



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

**Procès-verbal de la réunion du 04 juillet 2013**

Ordre du jour :

1. 6487 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public "Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel" et modifiant
  - 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et
  - 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques- Rapporteur : Monsieur Serge Wilmes  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
2. 6585 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures  
- Présentation d'un projet de loi  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombera, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

Mme Martine Hansen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M. Pierre Goerens, du Service des Médias et des Communications  
M. Germain Dondelinger, M. Jerry Lenert, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

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

Excusées : Mme Diane Adehm, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner

\*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

\*

- 1. 6487 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public "Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel" et modifiant**  
**1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et**  
**2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques**

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 2 juillet 2013, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler au sujet des amendements parlementaires relatifs au projet de loi sous rubrique.

M. le Rapporteur présentera son rapport au cours de la réunion du 5 juillet 2013.

- 2. 6585 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures**

- Présentation d'un projet de loi

La Commission s'est vu transmettre, le 1<sup>er</sup> juillet 2013, un avant-projet de loi qui correspond au projet de loi tel qu'il a été introduit dans la procédure législative.

Mme la Ministre précise que, contrairement à l'avant-projet de loi qui a été présenté à la Commission le 27 juin 2013, le projet de loi introduit dans la procédure ne comporte pas la disposition selon laquelle les bourses et les prêts sont désormais alloués par semestre. En effet, lors de ladite réunion, bon nombre de membres se sont prononcés contre cette mesure en faisant valoir que, pour permettre aux étudiants de disposer d'une sécurité de planification, les modalités présidant à l'octroi des aides financières doivent être connues pour la durée d'une année académique entière.

Le projet de loi vise à mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 20 juin 2013, tout en permettant par après une adaptation des montants alloués.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat émis le 2 juillet 2013.

Article 1<sup>er</sup>

Point 1

Par ce point est inséré un nouvel article *2bis* après l'article 2 de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (ci-après : loi du 22 juin 2000).

Conformément à l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne, le champ des bénéficiaires de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est élargi aux enfants des travailleurs frontaliers.

En effet, selon la Cour, la condition de résidence figurant dans la législation actuelle constitue un critère trop exclusif, dans la mesure où « elle fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments potentiellement représentatifs du degré réel de rattachement du demandeur de ladite aide financière à la société ou au marché du travail de l'Etat membre concerné, tels que le fait que l'un des parents, qui continue de pourvoir à l'entretien de l'étudiant, est un travailleur frontalier, qui occupe un emploi durable dans cet Etat membre et a déjà travaillé dans ce dernier depuis une durée significative ».

Le dispositif proposé explicite les critères d'« emploi durable » et de « durée significative ». Ainsi, la durée significative est définie comme une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment où l'étudiant postule pour l'aide financière. Selon la Cour, un délai de cinq ans semble en effet approprié (point 80). Certes, la Cour ne dispose pas du pouvoir réglementaire et ne peut dès lors pas fixer directement la période minimale de travail au Luxembourg, mais l'indication d'une période de cinq ans comme étant conforme au principe de proportionnalité semble clairement contenue dans l'arrêt.

Pour ce qui est du critère de l'emploi durable, seule une relation de travail réelle et effective peut conférer des droits. Dans l'arrêt du 26 février 1992, *Raulin*, C-357/89, point 14, la Cour considère que le juge national peut « tenir compte du caractère irrégulier et de la durée limitée des prestations effectivement accomplies dans le cadre d'un contrat de travail occasionnel. Le fait que l'intéressé n'ait effectué qu'un nombre très réduit d'heures dans le cadre d'une relation de travail peut être un élément indiquant que les activités exercées ne sont que marginales et accessoires. Le juge national peut également tenir compte, le cas échéant, du fait que la personne doit rester disponible pour travailler si l'employeur le demande ».

Dans cette optique, le texte initial prévoit que pendant la période visée, l'emploi au Luxembourg doit être l'équivalent d'au moins cinquante pour cent du temps de travail légal ou conventionnel.

Dans son avis du 2 juillet 2013, le Conseil d'Etat relève que l'article 2 de la loi du 22 juin 2000, que le projet de loi maintient dans sa version actuelle, prévoit que l'étudiant luxembourgeois ou membre de famille d'un ressortissant luxembourgeois peut bénéficier de l'aide financière s'il est domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. S'il ne réside pas au Grand-Duché de Luxembourg, il devra donc tomber sous l'article *2bis* nouveau. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait préférable d'inclure formellement cette hypothèse dans le nouvel article *2bis*, de sorte à faire précéder les termes de « ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne » par ceux de « ressortissant luxembourgeois ou ».

La Commission fait sienne cette proposition.

Le Conseil d'Etat constate en outre que le bénéfice de la disposition en projet est limité aux travailleurs frontaliers salariés. Cette limitation est conforme au règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (actuel règlement (UE) n°492/2011). La Cour de justice de l'Union européenne a en effet décidé itérativement que le règlement n°1612/68 ne s'applique qu'aux travailleurs salariés (voir plus particulièrement, au sujet de l'article 7, paragraphe 2, l'arrêt *Leclere* (C-43/99), points 55, 59 et 60, et au sujet de l'article 12, l'arrêt *Czop* (C-147/11)). Dans la mesure où l'arrêt C-20/12 se situe dans le contexte exclusif du règlement n°1612/68, il est sous-entendu que les éléments de fait à la base du recours concernaient des travailleurs

frontaliers salariés. Dès lors, l'arrêt ne répondait qu'aux questions spécifiques portées devant la Cour dans ce contexte. En d'autres termes : la situation des travailleurs frontaliers non salariés n'a pas été abordée par la Cour.

La Haute Corporation fait valoir que la question reste toutefois posée : un travailleur frontalier non salarié, contribuable et cotisant au régime de sécurité sociale au Luxembourg, et présentant dès lors un lien de rattachement avec le Luxembourg, ne devrait-il pas, sur base du principe général du droit de l'Union européenne qui met sur un pied d'égalité les travailleurs salariés et non salariés, ainsi que sur base du principe de non-discrimination, bénéficier d'un traitement égalitaire par rapport au travailleur frontalier salarié ? Cette question n'est ni abordée ni *a fortiori* résolue dans le projet de loi sous rubrique.

En ce qui concerne les citoyens de l'Union européenne et des pays assimilés, le Conseil d'Etat note que l'article 2 de la loi du 22 juin 2000 inclut dans le cercle des bénéficiaires de l'aide financière les non-salariés résidant au Grand-Duché de Luxembourg.

La Haute Corporation estime que le traitement distinct des deux catégories de travailleurs, salariés et non salariés, ne respecte pas le principe constitutionnel d'égalité, alors que la disparité de traitement n'est fondée sur aucune raison déterminante justifiée au regard de la finalité de la loi. Si cette lacune n'est pas comblée dans la future loi, le Conseil d'Etat se verra dans l'obligation de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'Etat signale que pour le libellé afférent, il serait envisageable de s'inspirer de la législation relative au congé parental actuellement en vigueur. Le texte pourrait être rédigé de la façon suivante :

« Le travailleur non salarié doit être affilié obligatoirement et d'une manière continue au Grand-Duché de Luxembourg en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, point 4) du Code de la sécurité sociale au cours des cinq ans précédant la demande de l'aide financière pour études supérieures ».

Reconnaissant la pertinence de l'observation du Conseil d'Etat, la Commission adopte le libellé proposé, qui fait désormais l'objet d'un nouvel alinéa 2 du nouvel article 2*bis*. Dans le même ordre d'idées, la Commission suit le Conseil d'Etat dans sa proposition de compléter le texte par la mention du travailleur non salarié.

Enfin, au sujet de la précision selon laquelle l'emploi au Luxembourg doit être l'équivalent d'au moins cinquante pour cent du temps de travail légal ou conventionnel, le Conseil d'Etat constate que cette condition repose sur l'exigence d'un « lien de rattachement suffisamment étroit avec la société » de l'Etat membre. Dans un arrêt *Geven* (C-213/05), la Cour s'est appuyée sur la notion d'« emploi mineur ». Elle considère que ne sont pas des travailleurs migrants ceux qui exercent « des activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires ». Selon l'arrêt *Geven*, un Etat peut légitimement exiger « une contribution significative au marché du travail national » (point 25) pour faire bénéficier le salarié intéressé de l'exportation d'un avantage social en application de l'article 7, paragraphe 2 du règlement n°1612/68. Selon le Conseil d'Etat, la question se pose toutefois si le fait d'exiger une activité égale à la moitié d'une activité plein temps est acceptable dans le présent contexte. Il signale qu'une disposition identique figure d'ores et déjà en matière de sécurité sociale.

Dans la mesure où la politique sociale relève toujours, en l'état actuel du droit de l'Union européenne, de la compétence des Etats membres, ces derniers continuent à disposer d'une marge d'appréciation très vaste. La Haute Corporation en vient à la conclusion que la décision de n'ouvrir l'accès aux aides financières qu'aux salariés frontaliers travaillant au moins cinquante pour cent du temps de travail légal ou conventionnel paraît dès lors compatible avec la jurisprudence actuelle de la Cour en la matière.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de modifier le libellé de la dernière phrase du nouvel article *2bis* (qui devient, suite à l'ajout concernant les travailleurs non salariés, la dernière phrase de l'alinéa 1 du nouvel article *2bis*), en écrivant, à l'instar de l'article L. 234-43 du Code du travail relatif au congé parental :

« L'emploi au Luxembourg doit être au moins égal à la moitié de la durée normale de travail applicable dans l'entreprise en vertu de la loi ou de la convention collective de travail, le cas échéant, en vigueur ».

La Commission fait sienne cette proposition de texte.

### Point 2

Par ce point est inséré un nouvel article *5bis* après l'article 5 de la loi du 22 juin 2000. Le nouvel article contient une disposition « anti-cumul ». En effet, dans son arrêt du 20 juin 2013, la Cour de justice de l'Union européenne fait expressément référence au « risque d'un cumul avec l'allocation d'une aide financière *équivalente* qui serait versée dans l'Etat membre dans lequel l'étudiant réside » (point 79). Par conséquent, il est retenu que les demandeurs d'allocations sont tenus de fournir, lors de leur demande, une preuve émise par les instances officielles compétentes respectives, indiquant le montant des aides financières auxquelles ils peuvent avoir droit de la part des autorités de leur Etat de résidence.

Par contre, il ne semble pas possible de prévoir une telle disposition en relation avec les allocations familiales que peuvent percevoir les parents de l'étudiant. De fait, y compris en droit communautaire, les allocations familiales sont d'une autre nature que les aides financières pour études supérieures. Or, il se trouve que dans les pays limitrophes, des allocations familiales peuvent être versées aux familles dont l'enfant continue ses études, au-delà de la limite de 18 ans. Comme cela n'est pas le cas au Luxembourg, ce fait peut constituer une sorte de discrimination à rebours. Cette situation devra être clarifiée ultérieurement.

Dans son avis du 2 juillet 2013, le Conseil d'Etat note que la condition selon laquelle l'aide financière allouée n'est pas cumulable avec les aides financières équivalentes qui seraient versées dans l'Etat de résidence de l'étudiant a été expressément suggérée dans le point 79 de l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne.

Quant au constat selon lequel, dans certains de nos pays limitrophes, les étudiants fréquentant un établissement d'enseignement supérieur continuent à toucher des allocations familiales, alors que tel n'est plus le cas au Luxembourg depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 26 juillet 2010, le Conseil d'Etat regrette qu'il ne soit pas d'ores et déjà tenu compte de cette situation dans le présent projet de loi.

Constatant qu'au vu du calendrier serré, il n'a pas été possible de tenir compte de la situation évoquée ci-dessus dans le cadre du présent projet de loi, la Commission adopte le point sous rubrique dans la teneur gouvernementale proposée.

### Article 2

Cet article prévoit que les dispositions susmentionnées sont applicables à partir de l'année académique 2013/2014.

Resté sans observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 2 juillet 2013, l'article est adopté par la Commission dans la version gouvernementale proposée.

*Echange de vues*

La représentante du groupe politique DP récuse la procédure accélérée dont fait l'objet le présent projet de loi, alors qu'il aura des incidences considérables sur le budget de l'Etat.

Elle signale en outre que dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat fait valoir que « [l]e projet de loi sous avis s'efforce de raccommoder une législation fragile reposant sur des paradigmes remis fondamentalement en cause par l'arrêt C-20/12. Le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord à une telle approche qui se base sur les seules réponses à la question préjudicielle. Il estime qu'il conviendrait de reprendre plutôt l'ensemble du texte sur le métier et d'adopter un système d'aides aux étudiants au diapason du cadre européen ». Ce n'est qu'« [e]n ordre subsidiaire » que la Haute Corporation a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

L'oratrice estime que ces observations sont plus que fondées.

L'intervenante défend le point de vue que la réforme introduite 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 a été présentée à l'origine dans le contexte d'une série de mesures d'économies – il s'agissait de réduire les dépenses résultant du versement des allocations familiales. Or, force est de constater que le nouveau système d'aides financières pour études supérieures est allé de pair avec une augmentation considérable des frais. Suite à l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne, les dépenses sont susceptibles d'aller encore croissant.

En fin de compte, la réforme du système d'aides financières pour études supérieures n'a été propice à la longue ni aux concernés, ni aux finances publiques.

Et de conclure que le groupe politique DP ne saurait se rallier à une telle façon de procéder.

En réponse, il est rappelé que le présent projet de loi poursuit l'objectif fondamental de mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne, tout en limitant, autant que possible, les frais supplémentaires. Une réforme plus fondamentale du système d'aides financières sera élaborée, en concertation avec les acteurs concernés.

Un projet de rapport relatif au projet de loi sous rubrique sera présenté lors de la réunion du vendredi 5 juillet 2013, à 14.30 heures.

### **3.**            **Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 8 juillet 2013

La Secrétaire,  
Christiane Huberty

Le Président,  
Marcel Oberweis

La Secrétaire,  
Anne Tescher