



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

7 juillet 2014

AVIS II/20/2014

- relatif au projet de loi modifiant la loi 6670 concernant l'aide financière de l'Etat 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'Etat pour études supérieures (amendements)
- relatif au projet de règlement grand-ducal concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures

..... AVIS

La Chambre des salariés a avisé le projet de loi 6670 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, ainsi que les premiers amendements.

Elle se saisit des seconds amendements du 20 juin 2014 de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace de la Chambre des députés.

Elle émet aussi son avis quant au projet de règlement grand-ducal concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

I. Les amendements du 20 juin 2014

1. Ce projet de loi a pour objet d'amender pour la seconde fois le projet de loi 6670 sur plusieurs points, dont la CSL se limite à commenter les plus importants.

Amendement 2 relatif à l'étudiant à temps partiel (concernant l'article 1^{er})

1bis. L'amendement sous rubrique précise dans quelle mesure l'étudiant à temps partiel peut bénéficier de la bourse.

En premier lieu, la CSL se demande quels sont les cas de figure concrets dans lesquels de telles études à temps partiel sont possibles.

Ensuite, elle s'interroge sur la pertinence de la définition qui dit que l'étudiant à temps partiel est inscrit à un programme d'enseignement supérieur pour suivre un volume exprimé, soit en crédits ECTS et compris entre au moins 15 crédits ECTS et au plus 17 crédits ECTS par semestre, soit en une durée équivalente au moins à la moitié de la durée minimale de la formation.

Pourquoi prévoir un maximum de 17 ECTS par semestre ? Ne devrait-on pas se limiter à fixer un minimum de 15 ECTS pour ne pas exclure par exemple des formations à 20 ECTS ?

Amendement 6 relatif à la notion du travailleur (concernant l'article 4 initial [article 3 nouveau], paragraphe 5)

2. Il est proposé de compléter le paragraphe 5 de l'article 4 initial [article 3 nouveau] par une définition du travailleur en tenant compte des recommandations du Conseil d'Etat.

La nouvelle formule proposée permettrait d'inclure tant les personnes qui gardent le statut de travailleur, que celles faisant partie des catégories spécifiquement énumérées (préretraite, congé parental, reclassement interne). Aussi, suite à la recommandation du Conseil d'Etat, la référence à la personne en reclassement interne ou externe est omise. La mention du salarié en préretraite serait selon le Conseil d'Etat également superflue, dans la mesure où cette personne garde le statut de travailleur.

3. Les étudiants non-résidents au Luxembourg pourraient ainsi bénéficier d'une bourse sous condition :
a) d'être un travailleur ressortissant luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé ou exerçant son activité au Grand-Duché de Luxembourg au moment de sa demande pour l'aide financière pour études supérieures ; ou

b) être un enfant de travailleur ressortissant luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé ou exerçant son activité au Luxembourg au moment de la demande par l'étudiant pour l'aide financière pour études supérieures à condition que ce travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant et que ce travailleur ait été employé ou ait exercé son activité au Luxembourg pendant une durée d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures par l'étudiant pendant une période de référence de sept ans à compter rétroactivement à partir de la date de la demande pour l'obtention de l'aide financière pour études supérieures ou que, par dérogation, la personne qui garde le statut de travailleur ait correspondu au critère des cinq ans sur sept fixe ci-avant au moment de l'arrêt de l'activité.

Est considéré comme travailleur celui qui bénéficie de l'un des statuts suivants :

- travailleur qui exerce des activités salariées réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales ou accessoires ;
- travailleur qui exerce des activités non salariées réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales ou accessoires, affilié obligatoirement et d'une manière continue au Luxembourg en vertu de l'article 1^{er} point 4) du Code de la sécurité sociale ;
- personne qui garde le statut de travailleur ou qui fait partie des catégories suivantes : personne bénéficiaire d'une pension due au titre de la législation luxembourgeoise et travailleur bénéficiant d'une pension d'invalidité aux termes de l'article 187 du Code des assurances sociales. »

4. La CSL est d'abord d'avis que la définition initiale du travailleur ou de la personne qui garde ce statut, avait l'avantage d'être plus précise : le texte dans sa version initiale visait le salarié dont la durée de travail hebdomadaire était au moins égale à la moitié de la durée de travail normale fixée par la loi ou la convention collective qui lui était applicable. Même si un certain nombre de travailleurs allaient être exclus par cette définition, plus stricte, elle permettait néanmoins d'éviter tout arbitraire.

5. Or la nouvelle définition proposée permettra à l'autorité compétente d'apprécier au cas par cas le caractère marginal ou accessoire d'une activité salariée ou non salariée. Cela laisse les étudiants concernés une fois de plus dans l'incertitude et risque de mener à de nouvelles injustices. La CSL s'oppose à des stipulations légales imprécises qui ouvrent la porte à une justice arbitraire. Il est rappelé qu'il appartient selon notre Constitution à la loi de fixer des critères précis au système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. Or cela n'est pas le cas au vu de la nouvelle définition du travailleur ici proposée.

La CSL estime en outre que la version précédente de la définition du travailleur présentait l'avantage de viser textuellement les salariés en préretraite, ceux en reclassement externe ou interne et ceux bénéficiant d'une pension d'invalidité.

La CSL ne peut pas suivre le raisonnement du Conseil d'Etat qui estime qu'il n'y a pas lieu de citer dans la future loi 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. Idem pour ceux qui bénéficient d'un reclassement externe, sous prétexte du projet de loi 6555 sur le reclassement. Ce projet de loi souffre de nombreuses lacunes et doit encore être modifié. A ce jour il n'est pas certain qu'il résultera un jour clairement de cette législation que les personnes reclassées en externe gardent un statut de travailleur au sens de la législation sur les bourses. Le projet de loi sous avis ne peut donc pas être basé sur une loi encore en cours d'élaboration. Les règles de droit étaient donc claires avant, aucun doute sur ces points-là n'étant possible.

La CSL préférerait nettement cette solution : inscrire clairement dans la loi les cas visés. Cela permet d'éviter de devoir passer par des interprétations de la loi et d'avoir recours aux juges. Il est en effet connu que les

lois pas claires mènent à cela. Alors même si on peut interpréter la loi et affirmer que les salariés en préretraite sont couverts par la notion de travailleur, il est nettement plus dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de prévoir cela clairement dans la loi, de façon à permettre à toute personne qui lit la loi de comprendre les cas d'ouverture qu'elle vise.

Cela irait aussi dans le sens de la simplification administrative. Et cela permettrait d'éviter aux personnes qui s'interrogent face à un texte de loi non explicite, de devoir exposer des frais pour des conseils juridiques. Sans compter le fait que de nombreuses personnes ne peuvent se permettre d'exposer des frais pour des conseils juridiques.

6. Les textes de loi doivent donc être clairs et faciles d'application et d'interprétation, sous peine de conduire à un traitement inégal des citoyens.

6.1. La CSL demande par conséquent au législateur d'un côté de fixer des critères plus précis en ce qui concerne la durée de travail d'un travailleur. Si la limite du projet initial de la moitié de la durée de travail normale fixée par la loi ou une convention collective applicable est trop stricte au sens de la Jurisprudence européenne, alors la CSL demande au législateur d'assouplir cette limite, mais en tout état de cause, il y a lieu de prévoir des critères précis dans la future loi.

6.2. D'un autre côté et dans un même ordre d'idées, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et d'une égalité de traitement des potentiels bénéficiaires de la future loi, la CSL demande au législateur de créer un texte de loi clair, facile à comprendre et à appliquer. Les différents cas d'ouvertures doivent donc être précisés dans la loi.

La CSL rappelle qu'elle estime en outre que les situations de personnes qui bénéficient d'une pension de survie, d'une rente accident complète, qui sont en congé parental ou au chômage au moment de la demande, doivent aussi être clairement visées et couvertes par la future loi.

Amendement 8 quant à la notion de revenu à considérer lors de l'octroi de la bourse sur critères sociaux [concernant l'article 5 initial (article 4 nouveau), paragraphe 3]

7. En ce qui concerne la bourse sur critères sociaux, tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat, il est proposé de préciser dans la future loi de quels revenus il est désormais tenu compte pour déterminer cette bourse.

8. La CSL approuve que cette précision soit apportée à la loi, alors qu'elle en a fait la demande aussi bien dans son avis initial que dans son second avis, relatif aux premiers amendements.

9. La CSL constate que les auteurs des amendements optent pour le revenu total annuel du ménage dont fait partie l'étudiant. Il n'y a donc plus de référence au revenu des personnes qui ont l'obligation d'entretien de l'étudiant.

10. Les auteurs des amendements se réfèrent à l'avis du Conseil d'Etat pour expliquer le changement proposé :

Ainsi ils relèvent que « Dans son avis du 3 juin 2014, le Conseil d'Etat constate que le libellé concernant la bourse sur critères sociaux 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 initial du projet de loi.

Et de faire valoir qu'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'Etat se verra dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel. »

11. La CSL a du mal à suivre le raisonnement du Conseil d'Etat, alors que l'étudiant qui dispose d'un revenu inférieur à 0,5 fois le salaire social minimum peut selon sa situation et selon la situation de ses parents faire jouer l'obligation alimentaire à l'égard de ses parents.

12. Cela étant dit, les auteurs des amendements essayent de balayer l'inégalité de traitement soulevée par le Conseil d'Etat en intégrant le revenu propre de l'étudiant de moins de 1 fois le salaire social minimum dans le cadre de l'article 4 nouveau dans le revenu du ménage à prendre en considération lors de l'attribution d'une bourse sur critères sociaux.

Au-delà d'un revenu propre de 1 fois le salaire social minimum, l'étudiant sera soumis au futur article 11 du projet de loi et ne touchera que le seul prêt. Dès perception d'un revenu propre de 3,5 fois le salaire social minimum, l'étudiant n'aura plus droit à rien.

La CSL s'interroge quant à ces nouvelles dispositions ? Est-ce qu'elles mènent vraiment à plus d'égalité de traitement, la future loi étant plus sévère avec les étudiants disposant d'un revenu propre comparé à ceux qui n'ont pas de revenu propre, mais qui vivent dans un ménage qui a des revenus.

13. La CSL s'interroge également quant au choix opéré par les auteurs des amendements, choix qui s'est porté finalement sur le revenu annuel du ménage dont fait partie l'étudiant.

14. On ne tiendra donc pas forcément compte du revenu des parents qui ont selon la loi l'obligation d'entretien, mais uniquement de celui des personnes qui cohabitent dans le même ménage avec l'étudiant. Selon les cas, les revenus d'un des parents jamais unis par mariage ou partenariat à l'autre parent, celui du parent qui l'était mais qui entretemps est séparé et/ou divorcé et qui ne vit pas avec l'étudiant, n'est pas considéré. Par contre on tiendra compte du revenu du nouveau conjoint/partenaire avec lequel vit le cas échéant le parent avec lequel cohabite l'étudiant.

15. La CSL pose alors une fois de plus un certain nombre de questions:

- est-ce que ce choix est légitime ? est-il normal et équitable de considérer le revenu d'un conjoint/partenaire qui n'a aucune obligation alimentaire face à l'étudiant demandeur de la bourse pour études, alors que ce n'est pas celui-ci qui a légalement une quelconque obligation de subvenir aux besoins de cet étudiant pendant ses études ?
- et si l'on considère que c'est normal et équitable d'opter pour la prise en compte du revenu des personnes qui vivent dans le ménage auquel appartient l'étudiant et que par conséquent on tient aussi compte du revenu des personnes qui n'ont pas d'obligation alimentaire face à l'étudiant, est-ce que il ne faudrait alors pas au même titre rendre éligibles les étudiants non-résidents, dont aucun des parents ne travaille au Luxembourg, mais le cas échéant le nouveau conjoint du parent avec lequel il cohabite?

Prenons un exemple :

Un étudiant vit en France avec sa mère et le nouvel époux de la mère. La mère ne travaille pas et son nouvel époux travaille en France. Le père de l'étudiant habite aussi en France mais travaille au Luxembourg depuis 10 ans et touche un salaire considérable au Luxembourg. L'étudiant en question aura droit de demander les aides pour études au Luxembourg du fait que son père travaille

depuis 10 ans au Luxembourg. Or on ne considérera pas le revenu de ce père quand il s'agit d'attribuer la bourse sociale au Luxembourg.

Prenons un exemple en sens inverse :

Un étudiant vit depuis 18 ans en France avec sa mère et l'époux de sa mère. La mère ne travaille pas et son époux travaille au Luxembourg depuis 10 ans. Le père de l'étudiant habite et travaille en France. Cet étudiant n'aura pas le droit de demander les aides pour études au Luxembourg alors qu'aucun de ses parents ne travaille au Luxembourg. Or il vit depuis sa jeune enfance avec l'époux de sa mère qui travaille depuis 10 ans déjà au Luxembourg. N'est-il alors pas aberrant de considérer le revenu de ce conjoint de la mère pour attribuer la bourse sur critères sociaux (si la mère travaillait au Luxembourg), mais de ne pas accorder les aides à cet étudiant sur base de l'emploi au Luxembourg du conjoint en question (si la mère ne travaille pas au Luxembourg) ?

- qu'en est-il en outre de l'égalité de traitement si l'on compare
 - o la situation de l'étudiant qui vit certes avec ses deux parents dans un ménage, mais qui ne sont ni mariés, ni pacsés et dont le parent avec lequel est déclaré fiscalement l'étudiant dispose d'un faible revenu (ménage à un seul revenu), et l'autre un revenu plus élevé,
 - o ou la situation de l'étudiant qui vit avec un seul de ses parents qui a un revenu faible (ménage à un revenu), mais qui a un autre parent qui dispose d'un revenu élevé mais dont l'étudiant ne fait pas partie de son ménage,
 - o avec la situation de l'étudiant qui vit avec ses deux parents mariés ou pacsés qui ont l'obligation d'entretien à son égard et qui ont tous les deux des revenus, dont un faible et un très élevé (ménage à 2 revenus) ?

Dans le premier et dans le second des cas décrits, l'étudiant a de fortes chances de toucher la bourse sur critères sociaux, nonobstant une forte faculté contributive de son parent à fort revenu avec lequel il ne cohabite pas, alors que dans le second cas, l'étudiant ne touchera pas cette bourse, or la situation de revenu des parents qui ont l'obligation alimentaire est exactement la même. Belle différence de traitement !

16. Se posent aussi des questions d'ordre pratique :

- o comment sera traitée la situation des personnes ne faisant pas de déclaration d'impôt ?

Et qu'en sera-t-il des travailleurs non-résidents qui dans de nombreux cas ne font pas de déclaration d'impôt. Il sera difficile de prendre en compte les mêmes éléments de revenu que pour les ménages résidents, comme en atteste d'ailleurs la fiche financière attachée au projet de règlement grand-ducal concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

- o Quant aux personnes vivant en partenariat, faut-il encore qu'elles aient demandé l'imposition commune pour être considérées comme faisant partie d'un même ménage fiscal. Se pose en outre le problème pratique que cette demande se fait au moment de la déclaration d'impôt d'une année à l'autre. Ceci implique qu'au moment de la demande de la bourse d'étude, on ignore la composition du ménage fiscal.

Amendement 9 concernant la bourse familiale (article 5 initial (article 4 nouveau), paragraphe 4)

17. Dans son avis du 3 juin 2014, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, que les bénéficiaires de la bourse familiale soient définis avec plus de précision.

Il est ainsi proposé de remplacer la prise en compte des « frères et sœurs » qui poursuivent des études par « un ou plusieurs autres enfants du même ménage ».

Selon les explications des auteurs des amendements, cette modification rendrait mieux compte de la situation réelle de plus en plus fréquente des familles recomposées. Si les beaux-parents n'ont pas d'obligation d'entretien vis-à-vis des enfants de leur partenaire, il n'en serait pas moins vrai que le ménage contribue à leur entretien, ce qui grève le budget familial.

Par ailleurs cela permettrait d'établir le parallélisme avec la bourse sur critères sociaux.

18. La CSL rappelle sa remarque formulée à cet égard sous les points 12 à 14.

19. Elle rappelle aussi et surtout que le projet de loi ne tient toujours pas compte de tous les enfants du ménage, donc y compris ceux qui ne font pas encore d'études universitaires. Or avant 2010, tous les enfants du ménage étaient pris en compte. Idem pour la détermination du montant des allocations familiales.

Amendement 13 concernant la majoration de bourse pour situation grave et exceptionnelle (article 7 initial (article 6 nouveau), paragraphe 2)

20. Il est proposé d'ajouter l'exigence que la personne qui demande une majoration de mille euros pour situation grave et exceptionnelle, fasse valoir des charges extraordinaires. Les amendements ajoutent ainsi une exigence supplémentaire.

21. La CSL constate que cette situation est moins favorable aux personnes qui subissent une situation grave et exceptionnelle.

Amendement 15 relatif aux critères d'assiduité et de progression (concernant l'article 8 initial (article 7 nouveau), paragraphe 9 initial (paragraphe 10 nouveau))

22. L'amendement 15 prévoit que l'attribution de l'aide financière est liée à des conditions de progression, d'assiduité aux cours et de présence aux examens, en fonction des critères suivants :

1. En cas de doute justifié, l'étudiant bénéficiaire de l'aide financière peut être amené à apporter la preuve d'être inscrit et assidu aux cours, travaux pratiques ou dirigés, d'avoir réalisé les stages obligatoires intégrés à la formation et de s'être présenté aux examens et concours correspondant à son programme d'enseignement supérieur.
2. Pour pouvoir bénéficier de l'aide financière à la troisième année de ses études de premier cycle, soit
 - a) l'étudiant doit avoir validé 60 crédits ECTS au moins lors des deux premières années d'études dans le même programme d'enseignement supérieur ;
 - b) l'étudiant doit avoir validé 30 crédits ECTS au minimum au plus tard après la deuxième année d'études à condition de s'être réorienté après la première inscription à un programme d'enseignement supérieur ;
 - c) l'étudiant doit être inscrit en deuxième année du programme d'enseignement supérieur qui est défini en termes de durée d'études.
3. L'étudiant oui, après deux années d'études, est inscrit en première année d'un programme d'enseignement supérieur se voit refuser l'aide financière quels que soient les résultats obtenus.

23. Si la CSL peut comprendre l'intérêt de prévoir des critères d'assiduité et de progression, elle estime néanmoins que certains critères prévus ci-avant sont trop sévères.

Il faudrait absolument prévoir la possibilité d'accorder la bourse, même si les critères ne sont pas remplis dans des cas de force majeure, par exemple la maladie de l'étudiant qui l'empêche de participer aux cours ou aux examens.

Le point 3. ci-dessus ne permet plus de réorientation à des étudiants après deux années, même si les études ont été accomplies avec succès.

Le point 2.c) est incompréhensible et devrait être explicité.

De manière générale, il convient de prévoir la possibilité d'accorder sur base d'une autorisation spécifique l'octroi de la bourse si les critères ci-dessus ne sont pas remplis.

II. Le projet de règlement grand-ducal concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures

24. Le projet de règlement grand-ducal vient préciser les différents délais pour l'introduction des dossiers et indique la nature des documents qui doivent accompagner les demandes pour l'obtention de l'aide financière.

Il s'agit d'une part des documents requis pour justifier de l'éligibilité du demandeur et d'autre part des documents pour pouvoir bénéficier des différentes catégories de bourses.

Le projet de règlement grand-ducal reprend aussi certaines dispositions de l'ancienne réglementation, quant à la coopération administrative et quant aux règles régissant la composition et le fonctionnement de la commission consultative.

25. La CSL n'a pas de remarques à formuler concernant le projet de règlement grand-ducal.

26. Eu égard aux remarques formulées sous la partie I du présent avis, la CSL ne marque pas son accord au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 7 juillet 2014

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité