayant obtenu l'aide financière ?
- + Remarques des associations estudiantines adressées au Ministère depuis l'entrée en vigueur de la réforme ?
- + Analyse du Ministère sur ce qui fonctionne bien ou moins bien dans le nouveau système, indépendamment de la question de la non-conformité à la législation européenne ;

2. Est-ce que la réforme a atteint ses objectifs ?

La loi de 2010 s'était orientée autour de quatre objectifs assez clairs :

- a) permettre matériellement à tout jeune résident luxembourgeois de suivre des études supérieures ou universitaires indépendamment du revenu ou de la volonté des parents,

- b) augmenter le nombre des diplômés de l'enseignement supérieur,
- c) réduire en même temps les dépenses budgétaires par la suppression du paiement des allocations familiales à l'âge de 18 ans et du boni pour enfants (qui passe dans le montant de l'aide financière),
- d) et améliorer, respectivement faciliter la collecte de données fiables sur la population estudiantine résidente.

→ Est-ce que ces quatre objectifs ont déjà été atteints ?

3. Autres questions :

+ Evolution du risque d'endettement : Est-ce qu'il y a des chiffres quant aux montants des prêts accordés et effectivement liquidés par les banques aux étudiants autorisés ? Dans la négative, il nous semble très utile de dresser un tel bilan.

+ Prêt à taux fixe : A l'inverse de votre réponse à ma question parlementaire, j'ai pu consulter des extraits bancaires qui montrent qu'au moins certaines banques appliquent ce taux de 2% non pas en tant que taux fixe, mais en tant que taux plafond et que ces étudiants payent actuellement moins de 2% d'intérêts – ce que nous trouvons la meilleure solution.

4. Non-conformité à la législation européenne

+ Etat actuel de la procédure ; contacts avec la Commission européenne ; stratégie gouvernementale et alliés potentiels ; chances de réussite ;

5. Quel Plan B ?

+ Quelles sont les pistes de réforme envisageables en cas d'arrêt défavorable de la Cour de Justice européenne ?

+ Est-ce qu'il existe des raisonnements justifiant de revenir vers un système intégrant à nouveau des critères sociaux dans l'attribution des aides financières ?

+ Est-ce qu'il existe des raisonnements pour différencier le soutien financier en fonctions des branches ou secteurs d'études choisies ?



Claude ADAM,
député déi gréng

Réunion de la commission parlementaire de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace du 11 juin 2012

Concerne : Echange de vues au sujet du nouveau régime des aides financières de l'Etat pour études supérieures

0. Les aides financières pour études supérieures ont pour objectif de mettre l'étudiant majeur en mesure de poursuivre des études supérieures et d'exercer son libre choix quant au lieu des études et quant au domaine d'études. Par ailleurs, l'aide financière pour études supérieures est un investissement dans le potentiel intellectuel du pays et vise ainsi un accroissement du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, et ce au vu du marché de l'emploi.

1. Comparaison du nouveau régime par rapport à l'ancien :

Il convient de noter que les chiffres présentés ci-après sont les chiffres arrêtés au 31 janvier et concernent donc le semestre d'hiver des années académiques respectives. Par ailleurs, le système informatique de l'administration (CEDIES) est en train d'être remplacé par un nouveau système et, suite au transfert des données actuellement en cours, la banque de données n'est que partiellement accessible.

Nombre d'aides financières (chiffres couvrant les semestres d'hiver respectifs)

1.1. nombre d'aides accordées :

2008/09	3600
2009/10	3.023
2010/11	12.773
2011/12	13.622

1.2. par nationalité

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
allemande	101	99	280	318
belge	28	24	469	518
britannique	12	13	220	238
espagnole	17	17	152	147
française	43	44	644	733
italienne	60	53	320	340

luxembourgeoise	2.849	2.336	8.593	9.031
portugaise	193	162	963	1.067

1.3. Le pourcentage d'aides financières accordées par pays d'études:
(chiffres arrêtés au 31 juillet 2011 et couvrant l'année académique 2010/11)

- Luxembourg : 22,88%
- Allemagne : 21,7%
- Belgique : 19,7%
- France : 14,6%
- Royaume-Uni : 7,9%
- Autriche : 4,6%
- Suisse : 3,03%
- Portugal : 1,7%
- Espagne : 0,7%

1.4. Dossiers refusés (chiffres arrêtés au semestre d'hiver)

2008/09	57 (1,5%)
2009/10	53 (1,7%)
2010/11	324 (2,4%)
2011/12	375 (2,6%)

La banque de données ne permet pas de renseigner les motifs du refus ni le choix potentiel du lieu des études. Cependant pour ce qui est des raisons de la décision de refus, le motif le plus souvent répertorié par l'administration est le dépassement des dates limites. Des résultats jugés gravement insuffisants et la non-éligibilité de la formation interviennent dans une moindre mesure. A noter qu'il n'y pas de critère de non-éligibilité de l'établissement. De même, aucun refus n'a été émis pour dossier incomplet.

En 2011, 126 recours gracieux (hormis les recours introduits sur base du critère de résidence) ont été introduits, ce qui équivaut à 0,98% des dossiers traités.

1.5. Montants « bourses » liquidés: (chiffres arrêtés au semestre d'hiver)

2008/09	7.356.630€
2009/10	11.511.910€
2010/11	44.369.460€
2011/12	49.148.645€

A l'échéance « 31 juillet 2011 », il convient de noter, une forte augmentation du montant total des bourses, montant passé de 14.888.925€ en 2010 à 83.875.100€ en 2011. Le fait qu'à cette même date, le montant total des prêts accordés ne soit supérieur que de 4 millions au montant total des bourses indique que la vaste majorité des étudiants bénéficie d'une bourse, ce qui n'était pas le cas avant le changement de loi de 2010.

1.6. Cas de rigueur 2010 – 2012 :

1.6.1. Nombre de demandes : 14

- dont acceptées : 8
- dont refusées : 5
- dont en suspens : 1

1.6.2. Ligne de conduite pour déterminer une situation grave et exceptionnelle :

- invalidité attestée ;
- maladie grave dont les charges supplémentaires ne sont pas couvertes par l'assurance maladie ;
- situation sociale difficile documentée par le suivi d'une assistante sociale ;
- légitime confiance.

1.7. Ligne de conduite pour la définition du critère « résultats jugés gravement insuffisants »:

- 3 échecs consécutifs
- Non présentation aux examens deux fois de suite (sauf s'il y a réorientation à l'issue de la première année)

1.8. L'administration (CEDIES)

La loi de 2010 a apporté des simplifications administratives de sorte qu'il n'a pas fallu réorganiser le CEDIES ou procéder à la création de postes supplémentaires. Cependant, le programme informatique de gestion a dû être modifié. Le temps de traitement du dossier varie de dix jours à six semaines (fin octobre et novembre) en fonction de l'affluence des dossiers. Le traitement se fait selon le

principe « first come, first served ». Sauf pour les premiers six mois, pendant lesquels la procédure d'augmentation des crédits non limitatifs de bourses entraînait un délai supplémentaire, les délais entre l'engagement de la dépense et le paiement sont les délais inhérents au « contrôle financier ».

2. Est-ce que la réforme a atteint ses objectifs ?

Parmi les points énumérés, seuls les points a) et b) sont les objectifs effectivement poursuivis par la mise en oeuvre de la loi sous rubrique. L'accroissement substantiel des demandes et des aides financières accordées montre que tout jeune luxembourgeois peut suivre des études supérieures indépendamment du revenu ou de la volonté de ses parents. Quant à l'augmentation du nombre de diplômés, une période de deux ans non révolue est trop courte pour indiquer si oui ou non l'objectif est atteint.

3. Autres questions

3.1. Volume global des prêts garantis et prises en charge par l'Etat

Prêts garantis (2011)	Prise en charge par l'Etat (2011)
330.757.693€	328.729,82€ (0,09%)

3.2. Cas pris en charge par l'Etat

2011	Total demandes	Acceptées	Refusées
Nombre de dispenses	41	21	20
Nombre de périodes moratoires	21	12	9

4. Question européenne

4.1. Demandes faites par frontaliers et refusées :

2010/11	3.065
2011/12	1.917

A noter que les refus sont émis su base du critère de résidence; la nationalité du postulant n'est donc pas saisie. 764 personnes concernées (15%) ont introduit un recours auprès du tribunal administratif.

4.2. Question préjudicielle :

4.2.1. Question préjudicielle émise par le tribunal administratif : 18 janvier 2012 (transmise le 15 février 2012)

Réponse de l'Etat luxembourgeois: 26 avril 2012

4.2.2. Dans sa réponse, l'Etat luxembourgeois a indiqué les deux éléments qui justifient le critère « résidence » dans l'octroi de l'aide financière pour études supérieures:

Caractère proportionné de l'aide financière pour études supérieures: si les non-résidents devaient bénéficier de l'aide financière, ceci augmenterait de 130,8% le nombre des bénéficiaires et augmenterait le budget des bourses attribuées de 128,7% (+113.334.000€). Il en résulterait une charge déraisonnable pour le budget des dépenses de l'Etat luxembourgeois.

Caractère approprié : L'objectif poursuivi étant d'augmenter le nombre de diplômés pour soutenir le développement de l'économie, la question est de savoir dans quelle mesure les jeunes diplômés (même ceux en mobilité) réintègrent le marché de l'emploi luxembourgeois. Le retour des étudiants ayant obtenu un diplôme à l'étranger est de 71% (81% parmi les luxembourgeois et 45% auprès des résidents non luxembourgeois).

4.3. Avis motivé de la Commission

4.3.1.

Avis motivé émis par la Commission le 28 février 2012

Réponse de l'Etat luxembourgeois: 8 mai 2012

4.3.2. Eléments de réponse :

- a. abrogation de la condition de résidence pour les jeunes volontaires ;
- b. le boni pour enfants n'est plus attribué du tout aux parents d'étudiants résidents; il s'agit d'un point formel soulevé par la Commission.
- c. l'aide financière ne constitue pas un avantage social. Elle tombe sous le champ d'application du principe de subsidiarité, en ce sens qu'elle contribue au financement de l'enseignement supérieur par la

voie d'une aide à l'étudiant visant à couvrir les frais d'entretien de l'étudiant majeur quel que soit son âge. Abonder dans le sens de la Commission risque de porter atteinte au principe même de mobilité des étudiants luxembourgeois. (risque de tourisme de bourses). L'aide financière constitue une mesure d'intérêt général visant à augmenter le nombre de diplômés pour intégrer le marché du travail luxembourgeois.

4.4. Point à l'ordre du jour (sous divers) du Conseil éducation du 11 mai 2012

Le Luxembourg avait prié la présidence danoise de mettre ce point à l'ordre du jour lors de la réunion du conseil « éducation ». Le Luxembourg a eu le soutien entre autres du Danemark (présidence), Suède, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Allemagne. La Commission a indiqué qu'elle voulait attendre la fin de la procédure « question préjudicielle » avant de procéder en la matière.

Conseil Education du 11 mai 2012

Point divers : « les critères qui sous-tendent les systèmes de bourses et prêts pour études supérieures »

L'objet du point divers est de rendre les Ministres attentifs aux effets contraires que peuvent avoir deux politiques distinctes de l'Union européenne à savoir, celle du marché intérieur et l'accès aux avantages sociaux, d'une part, et celle liée à l'éducation, d'autre part. L'instrument de la première est l'acte normatif que constitue la directive, l'instrument de la deuxième est la recommandation et la mesure d'encouragement.

L'application de ces deux politiques de l'Union européenne se trouve confrontée avec des effets contraires dans le domaine des aides financières destinées aux étudiants pour études supérieures.

Il y a lieu de considérer que l'organisation et le financement de l'enseignement relèvent de la compétence des Etats membres. Font partie du financement de l'enseignement supérieur les dotations destinées aux structures, c'est-à-dire les établissements d'enseignement supérieur et les bourses d'entretien destinées aux étudiants. L'attribution d'aides financières pour études supérieures se situe ainsi sur le terrain de la citoyenneté.

S'agissant de la législation luxembourgeoise sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, celle-ci est une aide visant à couvrir les frais d'entretien de l'étudiant en contribuant ainsi au financement de ses études. Cette aide est accordée à l'étudiant majeur, et ce indépendamment de la situation financière et sociale de ses parents. L'aide financière est partant une aide personnelle accordée intuitu personae dans le chef de l'étudiant autonome et sur demande expresse de celui-ci. Par ailleurs, au vu du fait que le libre choix du lieu des études est un droit constitutionnel, l'aide financière est entièrement « portable ».

Le but poursuivi par l'attribution de l'aide financière pour études supérieures est de faire en sorte que la proportion des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, actuellement insuffisante en comparaison internationale *en ce qui concerne la population résidente du Luxembourg*, augmente dans le futur. La mesure, qui s'inscrit dans la politique de l'enseignement supérieur luxembourgeois, s'adresse aux étudiants ayant leur résidence principale au Luxembourg, de sorte que l'attribution de l'aide financière pour études supérieures est conditionnée par un lien réel d'intégration entre le citoyen et le Grand-Duché de Luxembourg.

Cette condition de résidence est contestée par la Commission qui voit en l'étudiant l'enfant d'un travailleur et par conséquent, elle estime que le droit d'un travailleur aux mêmes avantages sociaux que ceux accordés aux travailleurs nationaux doit s'étendre au financement des études accordé pour les enfants du travailleur.

Abonder dans le sens de la Commission, reviendrait à abroger (ou invalider) la condition de résidence, ce qui signifierait que tout étudiant, sans lien aucun avec la société du Grand-Duché, pourrait bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour effectuer ses études supérieures dans n'importe quel pays du monde. Cette abrogation susciterait ce qu'il convient d'appeler un « tourisme de bourses d'études » et l'aide financière deviendrait une charge déraisonnable

pour le budget de l'Etat luxembourgeois. Inévitablement, l'Etat se verrait alors contraint de prendre des mesures ayant des conséquences sur le niveau global et les modalités d'attribution.

Par conséquent, considérer l'aide financière non plus comme un subside dont bénéficie l'étudiant majeur, mais comme un avantage social dans le chef du parent-travailleur risque de porter atteinte au principe même de la mobilité des étudiants d'une part, et risque d'entraîner des charges disproportionnelles pour les Etats membres, d'autre part, alors que le principe de subsidiarité en ce qui concerne l'organisation du système d'enseignement supérieur est érodé.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

Le Ministre

Luxembourg, le 8 mai 2012

Monsieur László ANDOR
Membre de la Commission
Commission européenne
B – 1049 Bruxelles

Monsieur le Commissaire,

Avant de répondre sur le fond à l'avis motivé n°2011/4032 que la Commission européenne a adressé au Grand-Duché de Luxembourg en date du 27 février 2012, je me dois de vous faire part de mon indignation à la réception de la lettre datée du 4 mai 2012 émanant du Secrétariat général, lettre que je viens de recevoir.

