

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'Etat

(2 juillet 2013)

Par dépêche du 28 juin 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de loi vise à modifier la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. Selon les auteurs, le projet de loi constitue une première réforme « destinée à tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne du 20 juin 2013 dans l'affaire C-20/12 ». 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 21 décembre 2007 concernant le boni enfant; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes; 5. le Code de la sécurité sociale a modifié fondamentalement le système d'aides financières pour études supérieures en visant à « offrir à chaque jeune un droit indépendant à suivre des études d'enseignement supérieur de son choix », c'est-à-dire l'allocation d'une aide financière autonome, un droit qui naît au profit de l'étudiant sans égard à la faculté contributive des parents.

Dans son avis du 29 juin 2010 ayant abouti à la loi précitée de 2010, le Conseil d'Etat avait exprimé ses réserves par rapport au nouveau système en regrettant notamment l'impossibilité – vu l'urgence déjà invoquée à l'époque – de pouvoir soumettre « le projet à l'examen exhaustif qu'il mériterait pourtant ». Cette observation vaut *a fortiori* dans le contexte du projet sous avis. Dans le délai très serré lui accordé, le Conseil d'Etat se voit dans l'impossibilité de procéder une analyse approfondie du cadre légal et jurisprudentiel européen. Or, une telle analyse s'imposerait afin d'éviter de futures erreurs susceptibles de donner lieu à de nouveaux litiges. Le projet de loi se limite à modifier la loi modifiée du 22 juin 2000 précitée sur base des seuls considérants figurant dans l'arrêt C-20/12.

L'arrêt précité de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE » ou « la Cour ») est intervenu dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le tribunal administratif, saisi par plusieurs étudiants qui s'estimaient lésés par une disposition de la réforme les excluant du bénéfice des aides au motif que ces dernières étaient réservées aux étudiants remplissant la condition de résidence sur le territoire luxembourgeois,

condition figurant à l'article 2, sous b), suite à l'insertion de la loi précitée du 26 juillet 2010 dans la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Dans son arrêt du 20 juin 2013, la CJUE a statué que les modifications apportées à la loi du 22 juin 2000 par la loi du 26 juillet 2010 sont incompatibles avec l'article 7, paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (abrogé et codifié par 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'Union), en ce qu'elles subordonnent l'octroi d'une aide financière aux études supérieures à une condition de résidence dans l'Etat membre. Selon la CJUE, une différence de traitement des enfants de travailleurs frontaliers par rapport aux mêmes personnes résidant sur le territoire, fondée sur l'objectif d'augmenter la proportion de résidents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur afin de développer l'économie de l'Etat, peut être légitime. Toutefois, la condition de résidence prévue dans la loi luxembourgeoise excède, aux yeux de la CJUE, ce qui est nécessaire pour atteindre ce but. L'arrêt de la Cour a esquissé des pistes susceptibles d'aboutir au même résultat tout en étant moins exclusives.

Ainsi, selon la Cour, l'octroi de l'aide financière pourrait être subordonné à la condition que le parent travailleur frontalier ait travaillé durablement au Luxembourg pendant une période minimale déterminée (la Cour a suggéré indirectement une période de cinq ans). De même, la législation luxembourgeoise pourrait exiger la prise en compte d'une aide financière équivalente prévue dans l'Etat de résidence.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis reprendrait les critères contenus dans l'arrêt en permettant à l'enfant d'un travailleur non-résident de bénéficier de l'aide financière de l'Etat luxembourgeois tout en introduisant l'exigence d'un emploi durable, d'une durée « significative ». Les auteurs du projet de loi sous avis annoncent d'ores et déjà une nouvelle révision de la loi précitée de 2000.

Le Conseil d'Etat constate que l'arrêt de la Cour soulève d'autres questions, nouvelles par rapport au texte existant, qui ne sont actuellement pas abordées par le projet de loi. Tel est notamment le cas de l'étudiant luxembourgeois ou membre de famille d'un ressortissant luxembourgeois ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg et dont au moins un des parents travaille au Luxembourg. Il en est de même de l'enfant d'un travailleur non salarié ressortissant de l'Union européenne qui ne réside pas au Grand-Duché. Le Conseil d'Etat reviendra sur ces questions lors de l'examen des articles.

Le projet de loi sous avis s'efforce de raccommoier 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. Cette réforme devrait restaurer le lien entre tous les étudiants non travailleurs et leurs parents, une approche qui permettrait une politique sociale plus sélective en prenant à nouveau en compte les facultés

contributives des parents. Une telle démarche serait par ailleurs plus conforme aux dispositions du Code civil relatives à l'obligation d'entretien entre générations.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat ne procède qu'en ordre subsidiaire à l'examen des articles du projet de loi sous avis.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Aux termes du point 1^o de l'article 1^{er} du projet de loi, il est prévu d'insérer un article *2bis* dans la loi prévoyant la possibilité, pour un enfant d'un travailleur salarié – ressortissant de l'Union européenne d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé au Luxembourg, de bénéficier de l'aide financière pour études supérieures sous certaines conditions.

L'article 2, 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 « ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne » par ceux de « ressortissant luxembourgeois ou ».

Le bénéfice de la disposition en projet est limité aux travailleurs frontaliers salariés. Cette limitation est conforme au règlement (CEE) n° 1612/68 suscité (actuel règlement (UE) n° 492/2011). La CJUE 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 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 avis.

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 modifiée du 22 juin

2000 inclut dans le cercle des bénéficiaires de l'aide financière les non-salariés résidant au Grand-Duché de Luxembourg.

Le Conseil d'Etat 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.¹ Faute de combler cette lacune dans la future loi, le Conseil d'Etat se verra dans l'obligation de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Selon le libellé proposé, le bénéfice de l'aide financière pour études supérieures pour les travailleurs frontaliers est lié à la condition que l'étudiant est l'enfant d'un travailleur salarié employé 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 ».

La possibilité d'imposer au travailleur frontalier une période d'activité salariée minimale au Luxembourg est suggérée au point 80 de l'arrêt précité. Une condition de résidence de 5 ans est également prévue par l'article 24, paragraphe 2 de la directive 2004/38, transposé en droit national par l'article 2 de la loi à modifier, pour les ressortissants de l'Union qui sont inactifs dans la mesure où il renvoie à la notion de droit de séjour permanent qui naît après un séjour légal ininterrompu de 5 ans².

Il est finalement précisé que l'emploi doit être l'équivalent « pendant toute la période prédite, d'au moins cinquante pourcents du temps de travail légal ou conventionnel ». 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. 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. A signaler qu'une disposition identique figure d'ores et déjà en matière de sécurité sociale.³

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

¹ Cf. arrêts Cour constitutionnelle (forfait d'éducation) n°s 29/06-33/06 du 7 avril 2006.

² Cf. article 9 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, transposant l'article 16, paragraphe 1^{er} de la directive 2004/38.

³ Loi du 22 décembre 2006 portant modification

1. de la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales;
2. de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales;
3. de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel;
4. du Code du Travail;
5. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
6. de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

décision de n'ouvrir l'accès aux aides financières qu'aux salariés frontaliers travaillant au moins cinquante pourcents 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 de modifier le libellé à la dernière phrase du nouvel article *2bis* du projet 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. »

Pour le libellé concernant le travailleur indépendant, on pourrait utilement 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^{er}, point 4) du Code de la sécurité sociale au cours des 5 ans précédant la demande de l'aide financière pour études supérieures. »

Point 2°

Aux termes du point 2°, l'aide financière allouée sur le fondement de la loi n'est pas cumulable avec les aides financières équivalentes qui seraient versées dans l'Etat de résidence de l'étudiant. Cette condition est suggérée expressément par l'arrêt de la CJUE sous le point 79°.

Dans certains de nos pays limitrophes les étudiants fréquentant un établissement universitaire continuent à toucher des allocations familiales. Tel n'est plus le cas au Luxembourg depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2010. Le Conseil d'Etat regrette qu'il ne soit d'ores et déjà pas tenu compte de cette situation dans le présent projet de loi.

Article 2

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 juillet 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen