



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

8 juillet 2013

AVIS I/35/2013

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

..... AVIS

La Chambre des salariés s'est autosaisie du présent l'avant-projet de loi n° 6585 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

1. Cet avant-projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures et cela afin de l'adapter à la récente décision de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) qui a déclaré le système national actuel de bourses d'études discriminatoire à l'égard des travailleurs frontaliers et de leurs familles.

1. Législation actuelle

2. Dans notre pays, les bourses d'études sont en effet réservées aux étudiants qui résident au pays.

Ainsi pour être éligible à l'aide financière, une personne doit être inscrite dans un cycle d'études supérieures et remplir une des conditions suivantes :

- Etre luxembourgeois ou membre de la famille d'un ressortissant luxembourgeois et résider au Luxembourg.
- Etre membre de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et séjourner au Luxembourg en qualité de travailleur salarié, de travailleur non salarié, de personne qui garde ce statut ou de membre de famille de l'une des catégories de personnes ou avoir acquis le droit de séjour permanent.
- Etre ressortissant d'un Etat tiers ou apatride, résider au Luxembourg depuis 5 ans et détenir un diplôme de fin d'études secondaires équivalent au diplôme luxembourgeois.
- Etre réfugié politique et résider au Luxembourg.

Le montant maximal qu'un étudiant peut obtenir à titre de bourses ou de prêts est fixé à 17.700 euros par année académique.

Le montant maximal se compose d'un montant de base et, le cas échéant, de majorations.

Le montant de base dont l'étudiant peut bénéficier est fixé par année académique à 13.000 euros.

Ce montant peut être majoré par les frais d'inscription dépassant un forfait de 100 euros jusqu'à concurrence de 3.700 euros par année académique.

Une majoration supplémentaire jusqu'à concurrence de 1.000 euros peut être accordée à l'étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle et qui est confronté à des charges extraordinaires.

La proportion dans laquelle l'aide financière est accordée sous la forme d'une bourse ou sous celle d'un prêt varie en fonction, d'une part, de la situation financière et sociale de l'étudiant ainsi que, d'autre part, des frais d'inscription à charge de l'étudiant.

Pour le calcul de l'aide financière est pris en compte le revenu de l'étudiant après impôts divisé par la somme du coefficient de base 1,75 et du coefficient 0,50 pour chaque enfant à charge, multiplié par 0,50.

Le montant de la bourse est déterminé en retranchant du montant de base le revenu de l'étudiant ; le montant de la bourse ne peut pas dépasser la moitié du montant de base de l'aide financière.

Le montant du prêt avec charges d'intérêts est déterminé en retranchant du montant de base le montant de la bourse ; le montant du prêt avec charges d'intérêts ne peut pas dépasser le montant de base de l'aide financière.

Les frais d'inscription sont ajoutés à raison de 50 pour cent au montant de la bourse et à raison de 50 pour cent au montant du prêt, après détermination de ceux-ci suivant les dispositions ci-dessus.

La majoration allouée à l'étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle est ajoutée à raison de 50 pour cent au montant de la bourse et à raison de 50 pour cent au montant du prêt, après détermination de ceux-ci suivant les dispositions ci-dessus.

3. La législation luxembourgeoise, exclut donc les enfants des travailleurs frontaliers du bénéfice de l'aide financière pour suivre des études supérieures.

2. La décision de la CJUE

4. Ainsi, un nombre important d'étudiants, ressortissants de nos pays voisins et dont les parents travaillent au Luxembourg, se sont vu refuser leurs demandes d'attribution d'une bourse d'étude au cours des dernières années puisqu'ils ne remplissent pas la condition de résidence.

5. Suite à une multitude de recours déposés contre lesdites décisions de refus, la CJUE vient de statuer en date du 20 juin 2013¹ sur la question de la compatibilité d'une telle condition de résidence avec les dispositions européennes² qui imposent à chaque Etat membre de traiter les personnes qui travaillent sur son territoire sans discrimination, peu importe leur Etat de résidence et notamment de leur accorder les mêmes avantages sociaux et fiscaux.

6. La Cour rappelle dans son arrêt qu'il a été jugé à maintes reprises qu'une aide accordée pour financer les études universitaires d'un enfant à charge d'un travailleur frontalier constitue, pour celui-ci, un avantage social qui doit lui être octroyé dans les mêmes conditions qu'aux travailleurs résidents.

Si cet avantage social est accordé directement à l'enfant d'un travailleur, cet enfant peut lui-même se prévaloir de ce droit.

7. Selon la CJUE, la condition de résidence requise par la loi luxembourgeoise constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité dans la mesure où elle risque de jouer principalement au détriment des ressortissants des autres États membres, les non-résidents étant le plus souvent des non-nationaux.

8. Or une telle discrimination indirecte est en principe interdite, sauf à être objectivement justifiable.

Pour pouvoir être justifiable, elle doit pouvoir garantir la réalisation d'un objectif légitime et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

¹ Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 20 juin 2013 dans l'affaire C-20/12

² Article 7 du règlement 1612/68

9. Afin de justifier la différence de traitement par un objectif légitime, l'Etat luxembourgeois a avancé deux arguments, l'un d'ordre social, l'autre d'ordre budgétaire :

- L'objectif qualifié de «social» a pour finalité d'augmenter, de manière significative, la part des résidents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur au Luxembourg. Selon le Gouvernement luxembourgeois, leur taux est de 28 % et est nettement inférieur au pourcentage des détenteurs de tels diplômes résidant dans des États comparables au Luxembourg. Le Luxembourg estime qu'il est nécessaire d'atteindre un taux de 66 % de diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la population résidente, afin de faire face à l'exigence, de plus en plus pressante, d'assurer la transition de l'économie luxembourgeoise vers une économie de la connaissance. Le gouvernement luxembourgeois fait valoir que le bénéfice de l'aide financière de l'État pour études supérieures est réservé aux seules personnes résidant au Luxembourg, car elles seules présentent, selon lui, un lien avec la société luxembourgeoise de nature à laisser présumer que, après avoir bénéficié de la possibilité offerte par le système d'aide concerné de financer leurs études, suivies le cas échéant à l'étranger, ces personnes rentreront au Luxembourg afin d'y mettre les connaissances qu'elles auront ainsi acquises au service d'un développement de l'économie nationale.
- L'objectif qualifié de «budgétaire» : en raison de contraintes budgétaires, le Luxembourg ne peut pas accorder le bénéfice d'une bourse d'étude aux étudiants non-résidents, sans compromettre le financement du système d'aide tout entier. L'objectif d'ordre budgétaire consiste à éviter la charge déraisonnable pour le budget de l'État qu'entraînerait l'extension du bénéfice de l'aide financière à ces étudiants non-résidents, enfants de travailleurs frontaliers.

10. La Cour réfute l'objectif « budgétaire » : l'application et la portée du principe de non-discrimination en raison de la nationalité dans le cadre de la libre circulation des travailleurs ne doivent pas dépendre de l'état des finances publiques des États membres !

11. Par contre, vouloir augmenter, de manière significative, la proportion des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur résidant dans un pays peut constituer un objectif légitime pour un pays, objectif susceptible de justifier une discrimination indirecte.

La Cour admet qu'il y a en effet une probabilité qu'un jeune étudiant résident s'installe et travaille dans son pays de résidence à l'issue de ses études.

12. Mais se pose encore la question de savoir si cette condition de résidence ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif, donc celui d'augmenter le taux de titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur au Luxembourg.

13. La Cour estime qu'en fin de compte cette probabilité d'une installation et d'un travail au Luxembourg n'est pas seulement propre aux étudiants résidents. Selon la Cour, il est aussi possible qu'un étudiant non-résident puisse également avoir un rattachement suffisant au Luxembourg permettant de conclure à l'existence d'une probabilité raisonnable de le voir venir s'y installer et travailler et cela dans le cas où cet étudiant réside dans un État membre frontalier du Luxembourg et que, depuis une durée significative, ses parents travaillent au Luxembourg et vivent à proximité.

14. La Cour précise qu'il existe des mesures moins restrictives permettant d'atteindre l'objectif poursuivi par le législateur luxembourgeois, comme par exemple, transformer la bourse en un prêt. Ainsi un système de financement qui subordonnerait l'octroi de ce prêt, voire du solde de celui-ci, ou son non-remboursement, à la condition que l'étudiant qui en bénéficie revienne au Luxembourg pour y

travailler et y résider après avoir achevé ses études à l'étranger, serait mieux adapté à la situation particulière des enfants des travailleurs frontaliers.

L'octroi de la bourse pourrait aussi être subordonné à la condition que le parent de l'étudiant demandeur ait travaillé au Luxembourg pendant au moins un certain nombre d'années.

15. La Cour européenne arrive par conséquent à la conclusion que la réglementation luxembourgeoise contestée va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur et que de ce fait la discrimination indirecte que subissent les étudiants, enfants de travailleurs frontaliers, ne peut être légitimée.

16. L'Etat luxembourgeois est par conséquent contraint de modifier sa législation en matière de bourses d'études de façon à garantir un traitement équitable des travailleurs résidents et non-résidents, ainsi que de leurs enfants.

3. L'avis de 2010 de la CSL

17. Rappelons que, dans son avis du 5 juillet 2010 relatif au projet de loi no 6148, ayant mené à la législation actuellement en cause, la CSL s'était opposée à un système de bourses d'études réservé aux étudiants résidents. La discrimination des travailleurs frontaliers et de leurs familles était flagrante.

La CSL avait rendu attentif à la Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui renvoie à maintes reprises à l'article 7 du règlement 1612/68 lequel implique une obligation selon laquelle les travailleurs ressortissants d'un Etat membre doivent bénéficier, sur le territoire d'un autre Etat membre, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux qui se trouvent dans la même situation.

Le projet de loi no 6148 prévoyait l'abolition pour tous les travailleurs, résidents ou non-résidents, des allocations familiales pour leurs enfants de plus de 18 ans poursuivant des études supérieures, mais pour compenser cette perte, il prévoyait néanmoins une compensation par un système d'aides financières pour études supérieures au seul bénéfice des enfants des travailleurs résidents.

Aucune compensation pour la perte de ces aides sociales n'était prévue au bénéfice des enfants des travailleurs frontaliers. Ces travailleurs, placés dans la même situation que les travailleurs résidents, étaient partant traités de manière moins favorable.

La CSL ne pouvait marquer son accord à un tel système et demandait au Gouvernement de légiférer de manière équitable. La CSL demandait partant au Gouvernement de trouver une solution à ce problème.

Nonobstant les remarques et oppositions de la CSL, le texte de loi avait été voté, obligeant les étudiants, enfants de travailleurs frontaliers, d'agir en justice pour que les droits que la législation européenne leur réserve, puissent être respectés.

4. L'avant-projet de loi actuel

18. Suite à l'arrêt de la CJUE du 20 juin dernier, le Gouvernement propose enfin de modifier la législation actuelle en matière d'aides financières afin de tenir compte des reproches formulés par la Cour.

19. L'avant-projet de loi prévoit d'accorder dorénavant les mêmes droits aux étudiants ne résidant pas au Luxembourg mais qui sont 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 à condition que ce travailleur (parent de l'étudiant demandeur) 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 du père ou mère de l'étudiant demandeur doit être l'équivalent, pendant toute la période prédite, d'au moins cinquante pourcents du temps de travail légal ou conventionnel.

20. Cette aide financière pour études supérieures, ne sera pas cumulable avec les aides financières équivalentes qui seraient versées dans l'Etat de la résidence de l'étudiant.

A cette fin, l'étudiant demandeur devra fournir, lors de sa demande, une preuve émise par les instances officielles compétentes respectives, indiquant le montant des aides financières auxquelles il peut avoir droit de la part des autorités de son Etat de résidence. Ce montant sera déduit de l'aide financière à verser par l'Etat luxembourgeois pour études supérieures.

5. L'avis du Conseil d'Etat relatif à l'avant-projet

21. Pour le Conseil d'Etat, le projet de loi sous avis s'efforce de raccomoder une législation fragile reposant sur des paradigmes remis fondamentalement en cause par l'arrêt C-20/12.

Ainsi dans son avis du 2 juillet 2013, le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord à une telle approche qui se base sur les seules réponses à la question préjudicielle posée à la Cour de justice de l'Union européenne. Il estime qu'il conviendrait de reprendre plutôt l'ensemble du texte et 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.

Ainsi le Conseil d'Etat ne procède qu'en ordre subsidiaire à l'examen des articles du projet de loi.

➤ *Opposition formelle par rapport aux travailleurs non-salariés*

Le Conseil regrette que la question suivante reste en suspens : un travailleur frontalier non salarié, contribuable et cotisant au régime de sécurité sociale au Luxembourg, et présentant dès lors un lien de rattachement avec le Luxembourg, ne devrait-il pas, sur base du principe général du droit de l'Union européenne qui met sur un pied d'égalité les travailleurs salariés et non-salariés, ainsi que sur base du principe de non-discrimination, bénéficier d'un traitement égalitaire par rapport au travailleur frontalier salarié?

En ce qui concerne les citoyens de l'Union européenne et des pays assimilés, le Conseil d'Etat note que l'article 2 de la loi modifiée du 22 juin 2000 inclut dans le cercle des bénéficiaires de l'aide financière les non-salariés résidant au Grand-Duché de Luxembourg.

Le Conseil d'Etat estime que le traitement distinct des deux catégories de travailleurs, salariés et non-salariés, ne respecte pas le principe constitutionnel d'égalité alors que la disparité de traitement n'est fondée sur aucune raison déterminante justifiée au regard de la finalité de la loi. Faute de combler cette lacune dans la future loi, le Conseil d'Etat se verra dans l'obligation de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'Etat propose ensuite le texte suivant :

« Le travailleur non salarié doit être affilié obligatoirement et d'une manière continue au Grand-Duché de Luxembourg en vertu de l'article 1er, point 4) du Code de la sécurité sociale au cours des 5 ans précédant la demande de l'aide financière pour études supérieures. »

- *Condition que l'étudiant soit l'enfant d'un travailleur salarié employé au Luxembourg pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures par l'étudiant*

Cette condition est suggérée au point 80 de l'arrêt de la CJUE. Une condition de résidence de 5 ans est également prévue par l'article 24, paragraphe 2 de la directive 2004/38, transposé en droit national par l'article 2 de la loi à modifier, pour les ressortissants de l'Union qui sont inactifs dans la mesure où il renvoie à la notion de droit de séjour permanent qui naît après un séjour légal ininterrompu de 5 ans.

Le Conseil d'Etat marque son accord à cette condition.

- *Condition que l'emploi doit être l'équivalent « pendant toute la période prédite, d'au moins cinquante pourcents du temps de travail légal ou conventionnel » :*

Le Conseil d'Etat propose simplement une reformulation en écrivant à l'instar de l'article L. 234-43 du Code du travail relatif au congé parental :

« L'emploi au Luxembourg doit être au moins égal à la moitié de la durée normale de travail applicable dans l'entreprise en vertu de la loi ou de la convention collective de travail, le cas échéant, en vigueur. »

- *Non-cumul des aides financières pour études supérieures avec des prestations étrangères de même nature*

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

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

6. L'avis de la CSL relatif à l'avant-projet

Une réforme une fois de plus bâclée

22. Il y a d'abord lieu de rappeler que la législation actuellement en vigueur en matière de bourses d'études est issue du projet no 6148 qui avait pour objet de modifier

- la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures,
- la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,

- la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant,
- la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes,
- le Code de la sécurité sociale.

Ce projet avait pour finalité

- d'adapter le système des aides financières pour études supérieures de façon à ce que tout jeune résidant au Luxembourg puisse suivre des études supérieures et ce indépendamment du pouvoir financier ou de la volonté de ses parents,
- d'abroger en contrepartie du nouveau système d'aide financières pour études, les allocations familiales servies aux jeunes de 18 ans et plus et de prévoir l'attribution du boni pour enfant directement aux boursiers.

Concrètement, le système introduit en 2010 devait impliquer que pour les étudiants de l'enseignement supérieur, les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire et le boni pour enfant ne seraient plus versés par la Caisse nationale des prestations familiales, mais que dorénavant ces étudiants toucheraient les aides financières de l'Etat pour études supérieures.

Le boni pour enfant attribué aux étudiants de l'enseignement supérieur serait versé par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à tous les étudiants bénéficiaires d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures.

De même, le Service national de la jeunesse prendrait dorénavant les volontaires à sa charge en octroyant une aide financière aux jeunes admis comme volontaires. Le boni pour enfant serait ainsi rattaché aux aides financières de l'Etat pour études supérieures et aux aides financières pour volontaires.

La réforme était clairement à situer dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire jugées nécessaires par le Gouvernement en 2010.

La CSL regrettait fortement à l'époque non seulement de ne pas avoir été saisie pour avis de ce projet de loi (l'obligeant à procéder par auto saisine), mais aussi le fait que le Gouvernement présentait une réforme bâclée qui soulevait une ribambelle de problèmes légaux et d'injustices sociales et laquelle le Gouvernement entendait néanmoins évacuer sous quatre semaines de façon à pouvoir faire jouer les nouvelles mesures dès la rentrée académique 2010.

23. La CSL constate aujourd'hui, soit trois ans plus tard, que le Gouvernement confronte à nouveau les parties impliquées dans le processus législatif avec un nouveau projet de loi, élaboré à la va vite et à contenu incomplet.

Or les auteurs de l'avant-projet de loi ont connaissance depuis des années des litiges en cours au sujet de la législation en cause et auraient pu se douter de leur issue, prendre les devants et préparer une réforme sensée et complète.

Par ailleurs, à nouveau, la CSL n'a pas été demandée pour avis, ce qui constitue une violation de sa mission consultative et de la loi de 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective qui prévoit qu'elle doit être saisie pour avis de tout projet touchant directement ou indirectement les intérêts de ses ressortissants. Ceci est manifestement le cas dans le cadre du projet actuel.

Qui plus est : le Conseil d'Etat a déjà rendu son avis en date du 2 juillet 2013 alors que le projet de loi n'a été déposé que le 5 juillet 2013.

Un impact budgétaire peu clair

24. Ensuite, l'impact budgétaire du projet de loi n'est pas clair.

Si le projet de loi contient certes une fiche financière, elle est incomplète, difficile à comprendre et ne tient pas compte d'un certain nombre de paramètres.

- Ainsi on peut s'interroger quant au nombre d'étudiants frontaliers avancé de 13.875 :
 - aucune information n'accompagne la fiche financière,
 - le lecteur ignore ainsi d'où vient ce nombre,
 - comment est-il déterminé ?
 - quelles personnes sont visées ?
 - les auteurs ont-ils procédé par une simple règle de trois pour déterminer le nombre d'étudiants « frontaliers » concernés en partant du nombre d'étudiants résidents éligibles ?
 - s'agit-il uniquement d'étudiants dont les parents remplissent la condition des 5 ans de travail au Luxembourg ?

Il appartient au Gouvernement d'éclairer toutes les parties impliquées dans le processus législatif et de fournir toutes les statistiques dont il dispose, tel

- le nombre de travailleurs-salariés frontaliers employés depuis plus ou moins 5 ans au Luxembourg,
- le nombre de leurs enfants qui peuvent ou non tomber sous la future législation en cause,
- le nombre de salariés frontaliers employés sous contrat de travail à durée indéterminée, à durée déterminée, ou en tant que travailleurs intérimaires etc.

En outre, les montants indiqués au niveau des coûts du futur système ne tiennent de toute évidence pas compte des règles anti-cumul prévues par le projet de loi.

Or le projet de loi prévoit des dispositions anti-cumul avec les aides dont peuvent bénéficier les étudiants non-résidents dans leur pays de résidence.

Dans un certain nombre de cas, les sommes à déboursier par le Luxembourg seront de ce fait peut-être moindres.

Alors de deux choses l'une :

- ou bien les auteurs du projet savent que de fait de telles prestations équivalentes étrangères n'existent pas : dans ce cas, inutile de prévoir des dispositions anti-cumul ;
- ou alors la fiche financière est fausse et ne vaut rien.

Non seulement la réforme est donc bâclée, en plus les implications budgétaires ne sont pas claires et ne correspondent pas aux dispositions projetées !

Comment vont jouer les règles « anti-cumul » et quelles seront leurs conséquences ?

25. Ensuite, la CSL exige que les auteurs du projet fournissent plus de précisions à l'égard de la disposition anti-cumul. Ils ne doivent pas se contenter de vouloir régler des questions et problèmes plus tard (voir le commentaire des articles du projet « *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. » }.

On peut en effet se poser la question de savoir quelles sont précisément les prestations étrangères visées par cette règle anti-cumul.

Les auteurs de l'avant-projet de loi auraient dû analyser les législations de nos pays voisins et dresser la liste précise des prestations qui sont susceptibles d'être prises en considération. Cela d'autant plus que seulement trois pays sont concernés.

Cela aurait permis d'un côté l'établissement d'un budget plus précis et d'un autre côté aurait permis de diminuer l'insécurité juridique autour de cette règle de « non-cumul », les étudiants ressortissant de nos pays voisins étant alors en mesure d'évaluer leurs droits en matière de financement de leurs études.

Se pose aussi la question de savoir si les prestations étrangères à prendre en compte se limitent aux prestations versées par une instance nationale ou si des éventuelles prestations d'autres instances comme par exemple des instances communales, départementales, provinciales, seraient aussi prises en compte.

Dans l'optique de la sécurité juridique, un règlement grand-ducal doit dresser la liste des prestations étrangères visées par la règle anti-cumul. Un projet de règlement grand-ducal en ce sens aurait dû être annexé au présent projet.

Les personnes concernées ne savent pas quelles prestations sont visées dans leur pays de résidence et se voient découragées, et ainsi discriminées, à nouveau par un manque de transparence absolu.

La CSL constate encore que le projet de loi prévoit la règle anti-cumul exclusivement en ce qui concerne des prestations équivalentes du pays de résidence de l'étudiant non-résident. Or qu'en sera-t-il des prestations équivalentes dont pourrait bénéficier un étudiant non-résident dans autre pays, donc un pays qui n'est pas son pays de résidence ?

Ce serait par exemple la situation dans laquelle un des deux parents de l'étudiant non-résident travaille au Luxembourg et l'autre parent dans un autre Etat membre qui ne serait pas non plus le pays de résidence de la famille. En admettant que l'étudiant aurait droit à des aides pour études supérieures aussi bien au Luxembourg que dans l'autre Etat membre dans lequel travaille son autre parent, notre législation nationale ne fera-là pas jouer de règle anti-cumul.

Quelle preuve à fournir ?

Selon le projet, l'étudiant demandeur devra fournir, lors de sa demande, une preuve émise par les instances officielles compétentes respectives, indiquant le montant des aides financières auxquelles il peut avoir droit de la part des autorités de son Etat de résidence. Ce montant sera déduit de l'aide financière à verser par l'Etat luxembourgeois pour études supérieures.

La CSL se demande comment l'étudiant peut fournir cette preuve. S'agit-il de la preuve d'un droit théorique à une prestation équivalente à l'étranger à laquelle il a potentiellement droit ? Ou est-ce

qu'il faut qu'il s'agisse de prestations auxquelles il a effectivement droit, c'est-à-dire qu'il remplit les conditions pour les obtenir, ait fait la demande et les touche effectivement ?

En d'autres mots, le certificat doit-il prouver que l'étudiant ait fait la demande et indiquer dans ce cas le montant auquel il a droit ou qu'il n'a droit à rien, ou bien le certificat indique-t-il le montant auquel l'étudiant a droit sans que ce dernier doive avoir fait une demande pour cette aide ?

Dans nos pays voisins les aides financières pour bourses d'études sont souvent liées au revenu des parents ou de l'étudiant. Cet état de fait complique encore davantage la situation aussi bien pour les administrations qui devront émettre les certificats, que pour les étudiants qui auront du mal à estimer leurs droits.

Comment cela est-il organisé avec les administrations compétentes des pays voisins ? Est-ce que ces administrations ont les moyens de réaliser ces travaux supplémentaires ? Est-ce qu'elles sont informées du présent projet de loi et est-ce que des pourparlers ont été menés avec les administrations étrangères en vue de ces nouvelles règles ?

Les étudiants non-résidents risquent ainsi fortement d'être discriminés en raison de règles pas claires, de tracas et de lourdeurs administratives.

Vers une discrimination des étudiants résidents !

Il est par ailleurs inacceptable que le présent projet risque de mener, une fois n'est pas coutume, à une discrimination à rebours pour les enfants des salariés résidents, ceux-ci étant défavorisés par rapport aux enfants des non-résidents qui touchent dans leur pays de résidence des prestations familiales en sus des aides pour études supérieures, tel que c'est le cas en Allemagne

Ces prestations familiales sont a priori à considérer comme prestations de nature différente de celles des aides financières pour études supérieures et ne viendront donc pas en diminution du montant à verser à ce titre par notre pays.

Or les étudiants, enfants des résidents luxembourgeois, ne touchent depuis 2010 plus d'allocations familiales et risquent de ce fait d'être moins bien traités que les étudiants, enfants de non-résidents.

La période d'occupation ininterrompue de 5 ans est source d'injustice

26. La CSL estime pour finir que du fait que les auteurs du projet de loi proposent de lier le droit aux aides financières pour études supérieures à une période d'occupation d'un des parents de l'étudiant de 5 ans ininterrompus, cette condition va à nouveaux excludre du bénéfice de la mesure un certain nombre d'étudiants (dont les parents tombent au chômage, sont pensionnés ou sont employés sous contrats temporaire) et cela sans justification objective.

Tel sera le cas des personnes dont le parent en question aura au cours des dernières 5 années perdu son emploi au Luxembourg et subi une période de chômage. Ainsi, même une courte période de chômage au cours des 5 années précédant la demande rendra le demandeur non-éligible aux aides financières pour études supérieures. Aussi il se pourra que cet étudiant, une année aura droit aux aides, et l'année d'après n'y aura plus droit.

Le même problème se posera lorsque le parent-salarié aura eu une période de congé sans solde au cours de cette période de 5 ans.

En outre peut-on soulever la question de savoir si un salarié qui aura bénéficié par exemple de trois contrats de travail à durée déterminée de deux ans chacun au cours des six dernières années, va pouvoir être considéré comme ayant été employé au Luxembourg pendant une durée ininterrompue de cinq ans au moins.

La même question se pose pour les travailleurs intérimaires. Or de nombreux travailleurs frontaliers sont employés au Luxembourg par ce type de contrat et souvent pour des années de suite.

Qu'en est-il encore des étudiants non-résidents, enfants de parents retraités, invalides ou en reclassement externe, mais qui ont travaillé au Luxembourg ? Le projet de loi ne tient pas compte de ces situations. Les étudiants résidents dont les parents touchent une pension de vieillesse, d'invalidité ou qui sont en procédure de reclassement externe ont droit à l'aide pour études supérieures, alors que le projet de loi n'accorde pas ce droit aux étudiants non-résidents dont les parents ont le cas échéant effectué leur carrière complète au Luxembourg.

Le système proposé est ainsi source non seulement d'insécurité juridique, mais aussi d'insécurité financière pour bon nombre d'étudiants étrangers qui risquent d'une année à l'autre de se retrouver avec des ressources moindres pour financer leurs études, dès lors que la condition d'emploi ininterrompu de 5 ans au moment de leur demande n'est plus donnée

La CJUE, dans son arrêt, écrit au point 80 que le Luxembourg peut s'assurer que le « *travailleur frontalier contribuable et cotisant au Luxembourg présente des liens suffisants avec la société luxembourgeoise* » et subordonner de ce fait l'octroi de l'aide financière à la condition que le travailleur frontalier, parent de l'étudiant non-résident, ait travaillé au Luxembourg pendant une période minimale.

Il faut déduire de cela que toute période de travail effectuée au Luxembourg au cours de la carrière du travailleur frontalier doit pouvoir être considérée et le cas échéant additionnée, pour vérifier si la condition de la période minimale de travail est remplie.

Il ne fait pas de sens de dire que seul celui qui au cours des dernières cinq années a travaillé au Luxembourg établit des liens suffisants avec notre pays.

Celui qui y aura travaillé pendant 10 ans il y a 6 ans par exemple, a peut-être établi même plus de liens avec le pays que celui qui y est employé depuis 5 ans.

Aussi, par exemple, un salarié qui a travaillé au Luxembourg pendant 3 ans de 1999 jusqu'à 2002 et ensuite encore pendant 4 ans de 2009 à 2013 doit aussi être considéré comme ayant établi des liens suffisants avec le Luxembourg.

En considération de ces arguments, la CSL demande la modification du projet de loi sur ce point : l'exigence d'une « période ininterrompue de travail de 5 ans » est à remplacer par une « période continue ou discontinue de 5 ans ».

Il y a lieu de considérer également qu'un étudiant dont les parents déménagent au Luxembourg pour 2-3 ans juste avant le début de ses études aura droit à l'aide financière pendant ces années.

Conclusion : la CSL rejette un projet de loi bâclé, pas réfléchi et source de nouvelles discriminations

27. Au vu des lacunes du projet de loi et des injustices qu'il va engendrer, la CSL ne peut marquer son accord au projet de loi sous rubrique.

Le projet est bâclé, ses implications sont peu claires, sa mise en œuvre concrète n'est pas transparente et il introduit de nouvelles discriminations à l'égard aussi bien des étudiants non-résidents que des étudiants résidents :

- un certain nombre d'étudiants non-résidents seront exclus du système du fait que leurs parents, nonobstant le fait qu'ils travaillent au Luxembourg, ne remplissent pas la condition du travail « ininterrompu » de 5 ans, notamment :
 - les salariés sous CDD,
 - les travailleurs intérimaires,
 - les pensionnés,
 - les invalides,
 - les personnes reclassées en externe,
 - les personnes qui sont tombées au chômage au cours de la période de 5 ans),
 - les personnes en congé sans solde ;
- les étudiants non-résidents seront encore moins bien traités du fait qu'ils sont tenus de fournir un certificat sur base d'une législation pas claire , ce qui les expose à des chicanes administratives et même à une incertitude en ce qui concerne leurs ressources pendant leurs études ;
- les étudiants résidents sont exposés à une discrimination à rebours du fait que les enfants des non-résidents peuvent dans certains cas toucher dans leur pays de résidence des prestations familiales en sus des aides pour études supérieures, ce qui n'est pas le cas pour les résidents.

Pour toutes ces raisons, la CSL s'oppose au présent projet de loi.

Luxembourg, le 8 juillet 2013

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président