S'il a été nécessaire de demander un délai de réponse, cela était dû exclusivement au fait que le Luxembourg s'est trouvé dans l'obligation de répondre en même temps, et à l'avis motivé de la Commission, et à la question préjudicielle jointe C-20/12.

Par ailleurs, je vous signale que la demande en vue d'un délai a été introduite le 27 avril, c'est-à-dire endéans le délai imparti par la Commission pour répondre à l'avis motivé.

Enfin, le délai demandé était de 13 (treize) jours, donc bien en-deçà des trois mois de délai supplémentaire prévus par vos procédures.

J'estime donc que le courrier du 4 mai 2012 du Secrétariat général est tout à fait disproportionné dans le présent dossier.

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg a examiné l'avis motivé émis le 27 février 2012 par la Commission au titre de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce texte émet l'avis

« que, en imposant aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille à l'entretien desquels ils continuent à pourvoir une condition de résidence pour obtenir un financement de l'État pour études supérieures et une aide mensuelle aux jeunes volontaires, et en réservant aux travailleurs non résidents un traitement différent d'un point de vue fiscal par rapport aux travailleurs résidents,

Le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFEU et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 ».

Le Grand-Duché de Luxembourg a été invité :

« à prendre les mesures requises pour se conformer au présent avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci ».

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg prend position comme suit, en distinguant les trois volets de la législation luxembourgeoise qui sont critiqués par la Commission.

1. S'agissant, en premier lieu, de la législation relative à l'aide mensuelle aux volontaires, le Gouvernement persiste à considérer que cette aide ne relève pas du champ d'application de l'article 7, paragraphe 1^{er}, du règlement n° 1618/68 (devenu, entre-temps, l'article 7, paragraphe 1^{er}, du règlement n° 492/2011).

Néanmoins, et compte tenu de l'impact budgétaire négligeable de l'extension de cette aide mensuelle aux jeunes non-résidents sur le territoire luxembourgeois, mais membres de la famille d'un travailleur migrant y employé, le Gouvernement est disposé à soumettre à la Chambre des Députés un projet de loi portant abrogation de la condition de résidence en ce qui concerne cette catégorie de jeunes volontaires. Ceci ne doit pas être compris comme un aveu de l'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne du dispositif actuellement en vigueur. Et surtout, le Gouvernement n'est évidemment pas en mesure d'étendre cet accord aux aides financières pour aides supérieures, dont l'extension à des étudiants non-résidents aurait un impact budgétaire extrêmement important.

2. Le boni pour enfants :

Le Gouvernement constate que la Commission, adoptant une attitude étrangement formaliste, ne prend pas en considération le fait, pourtant incontestable, que, depuis la loi du 26 juillet 2010, le boni pour enfants n'est plus attribué du tout aux parents d'étudiants résidents, bénéficiant à ce titre d'une

aide financière pour études supérieures. Par conséquent, la réglementation du boni pour enfants n'est manifestement pas discriminatoire au détriment des travailleurs migrants non-résidents.

3. Les aides financières constituent le véritable enjeu de l'avis motivé.

Le Gouvernement se réfère, en premier lieu, aux observations qu'il a déposées devant la Cour de Justice dans l'affaire C-20/12, *Giersch et autres*, résultant d'un renvoi préjudiciel du Tribunal administratif du Luxembourg. Une copie de ces observations est jointe à la présente réponse. Elle répond largement aux griefs formulés dans l'avis motivé.

Le Gouvernement note encore ce qui suit :

a) Il y a lieu de considérer que l'organisation et le financement de l'enseignement relèvent de la compétence des Etats membres. Font partie du financement de l'enseignement supérieur les dotations destinées aux structures, c'est-à-dire les établissements d'enseignement supérieur et les bourses d'entretien destinées aux étudiants. Ces bourses d'entretien ont toujours été portables vers l'étranger, cette caractéristique constituant un élément essentiel et vital au Luxembourg où la mobilité académique était la règle au vu de l'absence d'une université. La création, en 2003, de l'Université du Luxembourg n'a en rien changé cet état de choses; ainsi, l'Université revêt un caractère international avec moins de 50% de nationaux luxembourgeois et au sein même de l'Université, la mobilité d'au moins un semestre est une obligation pour tout étudiant au bachelor. La portabilité des aides financières garde donc toute son importance puisqu'elle constitue un élément organisateur de l'enseignement supérieur luxembourgeois. L'attribution d'aides financières pour études supérieures se situe ainsi sur le terrain de la citoyenneté et de la politique de l'enseignement, et non sur le terrain de l'article 7 du règlement 492/2011.

b) La législation luxembourgeoise sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est une aide visant à couvrir les frais d'entretien de l'étudiant en contribuant ainsi au financement de ses études. Cette aide est accordée à l'étudiant majeur, et ce indépendamment de la situation financière et sociale de ses parents. L'aide financière est partant une aide personnelle accordée intuitu personae dans le chef de l'étudiant autonome et sur demande expresse de celui-ci. Par ailleurs, au vu du fait que le libre choix du lieu des études est un droit constitutionnel, l'aide financière est entièrement « portable ».

Le but poursuivi par l'attribution de l'aide financière pour études supérieures est de faire en sorte que la proportion des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, actuellement insuffisante en comparaison internationale en ce qui concerne la population résidente du Luxembourg, augmente dans le futur. La mesure, qui s'inscrit dans la politique de l'enseignement supérieur luxembourgeois, s'adresse aux étudiants ayant leur résidence principale au Luxembourg, de sorte que l'attribution de l'aide

financière pour études supérieures est conditionnée par un lien réel d'intégration entre le citoyen et le Grand-Duché de Luxembourg.

Cette condition de résidence est contestée par la Commission qui voit en l'étudiant l'enfant d'un travailleur et par conséquent, elle estime que le droit d'un travailleur aux mêmes avantages sociaux que ceux accordés aux travailleurs nationaux doit s'étendre au financement des études accordé pour les enfants du travailleur.

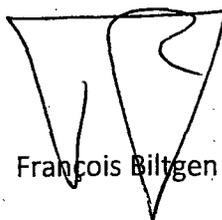
Abonder dans le sens de la Commission, reviendrait à abroger (ou invalider) la condition de résidence, ce qui signifierait que tout étudiant, sans lien aucun avec la société du Grand-Duché, pourrait bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour effectuer ses études supérieures dans n'importe quel pays du monde. Cette abrogation susciterait ce qu'il convient d'appeler un « tourisme de bourses d'études » et l'aide financière deviendrait une charge déraisonnable pour le budget de l'Etat luxembourgeois. Inévitablement, l'Etat se verrait alors contraint de prendre des mesures ayant des conséquences sur le niveau global et les modalités d'attribution.

Par conséquent, considérer l'aide financière non plus comme un subside dont bénéficie l'étudiant majeur, mais comme un avantage social dans le chef du parent-travailleur risque de porter atteinte au principe même de la mobilité des étudiants d'une part, et risque d'entraîner des charges disproportionnelles pour les Etats membres, d'autre part, alors que le principe de subsidiarité en ce qui concerne l'organisation du système d'enseignement supérieur est érodé.

c) Enfin, le Gouvernement a montré dans ses prises de position antérieures qu'à supposer même que la matière des aides financières pour études supérieures relève du champ d'application de l'article 7 du règlement 1612/68 (actuellement règlement 492/2011), la différence de traitement entre étudiants résidents et étudiants non-résidents se justifie néanmoins par les buts poursuivis par le dispositif luxembourgeois. La Commission y répond d'une manière qui paraît esquivante au Gouvernement. Elle ne prend pas réellement en compte les motifs d'intérêt général invoqués dans l'argumentation du Grand-Duché de Luxembourg. Elle n'entre ni dans une discussion sérieuse de l'objectif économique, ni surtout dans une discussion sérieuse de l'objectif social poursuivi. Ce dernier est rencontré par une citation, sortie de son contexte, d'un passage de l'arrêt *Bidar* de la Cour (arrêt du 15 mars 2005 dans l'affaire C-209/03, point 58) : « un Etat membre ne saurait cependant exiger des étudiants concernés qu'ils établissent un lien avec son marché du travail ». Si on lit ce motif dans son contexte, on constatera qu'il n'est qu'une réponse à une argumentation, malfondée, de l'Etat membre concerné selon laquelle seuls des étudiants résidents qui sont *dès à présent* intégrés dans le marché du travail de l'Etat membre de leur résidence peuvent bénéficier d'une aide. Or le dispositif luxembourgeois des aides financières ne formule pas de condition selon laquelle l'étudiant doit s'être mis dès à présent à la disposition du marché du travail luxembourgeois. Il se contente d'une résidence sur le territoire luxembourgeois,

laquelle est – comme le démontrent les données empiriques et statistiques citées dans les observations ci-jointes sur l'affaire C-20/12 – liée de manière rationnelle, adéquate et proportionnée au but social poursuivi par le dispositif luxembourgeois. Ainsi, la majorité des résidents luxembourgeois continuent à quitter le territoire luxembourgeois pour faire leurs études supérieures à l'étranger, avant d'y revenir diplômés pour y exercer leur premier emploi. Le caractère international de l'Université du Luxembourg, de même que la mobilité obligatoire, continuent à favoriser cette démarche. L'attribution des aides financières pour études supérieures sur base du critère de résidence et celui de la portabilité constitue un objectif légitime du Grand-Duché de Luxembourg visant à accroître le taux de diplômés et à répondre au mieux au marché du travail.

Veuillez agréer, Monsieur le Commissaire, l'assurance de ma haute considération.



François Biltgen

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

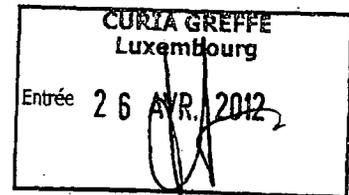
Annexe : Observations du Luxembourg dans la question préjudicielle C-20/12



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères

Direction des Relations
économiques internationales

Copie conforme



A Monsieur le Président et aux membres de la Cour de justice de l'Union européenne

OBSERVATIONS ECRITES

déposées, conformément à l'article 23, alinéa 2, du Protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par le gouvernement du

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

représenté par M. Christophe Schiltz, secrétaire de Légation 1^{er} en rang au Ministère des Affaires étrangères, 5, rue Notre Dame, L-2240 Luxembourg, Luxembourg, auprès duquel domicile est élu, en qualité d'agent, assisté de M^e Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des Avocats du barreau de Luxembourg, en qualité de conseil,

dans l'affaire préjudicielle

C-20/12

GIERSCH e.a.

(juridiction de renvoi : Tribunal administratif – Luxembourg)

Luxembourg, le 25 avril 2012

Introduction

1. Le jugement de la juridiction de renvoi, le tribunal administratif de Luxembourg, interroge la Cour sur une question très précise de justification d'un dispositif national qui distingue, dans l'octroi d'une aide financière étatique pour études supérieures, entre les étudiants résidents sur le territoire national et les étudiants non-résidents. Le jugement répond lui-même à plusieurs des questions de droit de l'Union européenne qui se posaient ; il reste, quant à ce, susceptible d'appel devant la Cour administrative, mais uniquement après que la Cour de justice de l'Union européenne aura rendu son arrêt sur le renvoi préjudiciel. Par ailleurs, le tribunal administratif était saisi, par certaines des parties requérantes, de moyens tirés d'autres dispositions du droit de l'Union européenne, étrangères à celles sur laquelle le tribunal a décidé d'interroger la Cour ; ces moyens ont été réservés au même titre que les moyens tirés, par certaines parties requérantes, du droit national (p. 15, alinéa 2, du jugement de renvoi).

2. La question sur laquelle le tribunal administratif a souhaité interroger la Cour est la suivante :

« Compte tenu du principe communautaire de l'égalité de traitement énoncé par l'article 7 du règlement n° 1612/68, est-ce que les considérations de politique d'éducation et de politique budgétaire mises en avant par l'Etat luxembourgeois, à savoir chercher à encourager l'augmentation de la proportion des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, actuellement insuffisante en comparaison internationale en ce qui concerne la population résidente du Luxembourg, considérations qui seraient gravement menacées si l'Etat luxembourgeois devait verser l'aide financière pour études supérieures à tout étudiant, sans lien aucun avec la société du Grand-Duché, pour effectuer ses études supérieures dans n'importe quel pays du monde, ce qui entraînerait une charge déraisonnable pour le budget de l'Etat luxembourgeois, constituent-elles des considérations au sens de la jurisprudence communautaire ci-avant citée susceptibles de justifier la différence de traitement résultant de l'obligation de résidence imposée tant aux ressortissants luxembourgeois qu'aux ressortissants d'autres Etats membres en vue d'obtenir une aide pour études supérieures ? ».

3. Il en résulte que même si d'autres questions du droit de l'Union européenne se posent, la Cour n'en est pas saisie dans le cadre du présent renvoi préjudiciel. Pour mémoire, il s'agit, notamment, des questions suivantes :

4. D'abord la question de savoir si les législations et réglementations luxembourgeoises en matière d'aides financières de l'Etat pour études supérieures, correctement interprétées, contiennent ou non une différenciation expresse en raison de la nationalité des étudiants. Si la

réponse avait été affirmative, les requérants auraient pu obtenir raison sur base de leurs moyens tirés d'une discrimination directe qui serait inhérente au dispositif luxembourgeois. Mais cette question a été résolue contre les requérants par le tribunal administratif. Cette juridiction a estimé qu'en réalité, tant à l'égard des étudiants de nationalité luxembourgeoise qu'à l'égard des étudiants ayant la nationalité d'un autre Etat membre, il existait une condition unique de *résidence* sur le territoire luxembourgeois. Le fait que la loi se sert d'une terminologie un peu différente en ce qui concerne les étudiants luxembourgeois (« domicile sur le territoire luxembourgeois ») et les étudiants non-luxembourgeois (« séjour sur le territoire luxembourgeois »), explicable par des raisons historiques¹, ne porte par conséquent pas à conséquence. En réalité, c'est une condition de résidence qui est exigée des uns comme des autres. Le tribunal en déduit qu'il « ne saurait déceler de discrimination directe résultant du libellé de l'article 2 de la loi modifiée du 22 juin 2000 ».

5. Ensuite, une autre question du droit de l'Union européenne a été tranchée à ce stade en faveur des requérants, et contrairement aux conclusions de l'Etat : il a été jugé que l'aide financière pouvait être qualifiée d'« avantage social » au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, en faveur des parents de l'étudiant. Il a été jugé que le fait que le dispositif luxembourgeois subordonne à une condition de résidence de l'étudiant sur le territoire luxembourgeois son droit à une aide financière « risque de désavantager principalement les ressortissants d'autres Etats membres puisqu'elle est susceptible d'être plus facilement remplie par les ressortissants nationaux ». Par conséquent, selon le tribunal administratif, à défaut de justification suffisante, cette différence de traitement est susceptible de constituer une discrimination indirecte interdite par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

6. Sur ces deux points par conséquent, la Cour n'est pas interrogée par le tribunal administratif.

7. De même, elle n'est pas interrogée sur le bienfondé d'un moyen soulevé par certains des requérants, selon lequel ce ne serait pas au regard du règlement 1612/68 que devrait principalement être examiné le dispositif luxembourgeois d'aide financière pour études supérieures, mais au regard du règlement (CE) 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ce moyen se fonde sur des considérations – dépourvues de

¹ Sur l'évolution du texte de la législation en matière d'études supérieures, v. *infra*, points 9 et suivants.

fondement, selon l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg – tirées de ce que prétendent, « les allocations familiales pour étudiants poursuivant des études supérieures n'ont été en réalité pas été abolies pour les étudiants résidant dans le pays mais ont simplement été remplacées par les aides financières désormais liées à une condition de résidence afin d'en priver, désormais, dans un but de réduction budgétaire en tant de crise, les travailleurs frontaliers et les immigrés ne disposant pas d'un délai de résidence de 5 ans au moins ou d'un permis de séjour de longue durée » (p. 7 du mémoire en réplique des requérants Xavier Renaud Hodin et Joëlle Hodin devant le tribunal administratif). Il en était déduit qu'il aurait existé, dans le chef des autorités de l'Etat luxembourgeois, une volonté de tourner l'obligation de payer les prestations familiales indépendamment de la résidence des enfants d'un travailleur migrant en requalifiant, abusivement, en aide financière pour études supérieures ce qui resterait en réalité une prestation familiale. Ce moyen est manifestement dépourvu de fondement². Mais en tout état de cause, puisque la Cour n'est pas saisie de cet aspect du litige entre les parties, il n'y a pas lieu d'y consacrer de plus amples observations.

8. L'objet de la question préjudicielle est par conséquent étroitement circonscrit par la décision de renvoi. Il convient d'en prendre acte au présent stade. Le Grand-Duché de Luxembourg se réserve le droit de revenir sur les autres questions dans le cadre d'une autre instance, notamment devant la juridiction compétente pour connaître d'un éventuel appel contre le jugement du tribunal administratif.

Le droit national

9. Le principe de la mobilité des étudiants est fondamental à l'enseignement supérieur luxembourgeois. En raison de la taille du pays et de l'absence d'une université jusqu'en 2003, il a toujours été du souci des gouvernements successifs de faire former les cadres du pays dans des universités étrangères, et ce pour contribuer à l'ouverture et à la mobilité

² D'une part, il n'existe aucun indice de l'existence de cette volonté frauduleuse, qui est contraire à toutes les explications avancées lors des travaux préparatoires des différentes lois en matière d'aide financière de l'Etat pour études supérieures. C'est la volonté d'autonomiser les étudiants, et de contribuer à leur mobilité dans une dynamique qui s'inscrit parfaitement dans le cadre du processus de Bologne qui expliquent ces lois et tout particulièrement la dernière loi de réforme, du 26 juillet 2010. D'autre part, selon la jurisprudence de la Cour, la justification d'un dispositif législatif ne s'apprécie *pas* en comparant un système ancien et le système actuel : les Etats membres restent libres d'aménager leurs systèmes législatifs et de les modifier, sous la seule réserve que le *résultat* de la modification ne soit pas contraire au droit européen (cf., en matière d'aides aux études supérieures, l'arrêt du 20 mars 2001, *Fahmi*, C-33/99, *Rec.p.* I-2515, points 22 à 31).

intellectuelles des futurs cadres. Ce principe de la mobilité des étudiants n'a pas été mis à mal par la création de l'Université en 2003; au contraire : l'Université du Luxembourg a en effet été conçue comme une université de recherche et non pas comme une université généraliste offrant toutes les formations, et ce afin de faire en sorte que les étudiants résidents luxembourgeois continuent à faire leurs études supérieures à l'étranger. — Ces observations préalables étant faites, il convient de retenir que le contenu du droit national, tel qu'il s'applique actuellement, ressort avec une grande précision des p. 7-10 du jugement de renvoi. Néanmoins, et à la seule fin d'assister la Cour dans son orientation sur l'évolution des textes de droit national, le Grand-Duché de Luxembourg se permet d'ajouter ce qui suit :

10. S'agissant de la définition des bénéficiaires des aides financières de l'Etat, la législation a évolué depuis le texte original de la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (*Mémorial A 2000*, p. 1106).

11. Dans le texte original, les bénéficiaires étaient ainsi définis :

« Peuvent bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, les étudiants admis à poursuivre des études supérieures et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

a) être ressortissant luxembourgeois, ou

b) être ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union Européenne, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et tomber sous le champ d'application des dispositions des articles 7 et 12 du règlement (CEE) No 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, ou

c) jouir du statut du réfugié politique au sens de l'article 23 de la convention relative au statut de réfugié politique faite à Genève le 28 juillet 1951 et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou

d) être ressortissant d'un Etat tiers ou être apatride au sens de l'article 23 de la Convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y avoir résidé effectivement pendant 5 ans au moins avant la présentation de la première demande et être détenteur d'un diplôme ou d'un certificat de fin d'études secondaires luxembourgeois ou reconnu équivalent par le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale ».

12. Comme on le voit, la loi distinguait au départ entre ressortissants luxembourgeois et ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne. La raison en était que, s'agissant des Luxembourgeois, il était présumé qu'ils sont intégrés à la société luxembourgeoise, si bien qu'une condition de résidence au Luxembourg n'était pas exigée d'eux. L'inconvénient juridique de cette approche était qu'elle différenciait en fonction de la

nationalité des bénéficiaires potentiels de l'aide, en privilégiant les Luxembourgeois par rapport aux non-Luxembourgeois. En cela, le dispositif législatif originaire apparaissait comme contraire au droit communautaire, spécialement aux arrêts de la Cour (*Bernini*, C-3/90, *Rec. p. I-1071*, point 28) et du 8 juin 1999 (*Meeusen*, C-337/97, *Rec. p. I 3289*, point 30), selon lesquels il n'est pas admissible de prévoir pour les travailleurs non nationaux ou membres de leur famille une condition de résidence sur le territoire de l'Etat, lorsqu'une condition de résidence n'est pas prescrite pour les nationaux de l'Etat en question.

13. En conséquence, la loi modificative du 4 avril 2005 (*Mémorial A 2005*, p. 786) a remplacé le point a) à l'article 2 de la loi du 22 juin 2000 par le texte suivant :

« a) être ressortissant luxembourgeois ou membre de famille d'un ressortissant luxembourgeois et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou ».

14. Ainsi, depuis 2005, la condition de résidence est imposée uniformément aux Luxembourgeois et aux non-Luxembourgeois. Il n'existe plus de présomption, favorable aux Luxembourgeois, d'intégration dans la société luxembourgeoise du seul fait de la possession de la nationalité du pays.

15. Lors de la réforme du dispositif d'aides financières de l'Etat opérée par la loi du 26 juillet 2010 (*Mémorial A 2010*, p. 2040), la définition du cercle des bénéficiaires fut légèrement adaptée – non pas dans un sens restrictif, mais pour adapter la définition des bénéficiaires dans un sens conforme à l'évolution du droit communautaire (en particulier à la directive 2004/38/CE, introduite en droit luxembourgeois par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration). Depuis lors, la définition des bénéficiaires se lit comme suit :

« Peuvent bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, les étudiants admis à poursuivre des études supérieures et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

a) être ressortissant luxembourgeois ou membre de famille d'un ressortissant luxembourgeois et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou

b) être ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse et séjourner, conformément au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de travailleur salarié, de travailleur non salarié, de personne qui garde ce statut ou de membre de famille de l'une des catégories de personnes qui précèdent, ou avoir acquis le droit de séjour permanent,

c) jouir du statut du réfugié politique au sens de l'article 23 de la convention relative au statut de réfugié politique faite à Genève le 28 juillet 1951 et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou

d) être ressortissant d'un Etat tiers ou être apatride au sens de l'article 23 de la Convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y avoir résidé effectivement pendant 5 ans au moins ou avoir obtenu le statut de résident de longue durée – CE avant la présentation de la première demande et être détenteur d'un diplôme ou d'un certificat de fin d'études secondaires luxembourgeois ou reconnu équivalent par le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale ».

16. On voit ainsi que, par rapport à la problématique des aides financières demandées par les enfants, domiciliés dans un autre Etat membre de l'Union européenne, de travailleurs frontaliers, aucune modification n'a été introduite par la loi du 26 juillet 2010.

Sur la question préjudicielle

17. La question préjudicielle est étroitement circonscrite, et le Grand-Duché de Luxembourg respectera les limites de la saisine de la Cour par le tribunal administratif. Il consacrera par conséquent son argumentation à la seule question de la justification, par les considérations énoncées dans la question préjudicielle, d'un dispositif qui subordonne à une condition de résidence de l'étudiant sur le territoire national l'octroi d'une aide financière pour études supérieures.

18. Les présentes observations prennent en considération, outre certains précédents dans la jurisprudence de la Cour, une affaire de manquement d'Etat actuellement en instance de jugement par la Cour; l'affaire C-542/09, *Commission c/ Royaume des Pays-Bas*, dans laquelle les conclusions de l'avocat général, M^{me} Sharpston, ont été présentées le 16 février 2012. L'examen des conclusions de M^{me} l'avocat général dans ladite affaire – conclusions avec lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg est en partie d'accord, et en partie en désaccord – est incontestablement utile, dans la mesure où l'affaire C-542/09 est celle parmi les affaires portées à ce jour devant la Cour qui se rapproche le plus des problèmes soulevés par le tribunal administratif dans le présent renvoi préjudiciel. Néanmoins, il y a lieu de souligner deux différences entre la présente affaire et l'affaire C-542/09 :

– en premier lieu, l'affaire C-542/09 en tant qu'affaire de manquement d'Etat a évidemment une toute autre nature que la présente affaire, sous l'angle de la preuve des éléments

nécessaires à la justification du dispositif national respectif. Dans une affaire de manquement d'Etat, la charge de la preuve appartient partiellement à la Commission et partiellement à l'Etat membre concerné (cf. les conclusions de M^{me} l'avocat général dans l'affaire C-542/09, points 65-70 *et passim*, qui examinent en détail la répartition de la charge de la preuve). Faute pour la partie à laquelle incombe la charge de la preuve de rapporter effectivement cette preuve dans la procédure même devant la Cour, cette partie s'expose à un jugement défavorable à ses conclusions. En revanche, dans une affaire comme la présente, qui résulte d'un renvoi préjudiciel d'une juridiction nationale, la situation se présente différemment. La Cour n'est pas tenue de vérifier elle-même si les éléments allégués par les parties sont ou non prouvés ; elle peut et doit au contraire laisser au juge national sa compétence pour juger, en fonction de la réponse reçue de la Cour, des questions factuellement controversées ;

– par ailleurs, le dispositif néerlandais qui est en cause dans l'affaire C-542/09, celui du Wet Studiefinanciering (WSF), est similaire mais non identique au dispositif luxembourgeois en cause dans l'affaire au principal. Il exige, comme lui, une condition de résidence aux Pays-Bas des étudiants bénéficiaires d'un financement pour études d'enseignement supérieur – tout en formulant différemment cette condition de résidence (règle dite « des 3 ans sur 6 », alors que le dispositif luxembourgeois se borne à exiger que les étudiants en question résident sur le territoire luxembourgeois). Une autre similitude entre le dispositif néerlandais et le dispositif luxembourgeois consiste dans sa « portabilité » à l'étranger. C'est même là le seul objet du WSF néerlandais, qui ne concerne que les aides financières pour des études d'enseignement supérieur suivies ailleurs qu'aux Pays-Bas. Mais la même portabilité caractérise également le dispositif luxembourgeois, qui est ouvert tant aux étudiants qui suivent leurs études au Luxembourg qu'aux étudiants qui suivent des études supérieures à l'étranger. On rappellera, dans ce contexte, que lors de la publication de la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, l'Université du Luxembourg n'avait pas encore été créée (cette création date de la loi du 12 août 2003), si bien que *tous* les résidents du Grand-Duché de Luxembourg qui faisaient des études supérieures le faisaient à l'étranger (après le cas échéant une année préparatoire au Centre universitaire de Luxembourg). A l'heure actuelle encore, 77,2% des étudiants résidant au Grand-Duché de Luxembourg poursuivent leurs études à l'étranger, 22,8% des étudiants au Luxembourg. Mais à la différence du dispositif néerlandais, l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est également allouée, au Luxembourg, à des étudiants résidents qui

poursuivent des études au Luxembourg, la poursuite d'études au Luxembourg se combinant avec la mobilité des étudiants (*supra*, point 9).

19. Dans le cadre de la justification d'un critère de résidence dans le contexte de l'interdiction des discriminations indirectes en raison de la nationalité, il convient d'examiner si ce critère « i) poursuit un objectif légitime et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général, ii) est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime en cause (critère du caractère approprié) et iii) ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (critère de la proportionnalité) » (jurisprudence constante, dont l'applicabilité en matière de financement des études de l'enseignement supérieur est rappelée au point 65 des conclusions de M^{me} l'avocat général dans l'affaire C-542/09).

20. On établira ci-après, sur base des considérations mises en avant dans la question préjudicielle, que le dispositif luxembourgeois poursuit effectivement un objectif légitime et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général (I), et qu'il est approprié et proportionné aux considérations qui lui servent de justification (II).

21.

I.- Le dispositif luxembourgeois poursuit un objectif légitime et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général

A.- La justification du dispositif luxembourgeois se fonde à la fois sur son objectif social et sur son objectif économique

22. Comme le rappelle le tribunal administratif dans sa question, ce sont des considérations de politique de l'éducation d'une part, de politique budgétaire d'autre part, qui sont mis en avant par l'Etat luxembourgeois pour justifier son dispositif. Adoptant la terminologie choisie par M^{me} l'avocat général dans l'affaire C-542/09 (point 66), on appellera ci-après « objectif social » les raisons de politique de l'éducation et « objectif économique » les raisons de politique budgétaire.

23. L'objectif social et l'objectif économique ne doivent pas – et le Grand-Duché de Luxembourg insiste sur ce point – être vus de manière séparée. Du moins s'agissant du dispositif luxembourgeois, les deux objectifs se combinent et doivent par conséquent être analysés ensemble par la Cour. Pour l'exprimer très brièvement, l'objectif social du dispositif consiste à veiller à ce qu'un nombre toujours croissant de résidents luxembourgeois accède

aux études supérieures. Pour le Grand-Duché de Luxembourg, les aides financières pour études supérieures, ciblées sur la population résidente du Luxembourg, sont une mesure appropriée à cette fin. Le fait d'attribuer les mêmes aides financières à des étudiants non-résidents, enfants de travailleurs frontaliers, n'aurait pas les mêmes effets sur la société luxembourgeoise et sur le marché du travail luxembourgeois : ces étudiants n'ont, contrairement aux étudiants résidents, pas de raison particulière de s'intégrer à la société luxembourgeoise, ni de raison particulière de rejoindre le marché du travail luxembourgeois. Des considérations budgétaires interviennent à ce stade : le système du dispositif luxembourgeois ne serait plus finançable s'il devait être étendu à tous les étudiants, les résidents comme les non-résidents enfants de travailleurs frontaliers.

24. Le lien entre l'objectif social et l'objectif économique réside, en résumé, en ceci : le système luxembourgeois ne serait pas finançable s'il devait être étendu, contrairement à sa rationalité intrinsèque et à son but qui vise la future population résidente du Luxembourg, à des étudiants non-résidents.

25. Ce raisonnement fera l'objet d'explications plus détaillées dans la suite des présentes observations. A ce stade, il ne s'agit que de mettre en exergue le lien entre les deux objectifs, du moins dans la situation du Grand-Duché de Luxembourg. Il n'est pas exclu que pour d'autres Etats membres, les deux objectifs se présentent effectivement à l'état isolé. Il en irait ainsi d'un Etat membre qui n'aurait, en raison de ses caractéristiques géographiques ou économiques, qu'une faible proportion de travailleurs non-résidents dans sa force de travail. Cet Etat membre ne serait pas confronté, s'il décidait d'ouvrir son système de financement des études supérieures aux enfants non-résidents des travailleurs frontaliers, aux mêmes difficultés que le Luxembourg. Pour un Etat membre de ce type, adapter un autre système, basé alternativement sur la résidence de l'étudiant ou sur le travail de l'un de ses parents sur le territoire de l'Etat membre, n'aurait qu'une incidence économique négligeable. Mais pour le Luxembourg tel n'est pas le cas (comme on le verra *infra*, point 40). Dans le cas du Luxembourg, l'objectif économique est une justification supplémentaire, intrinsèquement liée à l'objectif social.

B.- L'objectif social poursuivi par le dispositif luxembourgeois

26. Cet objectif consiste à augmenter la proportion des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur dans la population résidente au Luxembourg. Cet objectif est à la fois un objectif pour lui-même (un haut niveau d'éducation est un facteur de développement humain important) et, de manière cruciale, un objectif sur le plan du marché du travail.

27. La sauvegarde d'un niveau élevé de formation de la population est d'une importance particulière dans le contexte luxembourgeois. L'enseignement supérieur reste la meilleure garantie contre le chômage. Selon le rapport EURYDICE/EUROSTAT « Chiffres clés de l'éducation en Europe 2012 », tel est particulièrement le cas au Luxembourg. Le rapport indique que le pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population a augmenté en Europe et que ces diplômés trouvent un emploi deux fois plus rapidement que les personnes moins qualifiées (5 mois contre 9,8 mois en Europe et 4,7 mois contre 8,5 mois au Luxembourg).

28. Par ailleurs, l'économie du Luxembourg est en train d'évoluer rapidement vers une économie de la connaissance. Deux tiers des emplois nouvellement créés requièrent une qualification relevant de l'enseignement supérieur.

29. Sur base de données statistiques du recensement général de la population datant de 2001 (celles qui ont été présentées devant la juridiction de renvoi), on pouvait partir de l'idée que le taux des diplômés de l'enseignement supérieur parmi la population résidente luxembourgeoise était nettement inférieur à la moyenne européenne. Sur ce point, il semble que le dispositif volontariste d'aide à l'enseignement supérieur mis en place depuis 2000 ait commencé à produire ses effets, puisque les toutes dernières données statistiques du recensement général de la population (en cours d'exploitation, avant leur publication officielle, par le Statec, Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg) indique qu'en 2011, le taux des personnes titulaires d'un diplôme universitaire dans la catégorie d'âge 24-29 ans est de 39,5%, résultat fort encourageant³. Ce résultat a amené le gouvernement luxembourgeois à porter l'objectif national dans le cadre du programme « Europe 2010 » de la Commission, de 40% de la population âgée de 30 à 34 ans à un niveau supérieur, fixé à 66%. Ce niveau ne pourra lui-même être atteint qu'au moyen

³ Avec une restriction : dans la population résidente au Luxembourg, le taux des diplômés universitaires parmi les *nationaux* luxembourgeois reste décevant, de l'ordre de 22% dans la population tous âges confondus.

d'efforts importants, y compris et surtout en ce qui concerne les aides financières pour études supérieures.

30. Le fait pour un Etat membre de se préoccuper du niveau d'éducation de sa population *résidente*, et de son propre marché national de l'emploi, reste évidemment un objectif légitime au regard du droit de l'Union européenne. Il convient de rappeler que la responsabilité des Etats membres pour l'éducation de leurs résidents, et pour leur marché national de l'emploi, reste entière ; les articles 165 et 166 TFUE le confirment, en attribuant en matière d'éducation et de formation professionnelle un rôle seulement complémentaire à l'Union européenne. La même compétence nationale se reflète, en matière d'éducation, dans l'un des articles du règlement 1612/68, l'article 12, aux termes duquel « les enfants d'un ressortissant d'un Etat membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre Etat membre, sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat, *si ces enfants résident sur son territoire* ».

C.- L'objectif économique poursuivi par le dispositif luxembourgeois

31. Si vraiment le Luxembourg était tenu, par l'article 7, paragraphe 2 du règlement 1612/68, d'étendre aux étudiants non-résidents, enfants de travailleurs frontaliers au Luxembourg, le bénéfice de l'aide financière pour études supérieures, ceci aurait une incidence budgétaire très importante, de nature à porter atteinte à la finançabilité du système tout entier.

1. Données chiffrées

32. Les aides financières de l'Etat pour études supérieures sont d'un montant généreux (ce qui semble d'ailleurs porter ses fruits en terme d'incitation à la poursuite d'études supérieures : *supra*, point 28). Leur montant est de 13.000€ par année académique, accordé par le Gouvernement luxembourgeois et attribuées sous forme de bourses et sous forme de prêts. La pondération entre le montant de la bourse et le montant du prêt est fonction du revenu de l'étudiant ; pour les étudiants ne disposant pas de revenu, ce qui est le cas de la vaste majorité des requérants, la bourse et le prêt s'élèvent chacun à 6.500€ par année

académique. Les bourses sont versées directement aux étudiants et elles sont imputées sur le budget de l'Etat. Les prêts, à un taux fixe de 2% pour l'étudiant, sont proposés et peuvent être contractés par les étudiants auprès des banques conventionnées avec l'Etat. La différence entre le taux d'intérêt fixe de 2% payé par l'étudiant et le taux d'intérêt du marché est prise en charge par l'Etat.

33. Par ailleurs l'Etat luxembourgeois garantit les prêts contractés par les étudiants ; ainsi, en cas d'impossibilité de remboursement, l'Etat peut se substituer au créancier et rembourser la créance à la banque. Ainsi, au 31 décembre 2011, le montant total des prêts étudiants en cours et garantis par l'Etat s'élevait à 330.757.693€.

34. L'ensemble de ces dépenses – bourses, intérêts et garantie de l'Etat – est imputé sur le budget de l'Etat, sous la section du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. A l'année budgétaire 2011, le budget consacré aux seules bourses versées aux étudiants s'élevait à 82.546.600€ ; à l'année budgétaire 2012, le montant inscrit au budget des dépenses et des recettes de l'Etat est de 88.000.000€.

35. Au titre de l'année académique 2010/2011, 13.324 étudiants, toutes années d'inscription confondues et résidents au Luxembourg, ont pu bénéficier d'une aide financière de l'Etat accordée sous forme de bourses et de prêts.

36. Accorder les aides financières pour études supérieures aux étudiants non-résidents sur le territoire luxembourgeois augmenterait le budget de l'Etat luxembourgeois de façon substantielle.

37. Ainsi, au 31 décembre 2011, les travailleurs non-résidents au Luxembourg ont bénéficié du complément différentiel d'allocations familiales pour 6.056 enfants âgés de 17 ans (source : Caisse nationale des Prestation familiales du Luxembourg). Agés de 17 ans, ces jeunes sont sur le point de terminer leurs études secondaires et d'entamer des études supérieures ; ce sont donc de potentiels étudiants de l'enseignement supérieur et, en cas d'abrogation de la clause de résidence, de potentiels bénéficiaires de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. Sachant qu'en Belgique et en Allemagne 48% des jeunes détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires (estimation sur base des chiffres fournis par EUROSTAT) entreprennent des études supérieures, l'on peut raisonnablement estimer que, par année académique d'inscription, 2.906 jeunes, enfants de travailleurs non-résidents, poursuivent des études supérieures.

38. Suivant le Processus de Bologne et son organisation académique en trois cycles, le parcours académique « classique » d'un étudiant est de trois ans de formation au bachelor plus deux ans de formation au master ; sachant que la durée moyenne des études est de 6 années, l'on peut estimer à 17.436 le nombre potentiel d'étudiants non-résidents, toutes années d'inscription confondues.

39. L'on notera que le nombre d'étudiants non-résidents bénéficiaires des aides financières est supérieure de 130,8% au nombre de résidents bénéficiaires des aides financières au titre de l'année académique 2010/2011.

40. Sachant que le montant de la bourse annuelle est de 6.500€, la seule dépense liée au versement des bourses d'études à l'attention des étudiants non-résidents serait de 113.334.000€.

41. Cette seule dépense liée au versement des bourses d'études à l'attention des étudiants non-résidents est donc nettement supérieure au montant de 88.000.000€ inscrit au budget de l'Etat de 2012. Abroger la clause de résidence et accorder l'aide financière de l'Etat pour études supérieures aux étudiants résidents et aux étudiants non-résidents au Luxembourg aurait comme conséquence que le budget lié aux seules bourses d'études versées aux étudiants de l'enseignement supérieur s'élèverait à $88.000.000€ + 113.334.000€ = 201.334.000€$, **ce qui constituerait une augmentation du budget afférent de 128,7% par rapport au budget de 2012.**

42. Il s'y ajoute que le montant total des prêts garantis par l'Etat augmenterait lui aussi en conséquence, et qu'il sera difficile de veiller au remboursement des prêts étudiants contractés par des étudiants non résidents sur le territoire luxembourgeois.

43. Il est clair que les conséquences budgétaires d'un changement de dispositif sont absolument disproportionnées, et que le législateur luxembourgeois pouvait légitimement chercher à éviter, compte tenu du fait que le but même de son dispositif est l'augmentation du niveau de la population résidente luxembourgeoise. Il ne convient pas que l'Etat soit mis devant l'alternative suivante : soit augmenter son budget pour aides financières de plus de 120% (ce qui est en pratique impossible), soit diminuer le montant des aides individuelles de plus de moitié.

44. Ce qui précède est déjà suffisant pour établir la légitimité de l'objectif économique poursuivi. Néanmoins, l'Etat souhaite ajouter – à titre surabondant – quelques observations sur la jurisprudence *Bidar/Förster* de la Cour.

2. Observations complémentaires sur l'incidence de la jurisprudence *Bidar et Förster* de la Cour

45. Comme on le sait, dans son arrêt du 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03, *Rec. I-2119*, la Cour a décidé que :

« 56. A cet égard, il convient de relever que, bien que les Etats membres soient appelés à faire preuve, dans l'organisation et l'application de leur système d'assistance sociale, d'une certaine solidarité financière avec les ressortissants d'autres Etats membres (voir arrêt *Grzelczyk*, point 44), il est loisible à tout Etat membre de veiller à ce que l'octroi d'aide servant à couvrir les frais d'entretien d'étudiants provenant d'autres Etats membres ne devienne une charge déraisonnable qui pourrait avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet Etat.

57. S'agissant d'une aide couvrant les frais d'entretien des étudiants, il est ainsi légitime pour un Etat membre de n'octroyer une telle aide qu'aux étudiants ayant démontré un certain degré d'intégration dans la société de cet Etat.

58. Dans ce contexte, un Etat membre ne saurait cependant exiger des étudiants concernés qu'ils établissent un lien avec son marché du travail [...]

59. En revanche, l'existence d'un certain degré d'intégration peut être considérée comme établie par la constatation selon laquelle l'étudiant en cause a, pendant une certaine période, séjourné dans l'Etat membre d'accueil.

60. S'agissant d'une réglementation nationale telle que les *Student Support Regulations*, il convient de constater que la garantie d'une intégration suffisante dans la société de l'Etat membre d'accueil découle des conditions imposant une résidence antérieure sur le territoire de cet Etat, en l'occurrence les trois années de résidence requises par les règles britanniques en cause au principal ».

46. Dans son arrêt du 18 novembre 2008, *Förster*, C-158/07, *Rec. I-8507*, la Cour confirme les points 56, 57 et 59 de l'arrêt *Bidar* de 2005 et décide que :

« 51. S'agissant plus particulièrement de la compatibilité avec le droit communautaire d'une condition de résidence ininterrompue d'une durée de cinq ans, telle que requise

par la réglementation nationale en cause au principal, il convient d'examiner si une telle condition peut être justifiée par le but, pour l'Etat membre d'accueil, de s'assurer de l'existence d'un certain degré d'intégration sur son territoire des étudiants ressortissants des autres Etats membres.

52. En l'occurrence, une telle condition de résidence ininterrompue d'une durée de cinq ans est apte à garantir que le demandeur de la bourse d'entretien en cause est intégré dans l'Etat membre d'accueil.

53. Sa justification au regard du droit communautaire exige encore qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. Elle ne saurait aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

54. Une condition de résidence ininterrompue d'une durée de cinq ans ne peut par être considérée comme excessive compte tenu, notamment, des exigences invoquées à l'égard du degré d'intégration des non-nationaux dans l'Etat membre d'accueil.

55. A cet égard, il convient de rappeler que, bien que la directive 2004/38 ne soit pas applicable aux faits au principal, elle dispose, à son article 24, paragraphe 2, s'agissant de personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non-salariés, les personnes conservant ce statut ou les membres de leur famille, qu'un Etat membre d'accueil n'est pas tenu d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, aux étudiants n'ayant pas acquis un droit de séjour permanent, tout en prévoyant, à son article 16, paragraphe 1, que les citoyens de l'Union acquièrent un droit de séjour permanent sur le territoire d'un Etat membre d'accueil où ils ont séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans.

[...]

60. Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre aux deuxième et quatrième questions qu'un étudiant ressortissant d'un Etat membre qui s'est rendu dans un autre Etat membre pour y accomplir ses études peut invoquer l'article 12, premier alinéa, CE en vue d'obtenir une bourse d'entretien dès lors qu'il a séjourné pendant une certaine période dans l'Etat membre d'accueil. L'article 12, premier alinéa, CE ne s'oppose pas à l'application, à l'égard des ressortissants d'autres Etats membres, d'une condition de résidence préalable de cinq ans ».

47. La solution adoptée par ces deux arrêts correspond (ainsi que la Cour l'indique au point 55 de son arrêt *Förster*) à celle qu'a adoptée le législateur communautaire en retenant dans l'article 24 alinéa 2 de la directive 2004/38/CE que

« Par dérogation au paragraphe 1, l'Etat membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour

ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), **ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts**, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non-salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille ».

48. Le Grand-Duché du Luxembourg a pris connaissance de l'argumentation de M^{me} l'avocat général dans l'affaire C-542/09, qui vient à la conclusion que la jurisprudence *Bidar* et *Förster* n'est pas pertinente dans un cas où les droits mis en œuvre par les requérants ne sont plus fondés, comme dans les affaires *Bidar/Förster*, sur la citoyenneté européenne, mais sont fondés sur des droits dérivés de la qualité de travailleur migrant ou de membre de la famille d'un travailleur migrant.

49. En réalité cependant, les arrêts *Bidar* et *Förster* ne sont pas étrangers à la problématique débattue. Ils appliquent eux aussi le principe de non-discrimination en raison de la nationalité qui est au cœur de la présente discussion, même si la raison de son applicabilité y était la citoyenneté européenne des étudiants et non leur qualité de membres de la famille d'un travailleur migrant. Mais en mettant l'accent sur le caractère légitime de l'exigence d'un lien suffisant avec l'Etat membre, en acceptant de l'identifier à une condition de résidence qualifiée et en dégageant le lien entre cette condition et les ressources budgétaires limitées qu'un Etat membre donné peut consacrer aux aides pour études supérieures, ces arrêts constituent des précédents utiles dans l'appréciation du bienfondé de la justification avancée par le Grand-Duché de Luxembourg. Le principe de non-discrimination n'est pas un principe à géométrie variable en fonction du contexte, mais un *principe fondamental*, structurant l'ordre juridique de l'Union européenne tout entier. Sa logique est toujours identiquement la même.

50. Il est à noter que dans l'affaire *Hartmann* (arrêt du 18 juillet 2007, C-212/05, *Rec. p. I-6303*) M. l'avocat général Geelhoed, dans ses conclusions, avait conclu au caractère justifié du recours à la condition de résidence dans le dispositif allemand d'allocation d'éducation, en proposant d'étendre le raisonnement de l'arrêt *Bidar* à la justification, face à l'article 7 paragraphe 2 du règlement 1612/68, d'une condition de résidence (points 74 et 75 des conclusions). La Cour a certes condamné le dispositif allemand, mais pour la raison seulement que « le législateur allemand ne s'est pas limité à une application stricte de la

condition de résidence pour l'octroi de l'allocation d'éducation, mais a admis des exceptions permettant aux travailleurs frontaliers d'en bénéficier aussi » (point 34).

51. Sur ce point, il faut présumer que l'arrêt à intervenir dans l'affaire C-542/09 permettra de voir plus clair. Même à supposer que la jurisprudence *Bidar/Förster* ne puisse pas être invoquée, cela ne porte en tout état de cause pas atteinte à la validité de l'objectif économique mis en avant par le Grand-Duché de Luxembourg qui, en tant qu'objectif lié à un objectif social particulier, peut être invoqué de manière indépendante de cette jurisprudence.

II.- Le dispositif luxembourgeois a un caractère approprié et proportionné

A.- Caractère approprié

52. Le caractère approprié d'une condition de résidence suppose qu'elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime en cause. Ceci est le cas du dispositif luxembourgeois d'aides financières pour études supérieures, réservées aux résidents luxembourgeois.

53. En effet, il a été démontré ci-dessus que l'objectif social légitime poursuivi par ce dispositif vise à augmenter le nombre des diplômés de l'enseignement supérieur dans la population résidente luxembourgeoise. L'attribution, à des étudiants eux-mêmes résidents au Luxembourg, d'une aide financière, est de nature à contribuer à la réalisation de cet objectif, comme on le montrera ci-après.

54. Un point préalable – sans importance au regard de la condition de résidence – est le suivant. En allouant, sur demande, aux étudiants une aide financière aussi généreuse que celle prévue par le dispositif luxembourgeois, le législateur les incite fortement à poursuivre des études supérieures. Ceci n'a pas, au cours de la procédure devant le juge de renvoi, été mis en doute par les requérants⁴.

⁴ Certes, les requérants Hodin avaient fait observer, devant le tribunal administratif, qu'il aurait été préférable d'instituer une mesure de sélectivité sociale des aides financières, celle-ci ne devant revenir qu'aux étudiants qui prouveraient de manière concrète qu'ils sont dans le besoin, par opposition à des étudiants aisés. Mais à cet égard, on peut observer ce qui suit :

55. Pour ce qui est de la condition de résidence, c'est elle qu'il s'agit de justifier. M^{me} l'avocat général, dans l'affaire C-542/09, relève à juste titre que la contribution avérée ou potentielle d'une mesure à la réalisation d'un objectif peut être prouvée par des analyses quantitatives ou alors qualitatives (point 145).

56. Les Pays-Bas n'ayant apparemment dans l'affaire C-542/09 pas invoqué d'éléments qualitatifs, ce qui est analysé dans la suite des prédites conclusions est un raisonnement par rapport à des données qualitatives. M^{me} l'avocat général s'exprime à cet égard comme suit :

« Cela étant dit, je ne suis pas convaincue qu'il existe un rapport évident entre l'État membre où un étudiant réside avant d'entamer ses études d'enseignement supérieur et la probabilité qu'il revienne dans cet État après avoir achevé ses études à l'étranger. Il ne me semble pas forcément probable qu'une majorité des étudiants résidant aux Pays Bas et se rendant ensuite à l'étranger pour y étudier retourneront nécessairement aux Pays Bas pour y habiter. Il peut exister des moyens de les y inciter, mais il ne va pas de soi qu'un séjour effectué par le passé permet utilement de prédire où un étudiant va habiter et travailler à l'avenir. » (point 147).

57. Si cela doit signifier, par transposition au cas du Grand-Duché de Luxembourg, que les étudiants résidents et les étudiants non-résidents s'établiront avec une probabilité à peu près équivalente sur le territoire luxembourgeois et se mettront à la disposition du marché du travail luxembourgeois, le Grand-Duché de Luxembourg ne peut pas partager cette approche. Un résident luxembourgeois est dans une situation totalement différente de celle d'un non-résident, enfant d'un travailleur frontalier. Des étudiants résidant à l'étranger, même s'ils sont par ailleurs enfants de frontaliers, n'ont aucune raison particulière de se mettre personnellement à la disposition du marché du travail luxembourgeois après la fin de leurs études, ni d'ailleurs de s'intégrer à la société luxembourgeoise. C'est ce qui justifie la restriction aux étudiants domiciliés au Luxembourg qui sont intégrés ou s'intégreront à la société et se mettront le plus souvent ultérieurement à la disposition du marché du travail luxembourgeois. Les étudiants non-résidents ont, de manière parfaitement légitime, de tout autres préoccupations que de chercher à s'intégrer à la société luxembourgeoise.

– la mesure préconisée risque de contredire le but d'autonomisation des étudiants. Si, pour pouvoir toucher une aide financière, il faut démontrer, par référence à la catégorie socioprofessionnelle de ses parents, que l'on appartient à une catégorie défavorisée, le résultat en sera (de manière un peu paradoxale) que les étudiants enfants de parents riches, ne pouvant toucher des aides financières, continueront à dépendre d'eux, contrairement aux autres étudiants ;

– pour le surplus, la question lancinante de la sélectivité sociale des mesures d'aides est une question grave qui se pose potentiellement à propos de l'intégralité des dépenses publiques (autres que celles d'un Etat gendarme du type du XIX^e siècle) et qui, de par ses implications politiques en termes de cohésion sociale, relève de l'appréciation politique de chaque Etat membre, et non d'un contrôle juridictionnel.

58. Il s'y ajoute qu'il existe un fort taux de rotation des travailleurs frontaliers ; un travailleur frontalier ne le reste typiquement que pendant une durée limitée. Ceci interdit, à nouveau, de voir dans le travail frontalier un facteur d'intégration dans la société du pays du lieu d'exercice du travail, similaire à la résidence dans ce pays, et si fort qu'il pourrait même influencer le choix de la résidence des enfants du travailleur frontalier. Ainsi, selon une étude publiée par l'EURES, qui exploite des données en provenance de l'INSEE Lorraine, sur l'ensemble de la période 2001-2006, 142.000 résidents lorrains distincts ont travaillé au moins une fois au Luxembourg ; parmi eux, seuls 44.905 ont été présents durant toute la période – environ un tiers seulement⁵. Ceci montre que les travailleurs frontaliers lorrains n'ont, à 69%, pas vraiment intégré à long terme le marché du travail au Luxembourg. Pourquoi en irait-il différemment de leurs enfants ?

59. Et puisqu'on est, du fait de la présentation de cette statistique, dans le domaine quantitatif, voici des données *quantitatives* ayant trait au pourcentage des étudiants résidents qui se retrouvent, leurs études faites, au Luxembourg. Il s'agit d'une étude faite, à l'occasion de la présente affaire, par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg sur base des données des recensements généraux de la population. Ont été comparées les générations des personnes nées entre 1977 et 1980, qui étaient étudiantes en 2001 (nécessairement à l'étranger, l'Université du Luxembourg n'existant pas en 2001), et à propos desquels il a été recherché dans quelle mesure elles se retrouvaient comme diplômés résidents au Luxembourg en 2011 :

⁵ Cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg, n° 2/2010, p. 6. Disponible sur www.eureslux.org.

Génération	Luxembourgeois	Etrangers	Total
Etudiants en 2001			
1977	750	296	1046
1978	917	324	1241
1979	921	387	1308
1980	890	349	1239
Total 1977-1980	3478	1356	4834
Diplômés en 2011			
1977	679	189	868
1978	678	152	830
1979	704	135	839
1980	751	129	880
Total 1977-1980	2812	605	3417
Rapport Diplômés2011/Etudiants2001			
1977	91%	64%	83%
1978	74%	47%	67%
1979	76%	35%	64%
1980	84%	37%	71%
Moyenne 1977-1980	81%	45%	71%

60. Ces statistiques sont éloquentes : pour la population résidente en général, il existe un taux de corrélation de 71% entre le lieu de résidence de l'étudiant au moment de ses études et son lieu de résidence et de travail futur. Pour les nationaux luxembourgeois, ce taux est même de 81% ; pour les nationaux étrangers, il est de 45%.

61. Le Grand-Duché de Luxembourg estime que cette statistique confirme son appréciation selon laquelle une aide financière pour les étudiants résidents aura une contribution réelle et importante à la réalisation de l'objectif d'augmentation des diplômés de l'enseignement supérieur dans la population résidente au Luxembourg.

62. Dès lors, il convient de conclure au caractère approprié de la condition de résidence.

B.- Caractère proportionné

63. Selon le Grand-Duché de Luxembourg, l'adoption d'un critère de résidence ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché. La raison en est une raison budgétaire – directement liée à l'objectif économique susévoqué. Les contraintes budgétaires font qu'il n'est pas possible de se montrer « plus généreux » à l'égard des étudiants non-résidents, sans compromettre du même coup la finançabilité du système tout entier.

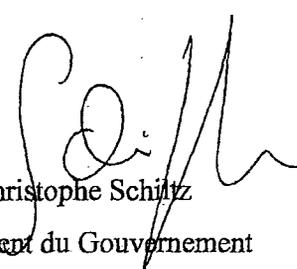
64. Dès lors, l'adoption du critère de la résidence, approprié par rapport aux objectifs recherchés, est également proportionné à ces objectifs. En particulier, l'adoption d'un autre critère – et notamment du critère de l'emploi au Luxembourg de l'un des parents de l'étudiant non-résident – serait directement contraire aux deux objectifs combinés du dispositif luxembourgeois.

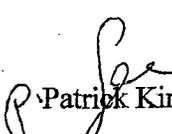
65. En adoptant le critère de résidence, le législateur luxembourgeois n'a pas contrevenu à l'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68, à supposer applicable ce texte.

III. Conclusions

66. Pour les motifs susindiqués, le Grand-Duché de Luxembourg a l'honneur de conclure à ce qu'il plaise à la Cour répondre comme suit à la question préjudicielle :

« Les considérations de politique d'éducation et de politique budgétaire mises en avant par l'Etat luxembourgeois sont des considérations qui justifient la différence de traitement résultant de l'obligation de résidence imposée tant aux ressortissants luxembourgeois qu'aux ressortissants d'autres Etats membres en vue de l'obtention d'une aide pour études supérieures ».


Christophe Schiltz
Agent du Gouvernement


Patrick Kinsch
Avocat à la Cour



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Représentation permanente auprès
de l'Union européenne

AFFAIRES ÉTRANGÈRES
No 2-UE-2009-1786
02 MAR. 2012
ENTREE A LA D II

22227

Réf. : B.4.411 – EB.04.411 – 4.4.31 – E.04.04.310 – df

Bruxelles, le 1^{er} mars 2012

Le Représentant permanent
auprès de l'Union européenne
à
Monsieur le Ministre des Affaires étrangères
à Luxembourg

INFRACTION

- risque d'ouverture d'une procédure d'infraction
 précontentieux
 mise en demeure art. 258
 avis motivé art. 258
- suites réservées à l'arrêt du
 mise en demeure art. 260 + sanctions financières

Expéditeur: Commission européenne – Secrétariat général

Objet: Imposition aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille à l'entretien desquels ils continuent à pourvoir d'une condition de résidence pour obtenir un financement de l'État pour études supérieures et une aide mensuelle aux jeunes volontaires, et du traitement différent entre les travailleurs résidents et les non-résidents d'un point de vue fiscal

N° d'infraction: 2011/4032

Délai de réponse: 28 avril 2012

Observations: En référence à votre lettre 2 – EU – 2009 – 1786 du MAE le 14/06/2011.

