



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

Projet No 44/2013-1

2 juillet 2013

Aide financière de l'Etat pour études supérieures

Texte du projet

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

Informations techniques :

No du projet :	44/2013
Date d'entrée :	auto-saisine
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Commission :	Commission Sociale

.... Procedure consultative

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

Texte de l'avant projet de loi

Art.1. : 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 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 au Luxembourg, et que ce travailleur ait été 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. L'emploi au Luxembourg doit être l'équivalent, pendant toute la période précitée, d'au moins cinquante pourcents du temps de travail légal ou conventionnel. »

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.

Exposé des motifs

La modification de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est 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. Cet arrêt a été rendu suite à une question préjudicielle du Tribunal administratif luxembourgeois dans le cadre de litiges opposant quatre étudiants, fils et filles de travailleurs transfrontaliers au Luxembourg, à l'Etat du Luxembourg. Il s'agit de la question suivante :

« Compte tenu du principe communautaire de l'égalité de traitement énoncé par l'article 7 du règlement n° 1612/68 (règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté), est-ce que les considérations de politique d'éducation et de politique budgétaire mises en avant par l'État luxembourgeois, à savoir chercher à encourager l'augmentation de la proportion des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, actuellement insuffisante en comparaison internationale en ce qui concerne la population résidente du Luxembourg, considérations qui seraient gravement menacées si l'État luxembourgeois devait verser l'aide financière pour études supérieures à tout étudiant, sans lien aucun avec la société du Grand-Duché, pour effectuer ses études supérieures dans n'importe quel pays du monde, ce qui entraînerait une charge déraisonnable pour le budget de l'État luxembourgeois, constituent-elles des considérations au sens de la jurisprudence communautaire ci-avant citée susceptibles de justifier la différence de traitement résultant de l'obligation de résidence imposée tant aux ressortissants luxembourgeois qu'aux ressortissants d'autres États membres en vue d'obtenir une aide pour études supérieures ?

La question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi luxembourgeoise porte sur la compatibilité de la condition de résidence imposée par le Luxembourg à travers sa *loi du 26 juillet 2010 sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures* aux enfants des travailleurs frontaliers pour pouvoir bénéficier d'une aide aux études supérieures avec le droit de l'Union, en particulier avec le principe de la libre circulation des travailleurs (l'article 7 du règlement n° 1612/68).

La CJUE estime que « la réglementation luxembourgeoise contestée, la loi du 26 juillet 2010 sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur », i.e. *l'accroissement du niveau des ressources humaines afin de contribuer à la reconversion de l'économie nationale*, pour conclure que la réglementation en question est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs.

Dans l'arrêt du 20 juin 2013, la Cour statue qu'une aide accordée pour financer les études universitaires d'un enfant à charge d'un travailleur migrant constitue effectivement, pour ce travailleur, un avantage social qui lui doit donc être octroyé aux mêmes conditions qu'aux travailleurs nationaux. Ce traitement égalitaire doit d'ailleurs être réservé tant aux travailleurs migrants résidant dans un État membre d'accueil qu'aux travailleurs frontaliers. L'enfant d'un travailleur migrant peut lui-même se prévaloir du principe de l'égalité de traitement.

La Cour considère par ailleurs que la condition de résidence requise par la réglementation luxembourgeoise constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité comme elle risque de jouer principalement au détriment des ressortissants des autres États membres.

Le régime d'aide financière pour études supérieures qui est en cause présente donc pour la Cour un caractère trop exclusif. Des mesures moins restrictives permettraient d'atteindre l'objectif poursuivi par le législateur luxembourgeois. La Cour de justice suggère d'ailleurs 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) Par analogie à la directive 2004/38 (article 34, paragraphe 1) la durée de 5 ans est citée. Au point 81, l'arrêt relève que, pour ce qui est des litiges invoqués, un père ou une mère a travaillé au Luxembourg pendant des durées se situant entre 23 et 32 ans.

L'arrêt de la CJUE indique donc que le critère de résidence est un critère trop exclusif; cependant, la Cour reconnaît la nécessaire « prise en compte du degré réel de rattachement du demandeur de ladite aide financière à la société ou au marché du travail » et 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. »

La loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures doit donc être complétée par l'introduction d'un critère permettant aux enfants de travailleurs frontaliers d'avoir accès à l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. La modification proposée reprend les critères contenus dans l'arrêt de la CJUE, à savoir ceux d'un emploi durable d'une durée significative.

L'élargissement du champ des bénéficiaires entraîne une augmentation de la charge budgétaire et ce à montants constants par rapport à ceux introduits par la loi modificative du 11 juillet 2010. Même si l'arrêt de la Cour estime que des considérations budgétaires ne justifient pas le critère de résidence, il est clair que l'aide financière pour études supérieures constitue une dépense importante. En 2011/2012, 14.382 aides ont été accordées, ce qui équivaut à un montant total de 97.999.577,28€ en bourses. L'élargissement du champ des bénéficiaires entraînera à terme une révision des montants alloués pour que l'équilibre budgétaire puisse être respecté.

L'arrêt de la Cour propose également comme piste de travail, la mise en place d'un prêt étudiant, prêt, qui lors du remboursement pourrait être partiellement converti en « bourse » à condition que la personne ait intégré le marché de l'emploi luxembourgeois et réside à Luxembourg.

La présente loi modificative ne suit pas cette proposition ;le cas échéant, le Gouvernement sera amené à présenter une proposition de loi modificative concernant les montants alloués.

Commentaire des articles

Art.1.

1° Le point 1° explicite les critères d' « emploi durable » et de « durée significative ». La durée significative est définie comme une durée ininterrompue de cinq ans au moment où l'étudiant postule pour l'aide financière. La Cour a été saisie de quatre cas individuels dans lesquels les liens particuliers des étudiants en question avec le Luxembourg résultaient simplement du fait que leur parents y travaillaient depuis longtemps (point 81), si bien que la probabilité de voir les requérants venir eux-mêmes s'installer au Luxembourg n'était pas négligeable. La Cour a estimé (point 80) que l'octroi de l'aide financière peut être subordonnée par le législateur luxembourgeois à la condition que le travailleur frontalier, parent de l'étudiant ne résidant pas au Luxembourg, travaillait dans cet Etat membre pendant une période minimale déterminée. La Cour a estimé que le délai de 5 ans apparaissait comme approprié.

Le contexte de ce passage de l'arrêt est l'application du principe de la proportionnalité aux restrictions qui découlent du dispositif luxembourgeois au détriment des enfants de frontaliers. Dès lors, le fait de fixer une période minimale excessive reviendrait à une autre violation du principe de proportionnalité. Certes, la Cour ne dispose pas du pouvoir réglementaire et ne peut dès lors pas fixer directement le maximum de la période minimale de séjour au Luxembourg, mais l'indication d'une période de 5 ans comme étant conforme au principe de proportionnalité paraît clairement contenue dans l'arrêt. Le souhait de la Cour est clair.

Pour ce qui du critère de l'emploi durable pendant une durée significative, 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 ».

2° Le nouvel article contient une disposition « anti-cumul ». Les termes du point 79 de l'arrêt de la Cour ont été repris. La Cour fait référence expressément 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. Il ne semble donc pas possible de prévoir une règle de non-cumul de l'aide financière versée par l'Etat luxembourgeois avec les allocations familiales que peuvent percevoir les parents de l'étudiant. Les allocations familiales ont, y compris en droit de l'Union européenne, une autre nature que les aides financières.

Cependant, dans les pays limitrophes les allocations familiales peuvent être versées aux familles dont l'enfant continue ses études au-delà de la limite d'âge de 18 ans. Comme cela n'est pas le cas au Luxembourg, cela peut constituer en quelque sorte une discrimination à rebours. Cette situation devra être clarifiée ultérieurement.

Art.2. sans commentaire



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Fiche d'évaluation d'impact

Mesures législatives, réglementaires et autres

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

Ministère initiateur: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Auteur(s) : Germain Dondelinger

Tél : 24786633

Courriel : germain.dondelinger@mesr.etat.lu

Objectif(s) du projet : conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne

Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) :

Date : 28.06.2013

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle/lesquelles :

Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :

- Entreprises/Professions libérales :
- Citoyens :
- Administrations :

Oui Non

Oui Non

Oui Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ?

(c.à d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Oui Non N.a.

Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ?

Oui Non

Oui Non

Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ?

Oui Non

Remarques/Observations :

6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)

Oui Non

Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ?
(nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ?

Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques

Oui Non N.a.

¹ N.a. : non applicable.

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

8. Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse Oui Non N.a.
 de l'administration ?
- des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
- le principe que l'administration ne pourra demander Oui Non N.a.
 des informations supplémentaires qu'une seule fois ?

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.

Si oui, laquelle :

10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
a. simplification administrative, et/ou à une Oui Non
b. amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non

Remarques/Observations : not applicable

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.

13. Y-a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ? **6 semaines**

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.

Si oui, lequel ?

Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez pourquoi : **transposition en droit national d'un arrêt de la Cour de l'Union Européenne**

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.

Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation ⁵? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers ⁶? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

Fiche financière base semestrielle

Situation 2012 année complète				
	Nombre d'étudiants	Bourses	Prêts	Total
Résidents	14 382	97 999 577.28	94 079 165.00	192 078 742.28

Situation 2013 2e semestre année civile	
Prêt	3 250
Montant de la bourse	3 250
Frais d'inscription:	6 250 000
Nombre d'étudiants Résidents	14 382
Nombre d'étudiants frontaliers	13 875
Total étudiants	28 257

Nombre d'étudiants	Base semestrielle	
Montant de base bourse		
Résidents	14 382	46 741 500
Frontaliers	13 875	45 093 750
Total		91 835 250

Frais d'inscription		
Luxembourgeois	14 382	5 000 000
Frontaliers	13 875	1 250 000
Total:		6 250 000

Prêt		
Résidents	14 382	46 741 500
Frontaliers	13 875	45 093 750
Total		91 835 250
Grand Total:		189 920 500

Situation 2014 1er semestre année civile

Prêt	3 250
Montant de la bourse	3 250
Frais d'inscription:	6 250 000
Nombre d'étudiants Résidents	14 382
Nombre d'étudiants frontaliers	13 875
Total étudiants	28 257

Nombre d'étudiants	Base semestrielle	
Montant de base bourse		
Résidents	14 382	46 741 500
Frontaliers	13 875	45 093 750
Total		91 835 250

Frais d'inscription		
Luxembourgeois	14 382	5 000 000
Frontaliers	13 875	1 250 000
Total:		6 250 000

Prêt		
Résidents	14 382	46 741 500
Frontaliers	13 875	45 093 750
Total		91 835 250
Grand Total:		189 920 500