

Projet de loi

**concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
et abrogeant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.**

Avis du Conseil d'État

(3 juin 2014)

Par dépêche du 25 mars 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi repris sous rubrique élaboré par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. 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.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers, ainsi que de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'État en date respectivement des 5, 8 et 15 mai 2014.

En date du 27 mai 2014, le Conseil d'État fut également saisi d'une série de six amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Considérations générales

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'État propose une refonte du système de l'aide financière pour études supérieures. Dans son programme gouvernemental de décembre 2013, le Gouvernement a annoncé une « réforme du régime des aides financières de l'État pour études supérieures, tout en se conformant à l'arrêt C-20/12 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE ») le 20 juin 2013¹. Ce nouveau système opérera un réajustement des aides financières et tiendra compte du coût des études que les jeunes poursuivent ainsi que de la situation sociale des bénéficiaires et d'un critère de réussite ».

La loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures avait pour objectif d'inciter les jeunes à aborder des études supérieures et de leur en faciliter l'accès par l'amélioration des conditions de l'aide financière de l'État. Entre les années 2000 et 2010, l'attribution des bourses d'études et des prêts d'étudiants dépendait du revenu du ménage duquel l'étudiant faisait partie. Les modifications apportées par la loi du 26 juillet 2010² à la loi précitée du 22 juin 2000

¹ Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 20 juin 2013 ; « Elodie Giersch et autres contre État du Grand-Duché de Luxembourg », C-20/12

² 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.

visaient à amener un changement de paradigme dans l'attribution des aides financières : il ne s'agissait plus de compenser des charges familiales, mais d'offrir à chaque jeune un droit indépendant à suivre des études d'enseignement supérieur de son choix.

Parallèlement à cette modification des aides financières, les allocations familiales ont été supprimées pour tout enfant au-delà de 18 ans, sauf s'il est inscrit dans un cycle d'enseignement secondaire ou secondaire technique. En effet, les changements opérés par le législateur en 2010 étaient conditionnés par la volonté du Gouvernement de comprimer les déficits publics et la volonté affichée de garantir l'indépendance de l'étudiant se limitait aux seuls résidents.

Même si la loi précitée du 26 juillet 2010 a affecté la nature, la portée et les conditions d'octroi des aides financières, la CJUE a rejeté dans l'arrêt « Giersch », précité, l'argument du Gouvernement selon lequel les aides financières n'avaient pas la nature « d'avantage social », mais étaient des mesures ayant une finalité éducative et se situant sur le terrain de la politique de l'enseignement. Selon la CJUE : « (...) une aide accordée pour l'entretien et pour la formation, en vue de la poursuite d'études universitaires sanctionnées par une qualification professionnelle, constitue un avantage social (...) ».

Pour se conformer à cet arrêt, le législateur a modifié la législation nationale, en supprimant la différence de traitement résultant de l'obligation de résidence imposée aux demandeurs de l'aide financière.

Comme il ressort du tableau figurant à l'exposé des motifs et de la fiche financière en annexe du projet, le nombre d'aides financières a sensiblement augmenté depuis 2010 et les dépenses budgétaires ont été fortement impactées par les changements législatifs successifs. Le Gouvernement précédent voyait en la réforme des aides financières de 2010 une source d'économie structurelle. Or, les prévisions d'économie ne se sont pas réalisées et le coût des aides n'a fait qu'augmenter au cours des dernières années. Le Conseil d'État comprend le souci du Gouvernement actuel de maîtriser les dépenses budgétaires engendrées par le système d'aides. Cependant, il ne faut pas oublier que l'éducation et la formation constituent des enjeux fondamentaux pour la société. Dans ses conclusions du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (« Éducation et formation 2020 »), le Conseil de l'Union européenne a souligné le caractère essentiel de l'éducation et de la formation pour le développement de la société de la connaissance et de l'économie actuelles. Le cadre stratégique favorise, dans les États membres, des réformes visant à stimuler la croissance et l'emploi. Dans l'intérêt de l'économie, le Gouvernement se voit devant la tâche difficile d'assurer qu'un taux élevé de jeunes obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur, tout en instituant un système d'aide financière qui soit maîtrisable à long terme sur le plan budgétaire.

Il ne faut pas perdre de vue que l'objectif de la loi en projet restera identique à celui de la loi précitée du 22 juin 2000 et consiste en l'accroissement du niveau de formation de la population par un accès égalitaire aux études supérieures. Une réforme des critères d'attribution de

l'aide financière doit donc promouvoir l'égalité d'accès pour tous et s'appliquer à corriger les inégalités d'origine sociale.

La loi précitée du 26 juillet 2010 visait à offrir à chaque jeune un droit autonome et indépendant à suivre des études d'enseignement supérieur de son choix. Or, comme le constate la Chambre des salariés, la réforme de 2010 a surtout amélioré le régime des bourses pour les ménages résidents aisés.

Dans son avis du 29 juin 2010³, le Conseil d'État avait reproché au Gouvernement de ne pas suivre une politique sociale sélective, c'est-à-dire une politique qui s'adresserait prioritairement aux besoins des couches les moins aisées de la population. Il avait émis de sérieux doutes quant à la possibilité d'apprécier équitablement la situation financière et sociale de l'étudiant, si on faisait abstraction des revenus des parents.

En examinant le projet de loi ayant mené à la loi du 19 juillet 2013⁴, le Conseil d'État notait que : « Le 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'État 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 ».

Aussi le Conseil d'État approuve-t-il le choix actuel du Gouvernement de revenir à une politique sociale plus solidaire et de tenir compte de l'appartenance socio-économique de l'étudiant lors de la fixation du montant de la bourse.

L'indépendance financière de l'étudiant qui avait été mise en avant par la réforme de 2010, reste un objectif du projet de loi. Le Conseil d'État estime qu'elle devrait être assurée non seulement par l'allocation d'une bourse étatique, mais que le budget de l'étudiant devra être complété par d'autres éléments, comme l'octroi d'un prêt, les revenus d'une activité et la contribution des parents.

La France a réalisé, à la rentrée 2013, un effort de revalorisation des bourses dont les bénéficiaires sont prioritairement les étudiants issus des familles les plus modestes et ceux qui travaillent parallèlement à leurs études. Le Conseil d'État estime que la loi en projet devrait veiller à ne pas

³ Avis du Conseil d'État du 29 juin 2010 relatif au projet de loi modifiant : 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État 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 pour enfant; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes; 5. le Code de la sécurité sociale (doc. parl. n° 6148').

⁴ Avis du Conseil d'État du 2 juillet 2013 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (doc. parl. n° 6585').

sanctionner les étudiants qui s'adonnent à une activité rémunérée à côté de leurs études. Il y reviendra lors de l'examen des articles.

Finalement, le Conseil d'État se demande pour quelle raison le critère de mérite annoncé dans la déclaration gouvernementale n'a pas été repris par le projet de loi. Le dispositif français applicable en la matière prévoit que le maintien de la bourse est soumis à des conditions de progression, d'assiduité aux cours et de présence aux examens. Le Conseil d'État estime qu'une telle disposition peut constituer pour l'étudiant un encouragement à l'effort.

Le Conseil d'État peut marquer en principe son accord à la refonte du système de l'aide financière pour études supérieures. Il estime que cette réforme doit se situer dans un contexte plus large d'une révision en matière de prestations familiales qui devra viser à garantir la cohérence de la politique sociale.

Examen des articles

Le présent avis porte sur les articles dans leur version modifiée par les amendements gouvernementaux.

Intitulé

L'abrogation d'un acte n'est pas mentionnée dans l'intitulé d'un acte qui le remplace dans son intégralité, alors qu'une telle citation allongerait inutilement l'intitulé du nouvel acte autonome. Il y a dès lors lieu de faire abstraction à l'endroit de l'intitulé de l'indication de l'abrogation de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures. L'intitulé du projet de loi se lira comme suit :

« Projet de loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. »

Article 1^{er}

Le nouvel article 1^{er} décrit l'objet de la loi qui consiste à faciliter l'accès aux études supérieures par l'allocation d'une aide financière. Cet objet est resté inchangé depuis juin 2000, et ceci malgré les différentes modifications opérées par la suite au dispositif.

L'ajout concernant l'éligibilité des étudiants à l'aide financière peut être omis, alors que les critères d'attribution sont décrits dans les articles qui suivent et rendant la référence y relative superfétatoire.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime qu'il n'est guère opportun de faire figurer le montant annuel de l'aide financière à l'article concernant l'objet de la loi. Cette disposition aura plutôt sa place dans les articles relatifs aux bourses et aux prêts. Le Conseil d'État a pris note de l'amendement gouvernemental qui a relevé le montant maximum de l'aide financière de dix-sept mille sept cents euros à dix-huit mille sept cents

euros. Les auteurs de l'amendement gouvernemental n'ont pas donné de renseignements sur l'impact budgétaire de ce relèvement.

Article 2

Cet article introduit une série de définitions dans le corps de la loi. Le Conseil d'État constate que les définitions prévues ne font qu'énoncer certains critères d'attribution repris aux articles qui suivent, de sorte qu'il s'interroge sur la plus-value de cet article.

En ce qui concerne les différentes définitions, le Conseil d'État note que le point 1 définit l'admission aux études, expression qui ne figure à aucun autre endroit du restant du dispositif, de sorte qu'elle est à écarter.

Les définitions énoncées aux points 2 à 5 constituent en fait les conditions d'éligibilité figurant à l'article 3 avec lesquelles elles font double emploi. Elles sont donc également à supprimer.

Par ailleurs, le point 6 ne donne pas de véritable définition du travailleur, mais circonscrit le cercle des bénéficiaires de l'aide financière, repris à l'article 4, paragraphe 5 du projet de loi. À noter que le mot « travailleur » figurant à l'article 4, paragraphe 2 ne peut pas être compris dans le sens de cette définition puisqu'il se réfère expressément au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui transpose la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. En effet, l'article 24 de ladite directive, prévoit une dérogation à l'égalité de traitement des citoyens de l'Union européenne avec les nationaux en ce qu'il permet à l'État d'accueil de ne pas octroyer avant l'acquisition du séjour permanent des aides d'entretien aux études, y compris 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. L'article 3 de la loi précitée du 29 août 2008 définit sous le point d) le travailleur comme toute personne exerçant des activités salariées ou indépendantes réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. Cette définition entérine la jurisprudence constante de la CJUE selon laquelle la notion de travailleur, au sens de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ne doit pas être interprétée de manière restrictive. De façon générale, on peut conclure que le citoyen de l'Union européenne bénéficie du droit à l'égalité de traitement avec les nationaux de l'État d'accueil, dès lors qu'il présente un lien de rattachement avec le marché de l'emploi de cet État. D'ailleurs, les cas de maintien de la qualité de travailleur sont prévus par la loi précitée du 29 août 2008 et la directive 2004/38/CE précitée dont les dispositions ont donné lieu à interprétation par la CJUE. Sont notamment visés l'incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident et le chômage involontaire, situations qui ne sont pas couvertes par la définition proposée.

Aussi la définition du travailleur proposée au point 6 n'est-elle pas applicable à la disposition prévue à l'article 4, paragraphe 2, vu sa

contrariété avec le droit européen applicable en la matière. Elle ne pourra donc viser, le cas échéant, que la disposition prévue sous l'article 4, paragraphe 5. Le Conseil d'État y reviendra sous l'article en question.