Le courrier a été envoyé en avant copie le 29 février 2012.

p.o. MAE



COMMISSION EUROPEENNE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

Date d'entrée
28 -02- 2012
R.P. Lux / UE

Bruxelles, le 28 II 2012

SG-Greffe(2012)D/ 3647

REPRESENTATION PERMANENTE
DU LUXEMBOURG AUPRES DE
L'UNION EUROPEENNE
Avenue de Cortenberg, 75
1000 BRUXELLES

Objet: Avis motivé – Infraction n° 2011/4032

Le Secrétariat général vous prie de trouver ci-annexé un avis motivé adressé au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'article 258 TFUE

Pour la Secrétaire générale,

Valérie DREZET-HUMEZ

p.j. : C(2012) 997 final

LU



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 27.2.2012

2011/4032
C(2012) 997 final

AVIS MOTIVE

adressé au Grand-Duché de Luxembourg

au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

en raison de l'imposition aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille à l'entretien desquels ils continuent à pourvoir d'une condition de résidence pour obtenir un financement de l'État pour études supérieures et une aide mensuelle aux jeunes volontaires, et du traitement différent entre les travailleurs résidents et les non-résidents d'un point de vue fiscal

AVIS MOTIVE

adressé au Grand-Duché de Luxembourg
au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
en raison de l'imposition aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille à
l'entretien desquels ils continuent à pourvoir d'une condition de résidence pour obtenir
un financement de l'État pour études supérieures et une aide mensuelle aux jeunes
volontaires, et du traitement différent entre les travailleurs résidents et les non-résidents
d'un point de vue fiscal

1. Exposé des faits.

La Commission a été saisie de plusieurs plaintes mettant en cause la législation luxembourgeoise applicable en matière d'aides financières de l'Etat aux études supérieures, en matière d'aide aux jeunes volontaires et en matière de modération d'impôt, suite aux modifications introduites par la loi du 26 juillet 2010 modifiant:

1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures;
2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
3. la loi du 31 décembre 2007 concernant le boni pour enfant;
4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes;
5. le Code de la sécurité sociale.

Suite à l'adoption de cette loi, l'attention de la Commission a été attirée sur la condition de résidence à laquelle l'octroi des aides financières pour études supérieures et des aides aux volontaires est soumis. L'attention de la Commission a été attirée également sur le traitement différent accordé aux travailleurs résidents et aux travailleurs non-résidents, en ce qui concerne l'octroi du 'boni pour enfant'.

En effet, l'article 2 de la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, tel que modifié par l'article I^{er} de la loi du 26 juillet 2010, définit les conditions pour être bénéficiaire de cette aide. En ce qui concerne les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, l'octroi des aides financières pour études supérieures est soumis à une condition de résidence au Luxembourg.

L'article 6, paragraphe (6) de la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes, tel que modifié par l'article IV de la loi du 26 juillet 2010, prévoit l'octroi d'une aide mensuelle aux volontaires âgés de plus de dix-huit ans, qui résident effectivement et de façon continue au Luxembourg et qui y ont déjà leur domicile légal depuis un an au moins.

L'article 122 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, tel que modifié par l'article II de la loi du 26 juillet 2010, prévoit une modération d'impôt pour enfant. Cette modération d'impôt est accordée sous forme de 'boni pour enfant' pour chaque enfant ouvrant droit aux allocations familiales, c'est-à-dire, pour les enfants jusqu'à 18 ans (sauf certaines exceptions). Il s'agit d'un forfait versé mensuellement, indépendamment des revenus et de l'impôt dû par le contribuable. Pour les enfants bénéficiaires d'une aide financière de l'État pour études supérieures et pour ceux

bénéficiaires d'une aide aux volontaires, le boni pour enfant fait partie intégrante de ces aides. Si un boni pour enfant n'est pas alloué, la modération d'impôt est accordée, sur demande à présenter après l'écoulement de l'année d'imposition concernée, sous forme de dégrèvement fiscal à imputer dans la limite de l'impôt dû.

L'octroi des aides financières aux études supérieures et des aides aux jeunes volontaires étant soumis à une condition de résidence au Luxembourg, l'octroi du boni en tant que partie intégrante de ces aides est, lui aussi, soumis à une condition de résidence. Par conséquent, les travailleurs frontaliers ne peuvent pas obtenir le 'boni pour enfant' et doivent, par contre, demander un dégrèvement fiscal, moins favorable que le 'boni'. Il existe donc un traitement différent d'un point de vue fiscal entre les travailleurs résidents et les travailleurs non résidents.

Après avoir reçu des premières observations de la part des autorités luxembourgeoises dans une lettre du 30 novembre 2010, la Commission leur a envoyé, en date du 7 avril 2011, une lettre de mise en demeure (réf. SG-Greffe(2011)D/5745).

Dans cette lettre, la Commission a exposé son avis selon lequel le critère de résidence, en ce qu'il s'applique aux travailleurs migrants (y compris les travailleurs frontaliers) et aux membres de leur famille, contrevient aux dispositions du droit de l'Union européenne en matière de libre circulation des travailleurs. La Commission invitait par ladite lettre de mise en demeure les autorités luxembourgeoises à lui faire part de leurs observations dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

Par lettre du 23 juin 2011 (réf. INF(2011)103150), les autorités luxembourgeoises ont répondu à la lettre de mise en demeure.

Les aides financières pour études supérieures

Dans la lettre de mise en demeure précitée, la Commission considérait que l'aide financière pour études supérieures constitue un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 1612/68 (devenu, après codification, article 7, paragraphe 2 du règlement (UE) 492/2011¹), auxquels les travailleurs migrants, y compris les travailleurs frontaliers, ont droit dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Les membres de la famille à la charge d'un travailleur migrant (y compris les travailleurs frontaliers) sont des bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement accordée au travailleur migrant. Dès lors que l'octroi d'un financement d'études à un enfant d'un travailleur constitue pour un travailleur migrant un avantage social, l'enfant peut lui-même se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68 (devenu article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/2011) pour obtenir ce financement dans les mêmes conditions que celles appliquées aux enfants des travailleurs nationaux.

¹ Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, codifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

L'exigence d'une condition de résidence constitue une discrimination indirecte. Même si elle s'applique de façon identique aux ressortissants nationaux et aux autres ressortissants de l'Union, une telle condition est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants et les membres de leur famille. Cette condition est, en effet, plus facilement remplie par les travailleurs nationaux et les membres de leur famille. Cette condition désavantage tout particulièrement les travailleurs frontaliers et leurs enfants qui, par définition, résident dans un État membre autre que l'État membre d'emploi et sont donc dans l'impossibilité de satisfaire à cette condition de résidence.

Si la Cour de Justice a reconnu qu'il est légitime pour un État membre de n'octroyer des aides visant à couvrir les frais d'entretien d'étudiants ressortissants d'autres États membres que si ceux-ci ont démontré un certain degré d'intégration dans la société de cet État (arrêts du 15 mars 2005 dans l'affaire C-209/03 *Bidar* et du 18 novembre 2008 dans l'affaire C-158/07 *Förster*), cette jurisprudence concerne des citoyens de l'Union ne relevant pas du règlement n° 1612/68 (devenu règlement (UE) n° 492/2011).

Dans le cas des travailleurs migrants, y compris les travailleurs frontaliers, exerçant leurs activités au Luxembourg ainsi que les membres de la famille qui sont à leur charge, il ne saurait être raisonnablement soutenu qu'ils n'auraient aucun lien avec cet État membre.

Par conséquent, la Commission considérerait dans sa lettre de mise en demeure que, sans préjudice d'une démonstration du caractère justifié et proportionné à un objectif légitime, la condition de résidence à laquelle l'octroi des aides financières pour études supérieures est soumis, soulève des doutes pour ce qui est de sa compatibilité avec l'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68 (devenu règlement (UE) n° 492/2011).

Les autorités luxembourgeoises, dans leur réponse du 23 juin 2011, considèrent que l'aide financière de l'État pour études supérieures ne peut pas être qualifiée d'avantage social puisqu'elle est octroyée à l'étudiant en tant que droit indépendant, c'est-à-dire en toute indépendance financière de ses parents.

D'autre part, elles estiment que la matière des aides financières relève non pas de l'article 7 du règlement n° 1612/68 mais de son article 12 (devenu, après codification, article 10 du règlement n° 492/2011), aux termes duquel les enfants d'un ressortissant d'un État membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, si ces enfants résident sur son territoire. Suite à la jurisprudence de la Cour (notamment les arrêts du 3 juillet 1974 dans l'affaire 9/74 *Casagrande* et du 13 novembre 1990 dans l'affaire C-308/89 *Di Leo*), les autorités luxembourgeoises estiment que c'est à la lumière de l'article 12 du règlement 1612/68 et non pas de l'article 7 qu'il convient d'examiner le droit pour les enfants des travailleurs d'accéder aux aides financières pour études supérieures.

Elles précisent également que, si l'on devait néanmoins estimer que la situation des étudiants en question relève de l'article 7 du règlement, la condition de résidence serait justifiée par l'objectif poursuivi par la législation en matière d'aides financières aux études supérieures, à savoir augmenter le taux de la population âgée entre 30 et 34 ans ayant une qualification de niveau d'enseignement supérieur. Ainsi, la situation actuelle au Luxembourg (28% de la population résidente) est bien en deçà de l'objectif fixé dans le cadre de l'agenda Europe 2020 (40% de la population). D'après les autorités luxembourgeoises, ce problème de déficit aigu en diplômés ne trouve pas une solution en

promouvant les études supérieures des non résidents, les ressources budgétaires étant, par ailleurs, limitées.

Dans ce contexte, les autorités luxembourgeoises considèrent que la situation des résidents est différente de celle des enfants, résidant à l'étranger, des travailleurs frontaliers, en ce qui concerne leur intégration dans la société luxembourgeoise. Elles soulignent également le fait que les enfants des travailleurs frontaliers n'ont pas plus de raisons que d'autres, non résidents, à se mettre ultérieurement, de manière permanente, à la disposition du marché de travail luxembourgeois.

De même, elles estiment que les arrêts *Bidar* et *Förster* sont d'application au cas d'espèce. Ainsi, ces arrêts ont mis l'accent sur le caractère légitime de l'exigence d'un lien suffisant avec l'Etat membre, ont accepté de l'identifier à une condition de résidence et ont dégagé le lien entre cette condition et les ressources budgétaires limitées qu'un Etat membre peut consacrer aux aides pour études supérieures.

Enfin, les autorités luxembourgeoises considèrent que, si le point de vue de la Commission devait prévaloir, il conduirait à une situation discriminatoire entre, d'une part, des étudiants qui n'invoquent que leur qualité de citoyens européens, auxquels l'aide serait refusée s'ils n'ont pas résidé pendant 5 ans sur le territoire luxembourgeois (par application de l'article 24, alinéa 2, de la directive 2004/38/CE), et celle des étudiants enfants des travailleurs frontaliers, desquels aucune condition de résidence ne pourrait être exigée. Cette différenciation ne répondrait, de l'avis des autorités luxembourgeoises, à aucun objectif légitime eu regard de la finalité des aides aux études supérieures.

L'aide mensuelle aux jeunes volontaires

En ce qui concerne l'aide mensuelle aux volontaires, la Commission était d'avis dans sa lettre de mise en demeure que cette aide pourrait rentrer dans la définition d'avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 492/2011, notamment pour les membres de la famille des travailleurs migrants, y compris les travailleurs frontaliers. Dès lors, et pour les mêmes raisons que celles exposées dans le cadre des aides financières pour études supérieures, la condition de résidence à laquelle l'octroi de l'aide mensuelle aux volontaire est soumis serait contraire au droit de l'Union relatif à la libre circulation des travailleurs.

Les autorités luxembourgeoises, dans leur réponse à la lettre de mise en demeure, soulignent que le service volontaire ne relève pas de l'une des activités visées par les libertés de circulation du Traité. Elles contestent, par ailleurs, la qualification de ces aides comme un avantage social pour les parents des volontaires, les parents n'ayant aucune obligation de contribuer aux charges d'entretien d'un enfant majeur qui se porte volontaire et qui est, dès lors, un individu pleinement autonome.

Le boni pour enfant

Dans la lettre de mise en demeure, la Commission estimait qu'il existe un traitement différencié entre les travailleurs résidents au Luxembourg et les non résidents. Ainsi, les familles des travailleurs résidant au Luxembourg continuent de percevoir le boni pour enfant, intégré dans l'aide pour études supérieures ou dans l'aide mensuelle aux

volontaires, tandis que les familles des travailleurs frontaliers peuvent uniquement bénéficier d'une modération sous forme de dégrèvement d'impôt, moins favorable que le boni pour enfant. En effet, cette modération d'impôt est accordée uniquement sur demande à la fin de l'année d'imposition et sur la base de l'impôt dû (et donc en fonction des revenus), tandis que le boni est accordé d'office indépendamment des revenus et de l'impôt dû.

En vertu de la jurisprudence de la Cour, la situation d'un résident et celle d'un non-résident qui tire l'essentiel de ses ressources imposables d'une activité exercée dans l'Etat membre d'emploi sont des situations comparables qui ne peuvent être soumises à des règles différentes.

Par conséquent, la Commission considérerait cette différence de traitement en matière de modération d'impôt contraire à l'article 45 TFUE et, dans la mesure où le boni peut être considéré comme un avantage social ou fiscal, au règlement n° 1612/68.

Dans leur réponse du 23 juin 2011, les autorités luxembourgeoises indiquent que le boni n'est plus du tout attribué aux parents d'étudiants bénéficiant d'une aide financière pour études supérieures. Par conséquent, il n'y a pas pour les travailleurs frontaliers une privation quelconque d'un avantage fiscal par rapport aux travailleurs résidant au Luxembourg.

2. En droit.

a) La législation nationale

L'aide financière de l'Etat pour études supérieures

Suite aux modifications introduites par l'article I, 2°, de la loi du 26 juillet 2010, l'article 2 de la loi du 22 juin est désormais libellé comme suit²:

«Article 2 – Bénéficiaires de l'aide financière

Peuvent bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, les étudiants admis à poursuivre des études supérieures et qui remplissent l'une des conditions suivantes:

a) être ressortissant luxembourgeois ou membre de la famille d'un ressortissant luxembourgeois et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou

b) être ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse et séjourner, conformément au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de travailleur salarié, de travailleur non salarié, de personne qui garde ce statut ou de

² Il n'existe pas de version consolidée de cette loi.

membre de famille de l'une des catégories de personnes qui précèdent, ou avoir acquis le droit de séjour permanent,

c) (...)

d) (...)»

L'aide mensuelle aux jeunes volontaires

L'article 4 de la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes stipule:

«(1) Pour pouvoir participer à un service volontaire, le candidat doit avoir accompli sa scolarité obligatoire et être âgé de moins de 30 ans.

(2) Pour être admis, le volontaire doit

1° se faire enregistrer auprès du Service national de la jeunesse;

2° avoir conclu un contrat de volontariat avec une organisation agréée d'accueil ou d'envoi pour réaliser un projet déterminé de service volontaire ou un projet dans le cadre d'un programme de volontariat;

3° avoir reçu l'approbation du Service national de la jeunesse;

4° résider légalement soit au Luxembourg, soit dans un des États visés à l'article 5 de la décision No 1719/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant le programme «Jeunesse en action» pour la période 2007-2013, soit dans un des États avec lesquels le Luxembourg a conclu un accord de coopération ou accord culturel;

5° être en règle avec la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers.»

Selon les modifications introduites par l'article IV de la loi du 26 juillet 2010, l'article 6, paragraphe (6) de la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes est désormais rédigé comme suit³:

«(6) L'Etat verse une aide mensuelle aux volontaires âgés de plus de dix-huit ans et qui résident effectivement et de façon continue au Luxembourg et y ayant déjà leur domicile légal depuis un an au moins. Le montant de l'aide est fixé par règlement-duc al sans pour autant dépasser le seuil de 800 euros par mois.»

Le boni pour enfant

Les articles 1^{er} et 2 de la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant disposent:

« Art. 1^{er}. Pour tout enfant vivant, soit dans le ménage commun de ses père et mère, soit dans le ménage de celui de ses père et mère qui en assure seul l'éducation et l'entretien, et ouvrant droit aux allocations familiales (...), il est octroyé un boni pour enfant à titre

³ Texte coordonné publié au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A – N° 123 du 16 juin 2011.

de bonification d'office de la modération d'impôt prévue à l'article 122 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Art. 2. Le boni pour enfant est fixé à 922,5 € par an. Il est versé au cours de l'année d'imposition à laquelle il se rapporte, suivant des modalités à déterminer par le règlement grand-ducal visé à l'article 6.

Le paiement se fait par la Caisse nationale des prestations familiales avec effet libératoire à l'attributaire des allocations familiales (...), ensemble avec le paiement des allocations familiales.»

Suite aux modifications introduites par l'article II de la loi du 26 juillet 2010, l'article 122 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, est désormais libellé comme suit⁴:

«1. Les contribuables des classes 1a ou 2 ayant un ou des enfants dans leur ménage dans les conditions définies à l'article 123, obtiennent une modération d'impôt par enfant suivant les dispositions des alinéas suivants.

2. Les modérations d'impôt pour enfants sont bonifiées d'office, sous forme de bonis pour enfants, d'après les dispositions et dans les conditions prévues par la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant. La modération d'impôt pour un enfant pour lequel un boni a été alloué, est réputée avoir été accordée pour la même année au contribuable dans le ménage duquel l'enfant vit dans les conditions définies à l'article 123. Le boni pour enfant s'élève à 76,88 euros par mois.

2a. Les modérations d'impôt pour enfants sont bonifiées d'office sous forme d'aide financière en vertu de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ou sous forme d'aide aux volontaires en vertu de la loi modifiée du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes. La modération d'impôt pour un enfant pour lequel une aide a été allouée, est réputée avoir été accordée pour la même année au contribuable dans le ménage duquel l'enfant vit dans les conditions définies à l'article 123. Le boni pour enfant est réputé faire partie intégrante de l'aide pour études et de l'aide aux volontaires⁵.

3. Si aucun boni au sens des dispositions de l'alinéa 2 n'a été attribué pour un enfant au titre d'une année déterminée, les contribuables visés à l'alinéa 1^{er} obtiennent sur demande, après la fin de l'année d'imposition, la modération d'impôt pour enfants sous forme d'un dégrèvement d'impôt, à imputer, dans la limite de l'impôt dû, d'après les dispositions de l'article 154, alinéa 1^{er}, numéro 1. Le salarié ou retraité qui n'est pas soumis à l'imposition par voie d'assiette, obtient l'imputation des modérations d'impôt pour enfants dans la limite de l'impôt dû lors d'une demande de la régularisation de ses retenues dans le cadre du décompte annuel prévu à l'article 145, alinéa 2, lettre d). La modération d'impôt pour enfant sous forme de dégrèvement d'impôt s'élève à 922,5 euros.

⁴ Texte coordonné publié au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A – N° 191 du 7 septembre 2011.

⁵ L'alinéa 2a a été introduit par la loi du 26 juillet 2010.

4. Dans le cadre d'une imposition par voie d'assiette ou d'un décompte annuel, la modération d'impôt visée à l'alinéa 1^{er} est considérée comme ayant déjà été accordée pour tout enfant qui a bénéficié d'un boni pour enfant tel que visé à l'alinéa 2, même si le montant du boni pour l'enfant est supérieur au montant de l'impôt dû par le contribuable.»

b) Le droit de l'Union européenne applicable

Aux termes de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

*«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.
2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail [...]»*

Le règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union⁶ souligne que la libre circulation constitue pour les travailleurs et leur famille un droit fondamental (quatrième considérant) et que ce droit doit être reconnu indifféremment aux travailleurs "permanents", saisonniers, frontaliers ou qui exercent leur activité à l'occasion d'une prestation de services (cinquième considérant). Son article 7 stipule:

«1. Le travailleur ressortissant d'un Etat membre ne peut, sur le territoire des autres Etats membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.

2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux [...]»

L'article 10 du règlement 492/2011 stipule:

«Les enfants d'un ressortissant d'un Etat membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre Etat membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que els ressortissants de cet Etat, si ces enfants résident sur son territoire.

[...]»

⁶ Règlement codifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

c) L'analyse de la Commission

Les aides financières de l'État pour études supérieures

Selon la jurisprudence de la Cour, une aide pour l'entretien et pour la formation en vue de la poursuite d'études de niveau secondaire ou post-secondaire doit être considérée comme un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 (ancien règlement 1612/68), auquel les travailleurs migrants ont droit dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.⁷

La Cour a également eu l'occasion de statuer qu'un financement d'études accordé par un Etat membre aux enfants des travailleurs constitue, pour un travailleur migrant, un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, lorsque le travailleur continue à pourvoir à l'entretien de l'enfant. Dans un tel cas, l'enfant peut se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, pour obtenir un financement d'études dans les mêmes conditions que celles appliquées aux enfants de travailleurs nationaux et notamment sans qu'une condition supplémentaire relative à sa résidence puisse lui être imposée.⁸

La Commission ne partage pas l'interprétation des autorités luxembourgeoises selon laquelle l'octroi de bourses d'études aux enfants de travailleurs migrants relève uniquement de l'article 10 du règlement 492/2011. La Commission fait remarquer à cet égard que tant l'arrêt *Bernini* que l'arrêt *Meeusen* concernaient l'accès des enfants d'un travailleur migrant à un financement d'études accordé par l'Etat membre d'emploi du parent travailleur migrant. L'arrêt *Bernini* concernait la situation d'un enfant d'un travailleur migrant résidant aux Pays-Bas qui entame des études dans son pays d'origine, à savoir l'Italie, tandis que l'arrêt *Meeusen* concernait la situation de l'enfant d'un travailleur frontalier aux Pays-Bas qui entame des études dans le pays de résidence, à savoir la Belgique. Dans ces deux arrêts, la Cour s'est fondée exclusivement sur l'article 7, paragraphe 2. Aucune référence n'est faite à l'application de l'article 10 du règlement 492/2011.

Par ailleurs, les arguments selon lesquels l'égalité de traitement prévue par l'article 7, paragraphe 2, du règlement 492/2011 ne viserait qu'à faciliter la mobilité des travailleurs et l'intégration du travailleur migrants et de sa famille dans l'Etat membre d'accueil et que, par conséquent, l'octroi en faveur de l'enfant d'un travailleur résidant avec sa famille dans un autre Etat membre ne s'inscrirait pas dans ce cadre, ont été rejetés par la Cour (arrêt *Meeusen*, points 20 et 21).

Il est à noter également que la question de la relation entre l'article 7, paragraphe 2, et l'article 10 du règlement (UE) n° 492/2011 avait été posée par la cour nationale de renvoi dans l'affaire *Bernini*, mais la Cour n'a pas examiné l'incidence de l'article 10 et a fondé son raisonnement uniquement sur l'application de l'article 7, paragraphe 2.

⁷ Voir notamment les arrêts du 21 juin 1988 dans l'affaire 39/86 *Lair*, Rec. 1988 page 3161, point 28, du 27 septembre 1988 dans l'affaire 235/87 *Matteucci*, Rec. 1988, page 5589, et du 26 février 1992 dans l'affaire C-3/90 *Bernini*, Rec. 1992, page I-1071 point 20.

⁸ Voir l'arrêt *Bernini* précité, point 29.

Ainsi, compte tenu de cette jurisprudence, la Commission est d'avis que l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 est pleinement applicable à l'accès aux aides financières pour études supérieures par les enfants des travailleurs migrants travaillant au Luxembourg qui continuent à pourvoir à leur entretien, y compris dans les cas où l'enfant réside dans un autre Etat membre, et que l'existence de l'article 10 de ce même règlement n'a aucune incidence.

La Commission souligne, en outre, que le droit à l'égalité de traitement prévu par l'article 7, paragraphe 2, n'est pas limité aux enfants du travailleur migrant mais doit être accordé aux membres de la famille à la charge du travailleur⁹.

Ainsi, la Commission soutient que l'octroi d'une bourse pour poursuivre des études supérieures constitue un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 492/2011 pour les travailleurs migrants (y compris les travailleurs frontaliers) et pour les membres de leur famille à leur charge, avantage auquel ils doivent pouvoir accéder sans discrimination par rapport aux travailleurs nationaux.

Le fait que l'aide soit octroyée directement à l'étudiant indépendamment des revenus des parents, n'a aucune incidence, tel qu'il ressort clairement de l'arrêt *Meeusen*, qui concernait des aides ayant des caractéristiques similaires à celles du système luxembourgeois en cause, et qui ont été considérées par la Cour comme des avantages sociaux aux termes de l'article 7, paragraphe 2 du règlement 492/2011.

Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que la règle de l'égalité de traitement inscrite tant à l'article 45 TFUE qu'à l'article 7 du règlement 492/2011 prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discriminations qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat¹⁰. À moins qu'elle ne soit justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers.¹¹

En ce qui concerne notamment l'octroi d'avantages sociaux, la Cour a déclaré que, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une condition de résidence constitue une discrimination indirecte car elle est plus facilement remplie par des travailleurs nationaux que par ceux des autres États membres. Dès lors, un État membre ne saurait subordonner l'octroi d'un avantage social à la condition que les bénéficiaires aient leur résidence sur le territoire nationale de l'Etat membre d'emploi¹².

⁹ Voir, à titre d'exemple, l'arrêt du 12 juillet 1984 dans l'affaire 261/83 *Castelli*, Rec. 1984 page 3199.

¹⁰ Voir, à titre d'exemple, l'arrêt du 23 mai 1996 dans l'affaire C-237/94 *O'Flynn*, Rec. 1994 page I-2617, point 17.

¹¹ Ibidem, point 20.

¹² Voir, en ce sens, les arrêts du 27 novembre 1997 dans l'affaire C-57/96 *Meints*, Rec. 1997 page I-6689, points 45, 46 et 51; du 18 juillet 2007 dans l'affaire C-212/05 *Hartmann*, points 30 et 31, et du 5 mai 2011 dans l'affaire C-206/10 *Commission contre Allemagne*, points 37, 38 et 41.

La Commission soutient que même si elle s'applique de façon identique aux ressortissants nationaux et aux autres ressortissants de l'Union, la condition de résider au Luxembourg est plus facilement remplie par les travailleurs nationaux et les membres de leur famille que par les travailleurs migrants et les membres de leur famille¹³. Elle est donc susceptible de défavoriser plus particulièrement ces derniers. Tel est le cas notamment des membres de la famille qui ne résident pas avec le travailleur dans l'Etat membre d'emploi et qui sont, de ce fait, exclus de la possibilité d'obtenir les aides financières pour études supérieures¹⁴. En outre, cette condition discrimine de manière encore plus évidente les travailleurs frontaliers et les membres de leur famille qui, par définition, résident dans un Etat membre autre que l'Etat membre d'emploi et sont donc dans l'impossibilité absolue de satisfaire à la condition de résidence au Luxembourg.

S'agissant notamment des travailleurs frontaliers, la Cour a dit pour droit que ceux-ci, ainsi que les membres de leur famille, peuvent se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 492/2011, pour avoir accès aux avantages sociaux dans l'Etat membre d'emploi¹⁵.

Les autorités luxembourgeoises considèrent que, si les aides financières devraient être effectivement considérées comme des avantages sociaux, la condition de résidence serait justifiée par les objectifs poursuivis par la législation les instaurant, notamment celui d'augmenter le taux de la population ayant un diplôme d'études supérieures afin d'atteindre l'objectif du 40% fixé dans le cadre de l'agenda Europe 2020. La législation nationale vise également à favoriser la mobilité des étudiants en permettant la 'portabilité' des aides financières.

La Commission souligne à cet égard qu'elle ne conteste pas l'objectif poursuivi par la législation luxembourgeoise et qu'il appartient aux autorités nationales de fixer ses propres objectifs en matière d'éducation. Or, même si l'objectif peut être accepté comme étant un objectif légitime, encore faut-il que la règle discriminatoire introduite par cette législation soit appropriée pour atteindre cet objectif et soit proportionnée.

Les autorités luxembourgeoises font valoir à cet égard que la promotion des études supérieures pour les non résidents ne contribuerait pas à résoudre le déficit de diplômés au Luxembourg. Elles considèrent que les résidents se trouvent dans une situation différente des enfants des travailleurs frontaliers, résidant à l'étranger, notamment en ce qui concerne leur degré d'intégration dans la société luxembourgeoise. Elles soulignent également que ces enfants ne sont pas tenus de se mettre de manière permanente à la disposition du marché du travail luxembourgeois et font référence aux limites des ressources budgétaires disponibles.

Dans ce contexte, les autorités luxembourgeoises font référence également aux arrêts de la Cour *Bidar* et *Förster*, dans lesquels la Cour aurait retenu qu'il était légitime pour un

¹³ Voir, en ce sens, l'arrêt du 10 mars 1993 dans l'affaire C-111/91 *Commission contre Luxembourg*, Rec. 1993, page I-817, points 7 à 10.

¹⁴ Voir, en ce sens, l'arrêt *Bernini* précité.

¹⁵ Arrêt *Meints* précité, points 49 et 50. En ce qui concerne les membres de la famille d'un travailleur frontalier, voir notamment l'arrêt *Meeusen* précité, point 25.

Etat membre d'exiger un lien suffisant entre les étudiants qui perçoivent des bourses d'études et l'Etat membre qui les octroie, ce lien pouvant être identifié par une condition de résidence. Cette jurisprudence aurait dégagé en outre le lien entre la condition de résidence et les ressources budgétaires limitées qu'un Etat membre donné peut consacrer aux aides pour études supérieures.

La Commission souligne à cet égard que les dispositions du règlement n° 492/2011 relatives à l'égalité du traitement visent à faciliter l'intégration des travailleurs migrants et de leurs membres de la famille dans l'Etat membre d'emploi, et ainsi à encourager la mobilité au sein de l'Union. Pour cette raison, ils ont accès aux mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux. Ce droit est soumis à la seule condition que les travailleurs migrants (y compris les frontaliers) soient liés à l'Etat membre octroyant l'avantage sociale par une relation d'emploi. Dès lors qu'une telle relation existe, une condition de résidence telle que celle prévue en l'espèce n'est ni nécessaire ni appropriée pour assurer que les étudiants bénéficiaires de la bourse d'étude ont un lien substantiel avec l'Etat membre d'octroi.

Des préoccupations semblables à celles exprimées par les autorités luxembourgeoises ont déjà été exprimées par les autorités nationales concernées à l'occasion des affaires *Bidar* et *Förster* dans le contexte d'étudiants migrants économiquement inactifs. Ainsi, dans l'affaire *Bidar*, les autorités britanniques entendaient-elles s'assurer que la contribution des parents ou des étudiants, au moyen des prélèvements opérés par l'impôt, est ou sera suffisante pour justifier l'octroi de prêts subventionnés. Selon les autorités britanniques, il serait également légitime d'exiger un lien réel entre l'étudiant demandant l'aide et le marché du travail de l'Etat membre d'accueil. Dans l'affaire *Förster*, les autorités néerlandaises entendaient-elles s'assurer d'un certain degré d'intégration dans l'Etat membre d'accueil des étudiants provenant d'autres Etats membres.

Si la Cour a admis « qu'il est légitime pour un Etat membre de n'octroyer une aide couvrant les frais d'entretien des étudiants qu'à ceux qui ont démontré un certain degré d'intégration dans la société de cet Etat »¹⁶, elle a néanmoins souligné dans ce contexte qu'« un Etat membre ne saurait cependant exiger des étudiants concernés qu'ils établissent un lien avec son marché du travail »¹⁷.

La situation des travailleurs migrants (y compris les travailleurs frontaliers) et des membres de leur famille à l'entretien desquels le travailleur continue à pourvoir est toute différente: il existe alors un lien étroit avec l'Etat membre à travers l'emploi qu'y exerce le travailleur migrant.

Selon les autorités luxembourgeoises, si le point de vue de la Commission devrait prévaloir, il y aurait une discrimination, contraire au droit de l'Union, quant aux conditions d'octroi des aides entre, d'une part, la situation des étudiant qui n'invoquent que leur qualité de citoyens européens, et auxquels l'aide serait refusée jusqu'au moment où ils remplissent la condition d'avoir résidé pendant cinq ans au Luxembourg, en application de l'article 24, alinéa 2 de la directive 2004/38/CE, et d'autre part, celle des

¹⁶ Arrêt du 15 mars 2005 dans l'affaire C-209/03 *Bidar*, Rec. 2009 page I-2119, point 57.

¹⁷ Ibidem, point 58

étudiants enfants des travailleurs frontaliers, desquels aucune condition de résidence ne pourrait être exigée.

Ces arguments ne sauraient être retenus. Si l'article 21 TFUE consacre le droit de chaque citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, l'article 45 TFUE constitue une expression spécifique de ce droit de libre circulation au profit des travailleurs. En outre, le principe général de l'interdiction de la discrimination en raison de la nationalité, consacré par l'article 18 TFUE, fait l'objet de dispositions particulières dans le domaine de la libre circulation des travailleurs énoncées par l'article 45 TFUE et le règlement 492/2011.

Le droit de l'Union définit ainsi un cadre juridique différencié à l'égard des citoyens communautaires selon qu'ils sont économiquement inactifs ou au contraire économiquement actifs. Ce traitement différencié, selon qu'il s'agit, d'une part, d'un étudiant migrant économiquement inactif ou, d'autre part, d'un travailleur migrant ou d'un membre de sa famille, ressort également des dispositions de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. En effet, l'article 24, paragraphe 2, de ladite directive dispose que :

« Par dérogation au paragraphe 1, l'Etat membre d'accueil n'est pas (...) tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille. »

La Commission soutient, en conséquence, que c'est à la lumière de l'article 45 TFUE et du règlement n° 492/2011 qu'il convient d'apprécier la compatibilité du dispositif national incriminé dans la présente procédure.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que la condition de résidence au Luxembourg pour l'octroi des aides financières pour études supérieures constitue une discrimination indirecte prohibée par l'article 45 TFUE et par l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011. La Commission est d'avis que les autorités luxembourgeoises n'ont pas fourni assez d'arguments pour justifier la nécessité et la proportionnalité de cette mesure.

L' aide mensuelle aux jeunes volontaires

Selon la jurisprudence constante de la Cour, la notion d'avantage social aux termes de l'article 7, paragraphe 2 du règlement 492/2011 comprend tous les avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres Etats membres apparaît dès lors comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de l'Union¹⁸.

Les autorités luxembourgeoises dans leur réponse à la lettre de mise en demeure indiquent que le service volontaire ne relève pas de l'une des activités visées par les libertés de circulation. Elles contestent ensuite la qualification de ces aides comme des avantages sociaux pour les parents des volontaires au sens de l'article 7, paragraphe 2 du règlement 492/2011. Ainsi, les parents n'ont aucune obligation de contribuer aux charges d'entretien d'un enfant majeur qui se porte volontaire, qui est, dès lors, un individu pleinement autonome.

La Commission n'entend pas assimiler la situation des jeunes volontaires à celle des travailleurs au sens de l'article 45 TFUE. Il ressort clairement de la législation nationale que la situation d'un jeune volontaire ne comporte aucun des éléments qui caractérisent la définition de travailleur donnée par la Cour de Justice dans le cadre du droit à la libre circulation des travailleurs.

La Commission considère, par contre, que les aides mensuelles versées aux jeunes volontaires peuvent constituer des avantages sociaux au sens de l'article 7, paragraphe 2 du règlement 492/2011, au bénéfice des membres de la famille à charge d'un travailleur migrant au Luxembourg; y compris les frontaliers. Ainsi, l'enfant d'un travailleur frontalier qui effectue un service volontaire auprès d'une organisation agréée au Luxembourg, est exclu du bénéfice de l'aide mensuelle, octroyée aux seuls résidents. Si le jeune volontaire est à la charge du travailleur, le fait que l'aide soit octroyée directement au volontaire en lui offrant une certaine autonomie financière n'est pas pertinent.

Les membres de la famille à charge d'un travailleur migrant sont des bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement accordée au travailleur migrant. Dès lors que l'octroi d'un avantage social à un membre de la famille d'un travailleur à sa charge constitue pour un travailleur migrant un avantage social, le membre de la famille peut lui-même se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 492/2011 pour obtenir cet avantage¹⁹.

Enfin, la Commission note également que la législation nationale permet aux jeunes résidant dans un autre Etat membre de participer aux activités de volontariat au Luxembourg. Les raisons pour lesquelles l'aide mensuelle accordée aux jeunes

¹⁸ Voir notamment les arrêts du 17 avril 1986 dans l'affaire 59/85 *Reed*, Rec. 1986, page 1283, et du 12 mai 1998 dans l'affaire C-85/96 *Martínez Sala*, Rec. 1996 page I-2691, point 25.

¹⁹ Arrêt *Bernini* précité, point 26.

volontaires serait ensuite limitée aux seuls volontaires résidant au Luxembourg n'ont pas été exposées par les autorités luxembourgeoises.

Par conséquent, la Commission considère que les arguments qu'elle a développés, en ce qui concerne le critère de résidence lié à l'octroi des aides financières de l'Etat pour études supérieures sont applicables à la condition de résidence établie pour bénéficier de l'aide mensuelle aux volontaires et qu'une telle condition constitue une discrimination indirecte à l'encontre des membres de la famille des travailleurs frontaliers à leur charge, contraire à l'article 45 TFUE et à l'article 7, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 492/2011, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

a) Le 'boni pour enfant'

Il ressort des dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et de la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant, qu'une modération d'impôt pour enfant est accordée sous forme de 'boni pour enfant' pour chaque enfant ouvrant droit aux allocations familiales. Le boni est une somme forfaitaire d'argent versée mensuellement aux bénéficiaires.

Suite aux modifications introduites par la loi du 26 juillet 2010 à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, à partir de l'année d'imposition 2010, la modération d'impôt est bonifiée, pour les enfants de 18 ans ou plus, sous forme d'aide financière de l'Etat pour études supérieures ou sous forme d'aide aux volontaires. Dans ces cas, le boni pour enfant est réputé faire partie intégrante de l'aide pour études supérieures et de l'aide aux volontaires.

Le contribuable qui a, dans son ménage, un enfant qui n'a bénéficié ni du boni pour enfant, ni de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ni de l'aide aux volontaires, obtient, sur demande à présenter après l'écoulement de l'année d'imposition concernée, pour cet enfant une modération d'impôt sous forme de dégrèvement fiscal, à imputer dans la limite de l'impôt dû²⁰.

Dans leur réponse à la lettre de mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que, suite à l'adoption de la loi du 26 juillet 2010, le boni pour enfant n'est plus attribué du tout aux parents des étudiants bénéficiant d'une aide financière pour études supérieures. Par conséquent, il n'y aurait pas, pour les travailleurs frontaliers, une privation d'un avantage fiscal quelconque.

La Commission ne partage pas cette conclusion. Elle considère que le boni pour enfant, en tant que partie intégrante de l'aide financière de l'état pour études supérieures ou de l'aide mensuelle aux volontaires, continue d'être accordé aux familles des travailleurs résidant au Luxembourg. Par contre, les travailleurs frontaliers et les membres de leur famille, qui sont exclus en raison de la condition de résidence de la possibilité d'obtenir

²⁰ Voir également le document 'Mémento fiscal – Résumé non officiel des impôts perçus – Situation au 1^{er} janvier 2011', élaboré par l'administration des contributions directes du Grand-Duché de Luxembourg.

l'aide financière pour études supérieures ou l'aide au volontaire, ne peuvent pas recevoir le 'boni pour enfant', intégré dans ces aides.

Les travailleurs frontaliers ne peuvent dès lors que demander un dégrèvement fiscal, modalité qui n'est pas aussi avantageuse que le 'boni pour enfant' car il n'est pas accordé d'office, il varie en fonction des revenus du contribuable et il est accordé seulement à la fin de l'année d'imposition. Cette modalité de modération d'impôt étant moins favorable que le boni pour enfant, le travailleur frontalier est pénalisé pour avoir sa résidence dans un autre état membre. Il existe donc une différence de traitement entre les travailleurs résidents et les travailleurs frontaliers.

La Cour de Justice a statué qu'une réglementation nationale qui prévoit une distinction fondée sur le critère de la résidence en ce sens qu'elle refuse aux non-résidents certains avantages en matière d'imposition accordées, en revanche, aux résidents sur le territoire national, risque de jouer principalement au détriment des ressortissants des autres Etats membres, les non-résidents étant le plus souvent des non-nationaux. Dans ces conditions, des avantages fiscaux réservés aux seuls résidents d'un Etat membre sont susceptibles de constituer une discrimination indirecte selon la nationalité contraire à l'article 45 TFUE (arrêt du 14 février 1995 dans l'affaire C-279/93 *Schumacker*, points 28 et 29). Il ressort de ce même arrêt que la situation d'un non-résident qui ne perçoit pas de revenu significatif dans l'Etat de sa résidence et tire l'essentiel de ses ressources imposables d'une activité exercée dans l'Etat d'emploi ne diffère pas de celle d'un résident exerçant une activité salariée comparable (point 36). Par conséquent, ces deux situations ne peuvent être soumises à des règles différentes.

La modération d'impôt pour enfant étant un avantage lié à la situation personnelle et familiale du travailleur, d'après la jurisprudence susmentionnée il est imposé à l'Etat d'emploi, en présence d'un travailleur frontalier dérivant dans son Etat de résidence du revenu insuffisant pour que celui-ci puisse lui accorder les avantages fiscaux qui dérivent de sa situation familiale/ personnelle, d'appliquer les mêmes règles d'imposition que celles applicables aux travailleurs résidents et qui permettent la prise en compte de la capacité contributive du travailleur, sa situation personnelle et familiale.

La Commission réitère sa position selon laquelle les travailleurs résidents et les travailleurs frontaliers ne sont pas traités de la même manière et que cette différence de traitement est contraire à l'article 45 TFUE.

Par ailleurs, la Commission est d'avis que le boni pour enfant constitue un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011. L'octroi du boni pour les enfants de plus de 18 ans est désormais réservé aux seuls résidents bénéficiaires d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures ou d'une aide aux volontaires, en tant que partie intégrante de ces aides. Ce critère de résidence exclut donc les travailleurs frontaliers et les membres de leur famille à l'entretien desquels ils continuent à pourvoir et constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement 492/2011 pour les mêmes raisons que celles que la Commission a développé précédemment dans le cadre des aides financières aux études supérieures.

**POUR CES MOTIFS
LA COMMISSION EUROPÉENNE**

après avoir mis le Grand-Duché de Luxembourg en mesure de présenter ses observations par lettre de mise en demeure du 7 avril 2011 (réf. SG-Greffe(2011)D/5745) et compte tenu de la réponse du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en date du 23 juin 2011 (réf. INF(2011)103150)

ÉMET L'AVIS MOTIVÉ

au titre de l'article 258, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

que, en imposant aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille à l'entretien desquels ils continuent à pourvoir une condition de résidence pour obtenir un financement de l'État pour études supérieures et une aide mensuelle aux jeunes volontaires, et en réservant aux travailleurs non résidents un traitement différent d'un point de vue fiscal par rapport aux travailleurs résidents,

Le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFEU et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011.

En application de l'article 258, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission invite le Grand-Duché de Luxembourg à prendre les mesures requises pour se conformer au présent avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

Fait à Bruxelles, le 27.2.2012

Par la Commission,
László ANDOR
Membre de la Commission

