

N° 6585²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000
concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE, DES MEDIA,
DES COMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE**

(5.7.2013)

La Commission se compose de: M. Marcel OBERWEIS, Président-Rapporteur; M. Claude ADAM, Mme Diane ADEHM, M. Eugène BERGER, Mme Anne BRASSEUR, M. Jean COLOMBERA, Mmes Claudia DALL'AGNOL, Christine DOERNER, MM. Ben FAYOT, Claude HAAGEN, Norbert HAUPERT et Serge WILMES, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 5 juillet 2013 par Mme la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

Au moment de l'adoption du présent rapport, aucun avis d'une chambre professionnelle n'est parvenu à la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 2 juillet 2013.

En amont du dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace s'est vu présenter, par Mme la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, un avant-projet de loi lors de sa réunion du 27 juin 2013. Le 4 juillet 2013, la Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat. Le 5 juillet 2013, elle a désigné son président, M. Marcel Oberweis, comme rapporteur du projet de loi. Le même jour, elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. Cette mesure législative a été déclenchée suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 20 juin 2013 dans l'affaire C-20/12. Une question préjudicielle du Tribunal administratif luxembourgeois a été posée dans le cadre de litiges opposant plusieurs étudiants, enfants de travailleurs transfrontaliers au Luxembourg, à l'Etat du Luxembourg.

Le litige opposant les deux parties a été provoqué suite au refus d'octroyer une aide financière aux étudiants résidant à l'étranger dont les parents travaillent sur le territoire luxembourgeois. En effet, la condition de résidence imposée par la législation luxembourgeoise a été remise en cause et la CJUE a été appelée à vérifier sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

Le jugement sur l'affaire C-20/12 a donné gain de cause aux plaignants, au détriment de l'Etat luxembourgeois. La CJUE conclut que la réglementation du Grand-Duché est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs.

Dans son arrêt du 20 juin 2013, la Cour statue qu'une aide financière accordée aux étudiants à charge d'un travailleur migrant constitue pour ce dernier un avantage social qui lui doit donc être octroyé aux mêmes conditions qu'aux travailleurs nationaux. Ce traitement égalitaire concerne par ailleurs non seulement les travailleurs frontaliers, mais également les travailleurs migrants résidant dans un Etat membre d'accueil.

Toujours selon la CJUE, la condition de résidence inscrite dans la réglementation luxembourgeoise constitue en l'occurrence une discrimination indirecte, qui défavorise clairement les ressortissants des autres Etats membres. Ce critère jugé trop exclusif devra être supprimé, et la Cour suggère de subordonner „l'octroi de l'aide financière à la condition que le/s parent/s ai/ent travaillé au Luxembourg pendant une période minimale déterminée“ (point 80 de l'arrêt). Quant à cette durée, la Cour propose un délai minimal de 5 ans, par analogie avec la directive 2004/38 (article 34, paragraphe 1er).

Ainsi, la Cour reconnaît la nécessité de prendre en compte un „degré réel de rattachement du demandeur de ladite aide financière à la société ou au marché de travail“. Par conséquent, elle conclut qu'il s'agit d'un „travailleur frontalier, qui occupe un emploi durable dans cet Etat membre et a déjà travaillé dans ce dernier depuis une durée significative“.

Le projet de loi sous rubrique, qui entraînera une augmentation des bénéficiaires de l'aide financière, aura un impact non négligeable sur la charge budgétaire de l'Etat luxembourgeois. Si cet argument ne justifie aucunement le critère de résidence, une révision des montants alloués s'avère inévitable à moyen et à long terme. En effet, durant l'année académique 2011/2012, 14.382 aides ont été accordées, équivalant à un montant total de presque 100 millions d'euros en bourses. Le Gouvernement sera ainsi amené à présenter une proposition de loi modificative concernant les montants alloués.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

L'avis du Conseil d'Etat, émis le 2 juillet 2013, formule en premier lieu la critique du délai très serré qui lui a été accordé pour un examen du projet de loi en bonne et due forme. Les Conseillers d'Etat déplorent le fait que les auteurs du projet de loi sous avis se contentent des remarques de l'arrêt C-20/12 de la CJUE, sans remettre en question l'ensemble du texte législatif concernant la loi modifiée précitée du 22 juin 2000. Le Conseil d'Etat marque son désaccord avec une telle approche, considérée dans son avis comme une „législation fragile“, et plaide pour „(...) une approche qui permettrait une politique sociale plus sélective en prenant à nouveau en compte les facultés contributives des parents“.

Le Conseil d'Etat observe que le présent projet de loi ne considère pas toutes les questions soulevées par l'arrêt de la CJUE. En effet, d'autres cas de figure n'ont pas été intégrés dans le texte proposé. Il est notamment question de l'étudiant de nationalité luxembourgeoise ou membre de famille d'un ressortissant luxembourgeois résidant hors du Grand-Duché et dont au moins un des parents travaille sur le territoire luxembourgeois. Un autre cas est celui de l'enfant d'un travailleur au Luxembourg, non salarié et ressortissant de l'Union européenne, mais qui ne réside pas au Grand-Duché.

Dans son examen des articles, plus précisément dans l'article 1er, point 1, le Conseil d'Etat revient à sa critique formulée à l'égard de la lacune dans le texte du projet de loi concernant les étudiants luxembourgeois résidant à l'étranger. En effet, cette catégorie de personnes ne figure pas expressément dans le projet de loi sous avis. Le Conseil d'Etat propose de reformuler le nouvel article *2bis* „(...) de sorte à faire précéder les termes „ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne“ par ceux de „ressortissant luxembourgeois ou“ “.

Concernant les travailleurs frontaliers non salariés, catégorie de personnes qui ne figurent pas non plus dans le texte initial, le Conseil d'Etat estime qu'ils devraient pouvoir bénéficier d'un traitement égalitaire par rapport aux travailleurs frontaliers salariés, vu qu'ils présentent également un lien de rattachement avec le Luxembourg, en cotisant au régime de sécurité sociale. Afin d'éviter de nouveau une situation discriminatoire et une irrégularité par rapport au principe constitutionnel d'égalité, moyennant quoi le Conseil d'Etat ne pourra accorder la dispense du second vote constitutionnel, celui-ci recommande vivement d'incorporer ce manquement dans le texte du projet de loi, tout en faisant une proposition de texte afférente.

Pour le détail des observations du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

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 travail-

leur 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 1er, 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 *2bis*. 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 à 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 „anticumul“. 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.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE, DES MEDIA, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures

Art. 1er. La loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est modifiée comme suit:

1° Après l'article 2, il est inséré un nouvel article *2bis* qui a la teneur suivante:

„**Art. 2bis.** Un étudiant ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg peut également bénéficier de l'aide financière pour études supérieures, à condition qu'il soit enfant d'un travailleur salarié ou non salarié ressortissant luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé ou exerçant son activité au Luxembourg, et que ce travailleur ait été employé ou ait exercé son activité au Luxembourg pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures par l'étudiant. 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.

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

2° Après l'article 5, il est inséré un nouvel article *5bis* qui prend la teneur suivante:

„**Art. 5bis.** L'aide financière allouée sur le fondement de la présente loi n'est pas cumulable avec les aides financières équivalentes qui seraient versées dans l'Etat de la résidence de l'étudiant. En conséquence, les demandeurs d'allocations seront 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. Ce montant sera déduit de l'aide financière versée sur le fondement de la présente loi.“

Art. 2. Les dispositions de la présente loi sont applicables à partir de l'année académique 2013/2014.

Luxembourg, le 5 juillet 2013

Le Président-Rapporteur,
Marcel OBERWEIS