Cependant, comme une définition doit être utilisée tout au long d'un même acte dans le sens précisé, il y a lieu d'écarter le point 6. Au vu de ces considérations, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression du point 6 de l'article 2.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend en gros les dispositions figurant sous l'article 1^{er}, point 3 de la loi précitée du 22 juin 2000. Les auteurs rappellent que les définitions s'articulent autour de celles retenues par la Convention de reconnaissance de Lisbonne, ratifiée par le Luxembourg sur base de la loi du 14 août 2000 portant approbation de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, faite à Lisbonne, le 11 avril 1997. Le Conseil d'État note que la nouvelle disposition étend le cercle des personnes éligibles pour y inclure formellement les étudiants inscrits à temps partiel dans un programme d'enseignement supérieur. Même si les études à plein temps constituent la règle générale, un certain nombre d'étudiants opte pour des études à temps partiel, soit en raison de l'exercice d'une activité rémunérée en parallèle des études, soit pour des raisons d'ordre familial ou de santé. Le Conseil d'État approuve l'approche du Gouvernement de tenir compte de la diversité des biographies de tous les étudiants et de renforcer l'accessibilité aux études en permettant notamment d'allier emploi et études. Cependant, la prise en compte du salaire de l'étudiant en tant que revenu propre dans la détermination du montant de l'aide financière ne devra pas aboutir à une pénalisation. Le Conseil d'État y reviendra sous l'examen de l'article 12.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que la législation luxembourgeoise en matière de contrat de travail à durée déterminée, et notamment l'article L.122-1 du Code du travail, limite la durée hebdomadaire de travail pour les étudiants inscrits à un établissement d'enseignement supérieur luxembourgeois à dix heures en moyenne sur une période d'un mois. Afin d'éviter de créer des disparités entre les étudiants poursuivant leurs études à Luxembourg et ceux inscrits dans un établissement à l'étranger, entre ceux exerçant un travail dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée sur le territoire luxembourgeois et ceux exerçant un tel travail à l'étranger et finalement entre les étudiants bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée et ceux bénéficiant d'un contrat à durée déterminée, le Conseil d'État préconise de revoir les dispositions afférentes en matière du droit du travail.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande à l'instar de la Chambre des salariés d'omettre les termes « à titre subsidiaire », même s'ils figurent déjà dans le texte actuel. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que lorsque cette disposition a été introduite par la loi précitée du 26 juillet 2010 modifiant la loi du 22 juin 2000 précitée, les auteurs du projet de loi avaient pris soin de préciser que « le nouveau paragraphe 4 a trait aux élèves du régime professionnel de l'enseignement secondaire technique qui ne peuvent pas effectuer cette formation au Luxembourg et qui sont autorisés par le ministère de l'Éducation nationale à effectuer cette formation à l'étranger.

Cette mesure est transitoire et limitée dans le temps et elle n'aura plus cours du moment que le ministère de l'Éducation nationale aura mis en place un système d'aide financière spécifique à ces élèves ». Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi entérinent cette disposition dans la loi sous examen sans revenir sur son caractère transitoire.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend sous les paragraphes 1 à 4 les dispositions figurant sous l'article 2, points a) à d) de la loi précitée du 22 juin 2000. Le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 2. Étant donné qu'il demande la suppression de la définition de travailleur, tel que figurant sous le point 6 de l'article 2, il y aura lieu de reprendre certains éléments de la définition y proposée. Aussi le Conseil d'État propose-t-il de revenir au libellé figurant au point b) de l'article 2 de la loi précitée du 22 juin 2000 et d'ajouter les termes « travailleur salarié », « travailleur non salarié » et de « de personne qui garde ce statut », ainsi que de membre de famille « de l'une des catégories de personnes qui précèdent » au paragraphe 2 de l'article sous examen afin de maintenir la conformité du dispositif avec les dispositions de la loi précitée du 29 août 2008 et la directive 2004/38/CE susmentionnée. Il y a lieu de rappeler que les personnes inactives et les étudiants, ainsi que leurs membres de famille sont exclus du cercle des bénéficiaires jusqu'à ce qu'elles aient acquis le droit de séjour permanent, à savoir après un séjour légal ininterrompu de cinq ans sur le territoire national.

Le paragraphe 5 de l'article 4 (3 selon le Conseil d'État) se réfère aux étudiants non résidents au Grand-Duché de Luxembourg. Les dispositions figurant sous l'actuel article 2*bis*, qui a été inséré dans la loi précitée du 22 juin 2000 suite à l'arrêt susmentionné C-20/12 de la CJUE⁵, sont intégrées dans le paragraphe sous avis qui doit reprendre la définition du travailleur prévue à l'article 2, point 6, dont le Conseil d'État a demandé la suppression audit article.

Ainsi, la disposition sous revue distingue entre l'étudiant qui est lui-même travailleur et l'étudiant qui est l'enfant d'un travailleur. À l'instar des paragraphes précédents, le paragraphe 5 devra être complété par les précisions relatives au travailleur salarié, au travailleur non salarié et aux personnes qui gardent le statut de travailleur. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis du 2 juillet 2013⁶ dans lequel il avait soulevé la question si la condition d'une activité égale à la moitié d'une activité plein temps était acceptable dans le contexte donné. Dans l'arrêt C-337/97⁷, la CJUE a défini le travailleur comme suit : « La notion de travailleur, au sens de l'article 48 du traité et du règlement no 1612/68, revêt une portée communautaire et ne doit pas être interprétée de manière restrictive. Doit être considérée comme travailleur toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. » Cette

⁵ Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 20 juin 2013 ; « Elodie Giersch et autres contre État du Grand-Duché de Luxembourg », affaire C-20/12.

⁶ Avis du Conseil d'État du 2 juillet 2013 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (doc. parl. n°6585¹).

⁷ Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 8 juin 1999, « C.P.M. Meeusen contre Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep », affaire C-337/97, point 13.

jurisprudence a encore été confirmée dans un arrêt plus récent C-542/09⁸. Au vu de la jurisprudence constante de la CJUE, le Conseil d'État maintient ses réserves par rapport aux définitions proposées. Il estime qu'il serait opportun d'adopter une définition comme celle figurant à l'article 3, d) de la loi précitée du 29 août 2008⁹ qui ne limite pas le volume de l'activité à une durée déterminée.

Le point a) du paragraphe 5, vise le cas de l'étudiant qui a ou garde la qualité de travailleur au Grand-Duché de Luxembourg au moment de sa demande pour l'aide financière et qui bénéficie directement en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du 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, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. Comme la CJUE l'a constaté dans l'affaire C-542/09 précitée, « le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un État membre crée, en principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet État leur permettant d'y bénéficier du principe de l'égalité de traitement par rapport aux travailleurs nationaux quant aux avantages sociaux ».¹⁰

L'absence de la condition de durée de l'occupation sur le territoire luxembourgeois est donc en ligne avec les dispositions du droit de l'Union et ne constitue pas une violation de l'égalité de traitement par rapport au cas de figure décrit sous le point b).

Le point b) du paragraphe 5, vise le cas de l'étudiant qui est l'enfant d'un travailleur exerçant une activité sur le territoire luxembourgeois au moment de la demande de l'aide financière sans pour autant y résider. Dans ce cas, l'étudiant est indirectement bénéficiaire de l'égalité de traitement accordée au parent travailleur par l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 précité.

Le nouveau libellé reprend comme élément représentatif du degré réel de rattachement du demandeur de l'aide au pays le fait que l'un des parents qui est travailleur frontalier continue de pourvoir à l'entretien de l'étudiant. L'obligation alimentaire entre parents et enfants imposée par le Code civil comprend tant les aliments versés en espèces qu'en nature. La preuve de l'entretien de l'étudiant devra pouvoir être rapportée par tous moyens.

La CJUE a admis dans les affaires C-20/12 et C-542/09 précitées que l'intégration économique du parent travailleur frontalier ne vaut pas automatiquement intégration sociale des membres de sa famille. L'arrêt C-20/12 précité énumère parmi les éléments potentiellement représentatifs du degré réel de rattachement, le fait que le travailleur frontalier occupe un emploi durable dans cet État membre et a déjà travaillé dans ce dernier depuis une durée significative. Les auteurs du projet de loi proposent de remplacer la période d'activité d'une durée ininterrompue de cinq ans par

⁸ Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 14 juin 2012, « Commission européenne contre Royaume des Pays-Bas », affaire C-542/09, point 68.

⁹ Travailleur : « toute personne exerçant des activités salariées ou indépendantes réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires ».

¹⁰ Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 14 juin 2012 ; « Commission européenne contre Royaume des Pays-Bas », affaire C-542/09, point 65.

une période de référence de sept ans endéans laquelle cinq ans de travail doivent être démontrés. La modification telle que proposée n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État note que le projet de loi énumère les catégories de personnes qui, au sens de la présente disposition, seront considérées comme ayant gardé le statut de travailleur. Il s'agit de personnes qui au moment de la demande sont inactives mais bénéficient d'une prestation liée à l'existence préalable d'un rapport de travail. Selon la jurisprudence de la CJUE, « la personne placée dans une telle situation est protégée par l'article 48 du traité et le règlement n° 1612/68 contre toute discrimination affectant les droits acquis à l'occasion de l'ancien rapport de travail, mais, n'étant pas actuellement engagée dans une relation de travail, ne peut à ce titre prétendre acquérir de nouveaux droits dépourvus de liens avec son activité professionnelle passée ». ¹¹ Les auteurs du projet de loi ont décidé d'inclure ces personnes dans le cercle des bénéficiaires directs et indirects à condition que dans le passé elles aient répondu aux critères de travailleur salarié ou non salarié énoncés au présent article.

Sans s'opposer à ce choix, le Conseil d'État propose une reformulation du libellé proposé qui prête à confusion. En effet, il ne faut pas confondre les travailleurs qui bénéficient d'un congé parental ou qui sont en situation de chômage ou de reclassement interne et qui gardent le statut de travailleur, même s'ils ne travaillent pas au moment où l'aide financière est demandée avec les personnes relevant des catégories désignées par le projet de loi. En ce qui concerne d'ailleurs le reclassement, le Conseil d'État voudrait rappeler que le projet de loi portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe (doc. parl. n° 6555) prévoit un statut spécifique du salarié en reclassement externe, statut qui devra lui permettre de maintenir ses droits, tant que l'incapacité au dernier poste de travail subsiste. Le texte du projet de loi vise à détacher l'indemnité d'attente de toute logique de pension et de l'ériger en revenu de remplacement payé en continuation de l'indemnité du chômage. Tant les personnes en reclassement interne qu'externe devront donc être considérées comme travailleurs.

Dès lors, le Conseil d'État suggère de reprendre la première phrase du libellé figurant à l'article 2, paragraphe 6, sous le point c), en remplaçant le terme « et » par « ou ». Cette formule permettra d'inclure tant les personnes qui gardent le statut de travailleur que celles faisant partie des catégories spécifiquement énumérées. La référence à la personne en reclassement interne ou externe pourra être omise dans l'énumération de ces catégories puisqu'elle garde le statut de travailleur.

Finalement, le Conseil d'État recommande de remplacer le terme « Luxembourg » soit par « Grand-Duché de Luxembourg », soit par « territoire luxembourgeois ».

¹¹ Arrêt de la Cour du 31 mai 2001 ; « Ghislain Leclere et Alina Deaconescu contre Caisse nationale des prestations familiales », affaire C-43/99, point 59.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

L'amendement 1^{er} relève le montant total de l'aide financière à un maximum annuel de dix-huit mille sept cents euros, tandis que l'amendement 2 augmente les montants de la bourse sur critères sociaux.

Si les deux composantes de l'aide financière restent le prêt et la bourse, cette dernière se déclinera désormais en quatre catégories : une bourse de base, une bourse de mobilité, une bourse basée sur des critères sociaux, et une bourse familiale, catégorie introduite par l'amendement 3.

La bourse de base, dont l'objectif déclaré est de garantir l'autonomie de l'étudiant, est une bourse accessible à tous les étudiants. Le montant fixé à 2000 euros par année académique est jugé insuffisant tant par la Chambre des salariés que par certaines organisations d'étudiants. Comme il l'a déjà souligné dans les considérations générales du présent avis, le Conseil d'État estime qu'il serait erroné de prétendre que l'indépendance financière de l'étudiant devrait être assurée par la seule bourse de base.

La proposition faite par la Chambre des salariés qui consiste à rapprocher la bourse de base du montant des allocations familiales déterminé en fonction du nombre d'enfants du ménage, du boni pour enfant et de l'allocation de rentrée scolaire aurait l'avantage d'abolir les différences entre le jeune qui poursuit des études supérieures et celui qui fait des études secondaires au-delà de l'âge de 18 ans accomplis. Dans son avis précité du 29 juin 2010, le Conseil d'État avait émis des doutes quant à cette dérogation au principe d'égalité devant la loi. On peut admettre que l'objectif et la finalité des allocations familiales et de la bourse de base ne sont pas identiques. Si les allocations familiales contribuent à la compensation des charges familiales, voire de la charge d'enfants, la bourse de base est censée garantir l'autonomie de l'étudiant sans que le nombre d'enfants à charge du ménage influe sur le montant. Néanmoins, la question se pose si les catégories des personnes concernées se trouvent dans une situation comparable. Si les situations devaient être considérées comme comparables, il faudrait analyser si l'objectif poursuivi par le législateur justifie la différence instituée au regard des exigences de rationalité, d'adéquation et de proportionnalité.¹² Avec l'introduction de la bourse familiale, qui prend en compte la charge d'enfants poursuivant des études supérieures, la comparabilité entre les deux mesures devient de plus en plus vraisemblable et la justification de la différence de traitement devient de plus en plus malaisée.

Le Conseil d'État insiste à ce que le Gouvernement revienne sur cette problématique dans le contexte d'une révision en matière de compensation des charges familiales au sens large.

La deuxième catégorie des bourses prévues consiste dans une bourse de mobilité internationale qui doit servir à couvrir les frais de logement à l'étranger, sans viser les frais de voyage ou autres frais de séjour. La Chambre des salariés propose de renoncer au critère de mobilité internationale et d'instituer une bourse de mobilité qui serait due au-delà d'un certain éloignement entre le domicile de l'étudiant et son lieu d'études

¹² Arrêt n° 64/11 de la Cour constitutionnelle du 4 mai 2011.

afin de ne pas désavantager l'étudiant qui fait ses études à Luxembourg ou l'étudiant frontalier qui fait ses études dans son pays de résidence mais doit faire face à des frais de logement. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de maintenir le critère de mobilité internationale, alors que le rapport de suivi de l'éducation et de la formation de la Commission européenne¹³ souligne que la mobilité internationale dans l'enseignement supérieur accroît la probabilité de la mobilité après l'obtention du diplôme et peut contribuer à lutter contre l'inadéquation des qualifications et les goulets d'étranglement qui en résultent sur le marché du travail européen. Il ne s'oppose cependant pas à voir introduire des dérogations en fonction de l'éloignement du lieu d'études, à condition qu'elles soient circonscrites avec précision.

Comme il l'a déjà fait remarquer dans les considérations générales du présent avis, le Conseil d'État approuve le choix du Gouvernement de tenir compte de l'appartenance socio-économique de l'étudiant lors de la fixation du montant de la bourse et de poursuivre une politique sociale plus solidaire.

Cependant, le dispositif relatif à la bourse sur critères sociaux appelle plusieurs observations. Selon les auteurs du projet de loi, « le critère de sélectivité sociale est complémentaire par rapport à celui de l'autonomie de l'étudiant en ce sens qu'il est basé sur l'aspect de filiation ». Le texte vise en effet les personnes ayant une obligation d'entretien envers l'étudiant. L'obligation alimentaire des parents au-delà de la majorité de leurs enfants découle de l'article 203 du Code civil. D'après l'interprétation jurisprudentielle, les obligations alimentaires doivent prendre le pas sur le devoir de solidarité de la collectivité et l'obligation alimentaire incombant aux proches parents doit passer avant la contribution de la collectivité nationale, qui, à cet égard, doit garder un caractère subsidiaire. Les facultés contributives des parents sont appréciées sur base de leurs revenus disponibles. Comme la bourse sur critères sociaux constitue une aide complémentaire à celle des parents, non seulement les revenus mais également les charges familiales devraient être pris en compte pour déterminer le montant de la bourse. Tant la législation actuelle que la législation antérieure ont d'ailleurs pris en compte la situation financière et sociale respectivement de l'étudiant et de ses parents.

Le libellé sous examen ne vise que l'étudiant qui dépend de personnes ayant une obligation d'entretien envers lui. Il exclut l'étudiant autonome, indépendant de ses parents dont l'obligation alimentaire n'existe pas, mais qui ne dispose pas d'un revenu propre dépassant le seuil fixé à l'article 12 du projet de loi. En l'absence d'arguments susceptibles de justifier la disparité ainsi envisagée, cadrant avec le principe de l'égalité prévu à l'article 10*bis* de la Constitution, le Conseil d'État se verra dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel. Si les auteurs ont l'intention de limiter le champ d'application aux jeunes étudiants, il y aura lieu d'appliquer une condition d'âge comme prévue dans d'autres législations européennes. À cet égard, le Conseil d'État renvoie notamment à la législation française qui requiert que l'étudiant doit satisfaire à une condition d'âge pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux. La limite d'âge est fixée à 28 ans et peut être reculée sous certaines conditions.

¹³ « Le rapport de suivi de l'éducation et de la formation », Commission européenne - IP/13/1006 30/10/2013

Par ailleurs, le Conseil d'État rejoint les critiques tant de la Chambre des salariés que de la Chambre de commerce qui épinglent le manque de précision de la disposition proposée. D'abord, la question se pose si les auteurs visent non seulement l'obligation d'entretien des parents, mais également l'obligation de secours entre époux.

De même, la notion de « revenu total » a un caractère vague qui soulève un bon nombre de questions. Quel est le revenu visé ? S'agit-il du revenu brut ou du revenu disponible, c'est-à-dire le revenu imposable diminué des impôts sur le revenu ? Si les parents n'ont pas de ménage commun, comment le calcul sera-t-il fait ? Pour les familles recomposées, tiendra-t-on compte des revenus du ménage dont l'étudiant fait partie ? Quelles sont les ressources retenues pour déterminer les critères sociaux si l'étudiant est marié ou s'il a conclu un partenariat légal ?

Aux yeux du Conseil d'État, la disposition prévue a des contours trop flous et, de ce fait, ne satisfait pas à l'article 23 de la Constitution selon lequel la loi doit déterminer les critères du système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. Or, le critère du revenu, qui est essentiel pour déterminer le montant de la bourse sur critères sociaux, ne répond pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, selon lequel il y a lieu de fixer, en matière réservée à la loi, la finalité, les conditions et les modalités dans le texte même de la loi, si le détail est censé être réglé par un règlement grand-ducal. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue. Il demande aux auteurs de préciser les éléments du revenu pris en compte et les modalités de calcul selon lesquelles le revenu des personnes ayant l'obligation d'entretien est déterminé. Il pourrait d'ailleurs se relever utile de revenir à certaines dispositions ayant figuré avant leur abrogation en 2010 au règlement d'exécution du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, pour déterminer le revenu applicable.

Le Conseil d'État constate que la nouvelle catégorie de bourse familiale introduite par l'amendement 3, est attribuée indépendamment des revenus des parents. Elle se rapproche de la bourse de base et constitue en fait une majoration de ladite bourse, accessible à l'étudiant ayant un ou plusieurs frères ou sœurs poursuivant des études supérieures. Le règlement grand-ducal précité du 5 octobre 2000, prévoyait une majoration du montant de base de l'étudiant, si deux ou plusieurs enfants d'un ménage poursuivaient des études supérieures. À l'instar de la Chambre des métiers, le Conseil d'État est d'avis que la notion de sélectivité ne doit pas se limiter au seul revenu des parents, mais doit prendre en compte d'autres critères, dont notamment le nombre d'enfants à charge du ménage ou poursuivant des études supérieures. Cependant, ces critères ne pourront, aux yeux du Conseil d'État, s'appliquer que pour déterminer la bourse basée sur des critères sociaux. En dehors de ce contexte, on peut s'interroger si cette mesure, qui fait une différenciation sur base de la situation familiale d'un étudiant, remplit les critères de rationalité, d'adéquation et de proportionnalité auxquels doivent répondre les dérogations au principe d'égalité devant la loi.

Par ailleurs, le libellé proposé ne définit pas avec précision quels sont les bénéficiaires de cette bourse. Si le commentaire de l'amendement

explique qu'il s'agit du nombre d'enfants dans un ménage qui suivent des études supérieures, le libellé du nouveau paragraphe 4 désigne comme bénéficiaire l'étudiant ayant un ou plusieurs frères ou sœurs tombant sous le champ d'application de la loi sous examen. S'agit-il d'enfants issus d'un même couple ou également des enfants ayant un seul parent commun ? Doivent-ils faire partie d'un ménage commun ? Le Conseil d'État insiste à ce que toutes ces questions soient résolues, faute de quoi il ne sera pas en mesure d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend essentiellement les dispositions de la législation actuelle concernant l'attribution d'un prêt. Les auteurs soulignent dans l'exposé des motifs du projet de loi que l'élément « prêt » est justifié par le fait qu'un diplômé de l'enseignement supérieur peut prétendre à un avancement social et que par conséquent le bénéficiaire du prêt contribue, par le remboursement du prêt, au financement d'une partie de ses études. Aux yeux du Conseil d'État, l'aide financière sous forme d'un prêt constitue un élément important pour répondre aux aspirations à l'autonomie de l'étudiant, tout en le responsabilisant. Il accueille favorablement l'amendement 4 au projet de loi qui prévoit que le montant du prêt de base de l'étudiant ne bénéficiant pas ou seulement en partie de la bourse sur critères sociaux peut être majoré du montant de la bourse non attribuée.

Le Conseil d'État propose de remplacer les termes « est majoré » au paragraphe 1^{er} de l'article 6 (5 selon le Conseil d'État) par ceux de « peut être majoré », afin de souligner que la majoration du montant du prêt par celui non attribué de la bourse reste une faculté pour le demandeur.

Quant au libellé de l'article 6, un nouveau paragraphe 1^{er} détermine le montant du prêt et relègue la fixation de la subvention d'intérêt à un règlement grand-ducal. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ladite disposition, car cette façon de procéder est contraire à la Constitution et plus particulièrement à l'article 99, selon lequel aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale, et à l'article 103, qui prévoit qu'aucune gratification à charge du trésor ne peut être accordée qu'en vertu de la loi. Dès lors, et d'après l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, il échut de fixer la finalité, les conditions et les modalités dans la loi, si le détail doit être réglé par la voie réglementaire. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs encore rappelé cette exigence dans un arrêt récent du 29 novembre 2013.¹⁴

Au paragraphe 4, la disposition concernant la cession par l'étudiant de ses droits à la restitution de la TVA en matière de logement est reprise de la loi précitée du 22 juin 2000. Dans son avis du 21 mars 2000 relatif au projet de loi concernant la réforme des aides financières de l'État pour études supérieures (doc. parl n° 4562'), le Conseil d'État avait estimé que la cession des droits de restitution de la TVA en matière de logement constituait un outil mal approprié en matière de prêts à remboursements échelonnés et avait émis ses réserves par rapport à l'introduction de cette disposition. La question du maintien de cette disposition se pose d'autant plus que, dans la pratique, la règle générale consiste à la demande de

¹⁴ Arrêt n° 108/13 de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013.

l'application directe du taux de TVA réduit plutôt que dans la demande de remboursement. Le Conseil d'État propose l'abandon du paragraphe 4.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Le principe de la prise en charge additionnelle des frais d'inscription avec une répartition à parts égales sur le montant de la bourse de base et le prêt est repris de la loi précitée du 22 juin 2000.

Les auteurs proposent également de reprendre la disposition prévoyant une majoration pour l'étudiant en situation grave et exceptionnelle. En plus, conformément à l'article 12, paragraphe 2, le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions et le ministre ayant le Budget dans ses attributions peuvent prendre, sur avis de la commission consultative, des mesures plus favorables à l'égard d'étudiants se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle. Le Conseil d'État constate que la condition additionnelle que l'étudiant doit se voir confronté à des charges extraordinaires, n'a pas été reprise de l'article 3 de la loi précitée du 22 juin 2000.

Tout comme la Chambre des salariés, le Conseil d'État estime que l'omission de cette condition rend le texte trop imprécis. Eu égard à l'article 23 de la Constitution, les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce qui signifie que celui-ci ne peut pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative. La Cour constitutionnelle en déduit d'ailleurs que dans ces matières l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi. Le Conseil d'État insiste dès lors que la notion de « situation grave et exceptionnelle » soit définie avec plus de précision et qu'au moins la condition additionnelle figurant dans la loi précitée du 22 juin 2000 soit reprise par le nouveau libellé, faute de quoi il se verra dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Article 8 (article 7 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend les dispositions de la législation actuellement en vigueur. Même si le Gouvernement ne revient pas aux primes d'encouragement attribuées sous la législation d'avant 2010, il accorde par le biais de l'amendement 5 une faveur à l'étudiant qui a accompli les études de *bachelor* dans les délais officiellement prévus pour lui donner la possibilité de bénéficier d'une année d'attribution d'aide supplémentaire pour l'accomplissement des études de *master*.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire.

Article 9 (article 8 selon le Conseil d'État)

Les dispositions anti-cumul figurant à l'article 5*bis* de la loi actuelle sont complétées par le nouveau dispositif. Selon le point 79 de l'arrêt CJUE C-20/12 précité, le risque d'un cumul avec l'allocation d'une aide financière équivalente qui serait versée par l'État membre dans lequel l'étudiant réside, seul ou avec ses parents, pourrait être évité par la prise en compte d'une telle allocation pour l'octroi de l'aide versée par l'État du Grand-Duché de

Luxembourg. Aussi le législateur a-t-il introduit en 2013 une clause anti-cumul dans la loi précitée du 22 juin 2000 afin de prendre en compte des aides financières équivalentes, sans pour autant les préciser. Les auteurs du projet de loi reprennent cette disposition et ajoutent un point b), selon lequel tout avantage financier découlant du fait que le demandeur est un étudiant n'est pas cumulable avec l'aide financière. Les auteurs précisent dans le commentaire de l'article qu'il faut entendre par « avantage financier » tout autre avantage social dont l'attribution est directement liée à l'inscription d'enseignement supérieur. Seraient visées, outre les allocations familiales dont le paiement est directement conditionné par la poursuite des études, les indemnités de stage ou d'apprentissage payées aux étudiants.

Le Conseil d'État donne à considérer que les dispositions anti-cumul ne pourraient s'appliquer que pour des avantages ayant la même nature et la même finalité. Ceci résulte tant de l'ordonnance du 18 juin 2013 rendue par le Tribunal de la fonction publique dans l'affaire F-98/11, « Jargeac e.a. contre Commission européenne » (Affaire CEDIES) que de l'affaire « Giersch et autres » (arrêt CJUE C-20/12, précité). Selon la CJUE, « (...) une aide accordée pour l'entretien et pour la formation, en vue de la poursuite d'études universitaires sanctionnées par une qualification professionnelle, constitue un avantage social (...) » (point 38 de l'arrêt). La règle anti-cumul ne pourra donc pas s'appliquer aux indemnités de stage ou d'apprentissage qui constituent des revenus et non pas des avantages sociaux. Ces indemnités devront être considérées comme revenu propre de l'étudiant visé à l'article 12.

Afin d'éviter que l'État n'accorde deux bourses pour le même fait, le point c) de l'article sous revue établit une règle de non-cumul de l'aide financière avec les bourses « AFR- aide à la formation recherche ». Dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux aides à la formation-recherche qui est devenu la loi du 19 août 2008¹⁵, il est rappelé « que les aides financières allouées au titre de la loi du 22 juin 2000 précitée ont pour objet de faciliter l'accès aux études supérieures, alors que les bourses de formation-recherche ont pour objet essentiel le développement de la recherche au Luxembourg par l'accroissement du réservoir des ressources humaines scientifiques. Cette distinction entre les objectifs des deux mesures se reflète dans les conditions de leur attribution. Un élément de distinction concerne la sélectivité différente des deux mesures. Alors que toute candidature éligible peut bénéficier d'une aide financière, une sélection, sur base des critères de la qualité scientifique et de l'intérêt national, est opérée parmi les demandes éligibles pour des bourses de formation- recherche. Suite à cette évaluation, seulement en moyenne les trois quarts des demandes éligibles sont retenues pour attribution d'une bourse ». Par les modifications apportées en 2010 à l'article 5 de la loi de base précitée du 22 juin 2000, l'aide financière sous forme de bourses et de prêts pour des études dans le cycle « formation à la recherche » est accordée pour une durée maximale de quatre ans. Pendant cette période, l'aide financière et les bourses de formation-recherche sont donc cumulables. Aux

¹⁵ Projet de loi relatif aux aides à la formation-recherche modifiant: - la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public; - la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet: 1) l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2) le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public; - le Code du Travail (doc. parl. n° 5733).

vœux de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation recherche¹⁶, les aides à la formation-recherche ont pour objectif de soutenir des personnes, sans distinction de leur nationalité, dans la réalisation de travaux de recherche dans le cadre de leur formation.¹⁷ Le terme « aides à la formation-recherche » regroupe deux formes d'allocation de ces aides : selon l'article 1^{er}, paragraphe 9 de cette loi, l'aide à la formation-recherche est soit versée directement au chercheur en formation sous forme d'une « bourse de formation recherche », soit versée à un établissement d'accueil sous forme de subvention de formation-recherche dans le cadre d'un « contrat de formation recherche ». La règle d'anti-cumul établie dans le présent article ne vise que la première hypothèse. Le Conseil d'État a du mal à suivre cette approche du Gouvernement. Non seulement la disposition proposée interdit le cumul de deux aides dont la nature et la finalité sont différentes, mais elle instaure en plus une différence de traitement entre les bénéficiaires d'une bourse de formation recherche et ceux d'une subvention de formation recherche, alors que la seule différence entre ces aides concerne la forme d'allocation. Faute d'arguments justificatifs convaincants, le Conseil d'État se verra obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Article 10 (article 9 selon le Conseil d'État)

Cet article concernant la restitution de l'indu, reprend le libellé exact de l'actuel article 9 et ne donne pas lieu à observation.

Article 11 (article 10 selon le Conseil d'État)

Les dispositions actuellement en vigueur concernant la commission consultative sont reprises par l'article sous revue. Le Conseil d'État salue la suppression du droit à une indemnité pour les membres de la commission prévue par le texte actuel. Il renvoie à ses observations sous l'article 7 concernant la définition d'une situation grave et exceptionnelle. Suite à la proposition du Conseil d'État de supprimer la référence au montant total de l'aide financière à l'article 1^{er}, le renvoi à cet article devra être adapté.

Article 12 (article 11 selon le Conseil d'État)

L'article 4 de la loi précitée du 22 juin 2000 détermine de quelle manière le revenu d'un étudiant est pris en compte pour le calcul de l'aide financière. L'article sous examen remplace cette disposition en instaurant une nouvelle méthode pour la prise en compte du revenu propre de l'étudiant, si ce revenu est supérieur à la moitié du salaire social minimum pour non qualifiés. Selon le libellé du texte proposé, la nouvelle méthode présente une dérogation aux articles 5 et 6 du projet de loi qui fixent les

¹⁶ Loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche modifiant: - la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public; - la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet: 1) l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2) le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public; - le Code du Travail.

¹⁷ Projet de loi relatif aux aides à la formation-recherche modifiant: - la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public; - la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet: 1) l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2) le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public; - le Code du Travail (doc. parl. n°5733), exposé des motifs et commentaire des articles.

montants des bourses et des prêts. Ainsi, il est prévu que l'étudiant qui dispose d'un revenu supérieur à trois fois et demie le salaire social minimum est exclu du bénéfice de l'aide financière. S'il dispose d'un revenu supérieur au plafond fixé au montant du salaire social minimum pour non qualifiés, il ne pourra bénéficier d'aucune des bourses énumérées à l'article 5, mais selon le libellé proposé, les bourses sont converties en prêt. Le revenu se situant entre la limite du plafond et le seuil inférieur tombe sous le principe de la pondération entre bourse et prêt.

Le Conseil d'État note certaines incohérences du dispositif en projet. Il se demande ce que les auteurs entendent par salaire social minimum. S'agit-il du salaire social minimum calculé sur base horaire, mensuelle ou annuelle ? Il constate que la dérogation prévue ne joue pas pour l'étudiant dont le revenu propre ne dépasse pas la moitié du salaire social minimum. Il en déduit que l'étudiant qui se trouve en situation autonome par rapport à ces parents, pourra bénéficier indépendamment de son âge de l'aide financière, à l'exclusion de la bourse sur critères sociaux.

Selon le commentaire de l'article, la nouvelle disposition viserait les personnes « en apprentissage tout au long de la vie ». Cependant, le libellé prévu ne distingue pas entre l'adulte salarié ou non salarié qui, à un certain moment de sa vie, entreprend des études supérieures et le jeune étudiant qui travaille pour financer ses études sans vouloir dépendre financièrement de ses parents. Le Conseil d'État comprend le souci des auteurs de poser des limites à l'attribution de l'aide financière pour des personnes disposant d'un revenu propre d'une certaine envergure. Cependant, il craint que la disposition prévue ne risque de décourager le jeune étudiant aspirant à une indépendance économique de s'adonner à un travail rémunéré. En renvoyant à ses observations sous l'article 5, le Conseil d'État considère que l'introduction d'une limite d'âge pour l'attribution de l'aide financière et la mise en place d'un dispositif spécifique pour le financement du *lifelong learning* serait plus adaptée pour préserver les intérêts des uns et des autres.

Contrairement à la disposition actuellement en vigueur, le texte proposé ne précise pas quel revenu est pris en compte pour évaluer si le plafond ou le seuil inférieur est atteint. Selon le commentaire de l'article, la disposition viserait le revenu de l'étudiant salarié ou non-salarié. La formulation prévue permet toutefois d'inclure aussi d'autres revenus que les revenus provenant d'une activité professionnelle. Tout comme à l'article 5 du projet de loi, les auteurs ne précisent pas non plus si c'est le revenu brut ou le revenu disponible qui est pris en compte.

En outre, le Conseil d'État donne à considérer qu'une bourse ne pourra pas être convertie automatiquement en prêt. Il faudra que l'étudiant marque son accord pour contracter un prêt.

Le libellé de l'alinéa 4, qui introduit le principe de pondération entre bourse et prêt, est particulièrement vague et imprécis. Le Conseil d'État a du mal à saisir comment les différentes catégories de la bourse sont prises en compte pour la pondération et de quelle façon la variation du revenu entre les limites fixées est prise en compte.

Eu égard à l'article 23 de la Constitution, les dérogations à l'attribution de l'aide financière doivent être circonscrites avec précision. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de revoir l'article sous examen dont la formulation vague et imprécise est de surcroît source d'insécurité juridique.

Article 13

Cet article prévoit d'une manière générale de préciser les modalités d'exécution de la loi sous examen par un règlement grand-ducal. Le Conseil d'État rappelle que l'aide financière de l'État pour études supérieures est érigée par l'article 23, alinéa 3 de la Constitution en matière réservée à la loi. Comme il l'a souligné ci-devant, certaines dispositions de la loi en projet relèvent des articles 99 et 103 de la Constitution qui sont des domaines réservés à la loi. En vertu de l'article 32 (3) de la Constitution, les différents articles de la loi sous examen doivent fixer la finalité, les conditions et les modalités de la disposition y prévue, quitte à prévoir de reléguer le détail au pouvoir réglementaire. Dans ces hypothèses, le présent article ne répond pas aux exigences constitutionnelles et le Conseil d'État devrait s'y opposer formellement. Pour les dispositions qui ne relèvent pas de la matière réservée à la loi, comme notamment la composition et le fonctionnement de la Commission consultative, le Grand-Duc peut prendre un règlement, soit en vertu de la loi qui le charge expressément de l'exécution d'une disposition déterminée, soit en vertu de son pouvoir spontané sur base de l'article 36 de la Constitution, lorsque la loi dont il assure l'exécution ne prévoit pas expressément son intervention. Dans cette deuxième hypothèse, l'article sous examen est superfétatoire.

En raison de ces observations, le Conseil d'État demande la suppression de cet article.

Article 14

En ce qui concerne l'article 14, le Conseil d'État propose d'en faire abstraction. En effet, les références sont dynamiques, c'est-à-dire modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte. Une référence dans un texte de loi ou de règlement n'a dès lors pas besoin d'être adaptée explicitement lorsque l'acte auquel elle se réfère est remplacé, à condition toutefois de continuer à garder sa pertinence et de trouver un corollaire dans le texte du nouvel acte.

Article 15 (article 12 selon le Conseil d'État)

Concernant la disposition abrogatoire prévue à l'article sous examen, le Conseil d'État demande la suppression des termes « qu'elle remplace » figurant *in fine*.

Article 13 (nouveau selon le Conseil d'État)

Afin d'éviter une énonciation démesurée d'intitulés à l'occasion de la citation de l'intitulé d'un acte autonome qui modifie un ou plusieurs autres actes, il peut se recommander de prévoir dans le texte même du dispositif la possibilité de recourir à l'utilisation d'un intitulé abrégé (intitulé de citation),

limité à l'objet principal et faisant abstraction des références aux actes à modifier. L'article 13 (nouveau selon le Conseil d'Etat) se lira dès lors comme suit :

« **Art.13.** Toute référence à la présente loi pourra se faire sous l'intitulé abrégé « Loi du XXX concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures. »

Article 16 (article 14 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juin 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen