

**Audience publique du 20 juin 2018**

Recours formé par  
Monsieur ..., ... (France),  
contre des décisions du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche  
en matière d'aides financières pour études supérieures

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 36245 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 6 mai 2015 par Maître Stéphanie Jacquet, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à F-..., tendant à l'annulation de deux décisions du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prises en date des 5 novembre 2014 et 6 février 2015 en matière d'aides financières pour études supérieures ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 2 octobre 2015 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 28 octobre 2015 par Maître Stéphanie Jacquet au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 7 novembre 2017 ;

Vu le mémoire supplémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 novembre 2017 ;

Vu l'autorisation accordée à l'audience du 10 janvier 2018 aux parties de déposer chacune un mémoire supplémentaire ;

Vu le mémoire supplémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 4 janvier 2018 ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif en date du 10 janvier 2018 par Maître Stéphanie Jacquet au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions critiquées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Stéphanie Jacquet et Madame le délégué du gouvernement Elisabeth Pesch en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 16 mai 2018.

---

Monsieur ... sollicite au courant de l'année 2014 une aide financière pour études supérieures pour le semestre d'hiver de l'année académique 2014/2015.

Par un courrier du 5 novembre 2014, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ci-après « le ministre », informa Monsieur ... que l'aide sollicitée est refusée au motif suivant : *« En réponse à votre demande en vue de l'obtention d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures pour l'année académique 2014-2015 je suis au regret de vous annoncer que votre demande a été refusée pour la raison suivante :*

- *Votre parent ou la personne du ménage dont vous faites partie n'a pas été employé ou n'a pas exercé son activité au Grand-Duché de Luxembourg pendant une durée d'au moins cinq ans sur une période de référence de sept ans à compter rétroactivement à partir de la date de la demande d'aide financière.*  
*Article 3.5 b) de la loi du 24 juillet 2014*

[...]. ».

Par une décision du 6 février 2015 prise suite à un recours gracieux introduit le 4 février 2015, le ministre confirma son refus dans les termes suivants :

*« En réponse à votre courrier du 4 février 2015 relatif au recours gracieux de Monsieur ... à l'encontre de notre décision de refus du 5 novembre 2014, je tiens à vous informer que nous confirmons ladite décision de refus prise en conformité avec l'article 3 point 5 sous b) de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.*

*En effet, endéans la période de référence définie par l'article 3 point 5 sous b) précité, il y a lieu de relever une interruption d'affiliation à la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg de Monsieur ... du 15 janvier 2008 au 16 décembre 2012.*

*A défaut de nouveaux éléments fournis à l'appui du recours gracieux, il n'est pas possible à mes services d'accorder une aide financière à Monsieur ... pour l'année académique 2014-2015. ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 6 mai 2015, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation des décisions des 5 novembre 2014 et 6 février 2015.

Etant donné que ni la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, ci-après « la loi du 24 juillet 2014 », ni aucune autre disposition légale ne prévoient la possibilité d'introduire un recours de pleine juridiction en matière de refus d'aides financières de l'Etat pour études supérieures, seul un recours en annulation a pu être introduit à l'encontre des décisions de refus déferées.

Le recours en annulation introduit en l'espèce est recevable pour avoir été, par ailleurs, introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'audience des plaidoiries, le tribunal a soulevé d'office la question de l'admissibilité du mémoire supplémentaire déposé par la partie étatique en date du 13 novembre 2017, le dépôt de ce mémoire étant intervenu en dehors d'une autorisation afférente du tribunal.

Le délégué du gouvernement a déclaré renoncer à ce mémoire, tel que cela a été précisé dans un courrier afférant déposé au greffe du tribunal administratif le 30 novembre 2017.

Il y a partant lieu de donner acte à la partie étatique qu'elle renonce au mémoire déposé le 13 novembre 2017, qui est partant à écarter.

En droit, la partie demanderesse invoque l'illégalité des décisions attaquées, premièrement, pour erreur manifeste d'appréciation des faits, deuxièmement, pour violation de la loi et plus particulièrement du chef d'une motivation non conforme au principe de non-discrimination (article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)) et, troisièmement, pour violation de la loi pour non-respect du droit et de la jurisprudence communautaires visant la liberté de circulation et l'égalité de traitement des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne.

S'agissant du moyen fondé sur une erreur manifeste d'appréciation des faits, la partie demanderesse fait valoir que le refus serait basé sur une désaffiliation de moins de 5 années sur une période d'activité salariale totale s'étendant sur 23 années, en l'occurrence de 1991 jusqu'à 2014, puisque le ministre aurait reproché à son père, Monsieur ... ..., d'avoir été désaffilié de la sécurité sociale pour la période du 15 janvier 2008 jusqu'au 16 décembre 2012. La partie demanderesse déclare fournir la preuve que son père serait travailleur salarié sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg depuis 1991 et ayant été affilié à la sécurité sociale du 1<sup>er</sup> octobre 1991 jusqu'au 14 janvier 2008 et entre le 17 décembre 2012 et septembre 2014, mois de la demande de l'aide financière.

En se référant à l'arrêt de la Cour du Justice de l'Union européenne (CJUE) du 20 juin 2013, n° (C 20/12), rendu dans l'affaire ..., la partie demanderesse déclare que son père serait travailleur frontalier salarié, contribuable et cotisant au régime de sécurité sociale au Luxembourg durant plus de 17 années, et présenterait en tant que tel incontestablement un lien de rattachement avec le Luxembourg et devrait partant, sur base du principe général du droit de l'Union européenne mettant sur un pied d'égalité les travailleurs salariés circulant à l'intérieur de l'Union, ainsi que sur base du principe de non-discrimination, bénéficier d'un traitement égalitaire par rapport à un travailleur ressortissant luxembourgeois.

La partie demanderesse fait encore référence à une convention de stage conclue dans le cadre de sa formation avec une entreprise de menuiserie luxembourgeoise, tout en soulignant avoir choisi de suivre un stage pratique au Luxembourg dans le but de travailler à la fin de ses études sur le territoire du Grand-Duché du Luxembourg.

Elle ajoute qu'elle réunirait trois éléments représentatifs d'un degré réel de rattachement avec l'Etat luxembourgeois tel que préconisé par la CJUE, la durée de travail de son père pendant plus de 17 années étant, en effet, à qualifier de « *durée significative* ». S'y ajouterait le fait que sa famille aurait toujours habité à proximité immédiate de la frontière du Luxembourg, et qu'elle aurait établi avoir envie d'améliorer et d'apporter son savoir-faire sur le territoire luxembourgeois puisqu'elle aurait déjà démontré ses intentions de se mettre à la disposition du marché de travail luxembourgeois en vue de contribuer au développement économique de celui-ci.

En second lieu, par rapport au moyen fondé sur un non-respect du principe de non-discrimination, la partie demanderesse cite l'article 14 de la CEDH en faisant valoir que l'article 3, point 5 b) de la loi du 24 juillet 2014 entraînerait une différence de traitement, respectivement une discrimination indirecte dans la mesure où les étudiants résidant au Luxembourg n'auraient pas besoin d'établir que leurs parents remplissent des conditions de durée de travail, alors que les étudiants non-résidents devraient établir que leurs parents ont travaillé pendant plus de 5 ans au moment de leur demande pendant une période de référence de 7 ans. Cette condition désavantagerait beaucoup trop les étudiants non-résidents du seul fait que leurs parents n'ont pas travaillé durant les 7 années avant la demande d'aide, bien que le lien d'intégration avec le Luxembourg serait évident, la partie demanderesse soulignant, à cet égard, que son père aurait travaillé 17 années sur le territoire luxembourgeois.

S'agissant de l'article 45, paragraphe 2 TFUE, cette disposition bénéficierait indifféremment tant aux travailleurs migrants résidant dans un Etat membre d'accueil qu'aux travailleurs frontaliers qui, tout en exerçant leur activité salariée dans ce dernier Etat membre, résident dans un autre Etat membre, tel que cela se dégagerait d'un arrêt de la CJUE du 18 juillet 2007, n° C 213/05, la CJUE ayant rappelé ce principe encore dans un arrêt du 13 décembre 2012, n° C 319/11. Suivant la jurisprudence communautaire, il appartiendrait aux autorités nationales, invoquant une dérogation au principe fondamental de libre circulation des personnes, de prouver que la réglementation afférente est nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Or, en l'espèce, le gouvernement luxembourgeois n'aurait pas avancé le moindre élément de nature à justifier cette inégalité de traitement au titre des raisons impérieuses d'intérêt général protégé par l'article 45 TFUE.

La partie demanderesse fait ensuite valoir que suivant la jurisprudence constante, les dispositions de la CEDH ainsi que celles du TFUE seraient directement applicables dans l'ordre juridique de tout Etat membre, le droit communautaire ayant la primauté sur le droit national et ces dispositions engendrant dans le chef des intéressés des droits que les autorités nationales devraient respecter ou sauvegarder, de sorte que toute disposition contraire du droit interne leur serait inapplicable.

En l'espèce, la décision litigieuse, prise sur base de l'article 3, point 5 b) de la loi du 24 juillet 2014 serait contraire à l'article 14 CEDH et à l'article 45 TFUE, de sorte à encourir l'annulation.

En troisième lieu, la partie demanderesse se prévaut d'un non-respect du droit et de la jurisprudence communautaires visant la liberté de circulation et l'égalité de traitement, en invoquant l'article 7, paragraphe 2 de l'ancien règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté CE n°1612/68, ci-après désigné par « le règlement n° 1612/68 », et de l'actuel article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, ci-après désigné par « le règlement n° 492/2011 », venu abroger et codifier le règlement n° 1612/68, de même que divers arrêts rendus par la CJUE, à savoir l'arrêt Giersch du 20 juin 2013, précité, l'arrêt Meeusen de la CJUE du 8 juin 1999, n° C 337/97, de même que l'arrêt Hartmann du 18 juillet 2007, n° C 2012/05.

La partie demanderesse souligne que la CJUE, tout en admettant la prise en compte du degré réel de rattachement du demandeur de l'aide financière à la société ou au marché du

travail, aurait retenu que l'octroi d'une aide pourrait être subordonné à la condition que le parent travailleur frontalier ait travaillé durablement au Luxembourg pendant une durée minimale. La CJUE aurait ainsi reconnu qu'un étudiant non-résident au Luxembourg pourrait avoir un rattachement suffisant avec le Grand-Duché du Luxembourg permettant de conclure à l'existence d'une probabilité raisonnable de le voir revenir s'y installer et se mettre à la disposition du marché du travail, ce qui serait le cas en particulier lorsque l'étudiant réside seul ou avec ses parents dans un Etat membre frontalier du Luxembourg et que depuis une durée significative ses parents y travaillent.

La partie demanderesse déclare qu'elle-même résiderait avec son père à Villerupt en France, soit à proximité immédiate de la frontière luxembourgeoise.

S'agissant de la condition tenant au travail ininterrompu de 5 ans sur une période de référence de 7 ans, la partie demanderesse affirme que le gouvernement luxembourgeois justifie cette condition par la prise en compte des périodes de chômage du travailleur, mais n'aurait pas établi la légitimité de cette mesure que la partie demanderesse juge être trop restrictive.

La partie demanderesse souligne encore que si la CJUE avait suggéré au législateur luxembourgeois une période de 5 ans par analogie à la directive 2004/38, elle aurait apporté une précision essentielle puisqu'elle aurait pris le soin d'ajouter que cette référence devrait se faire dans un « *autre contexte* ».

En aucun cas, la CJUE n'aurait toutefois exigé ou même suggéré à l'Etat luxembourgeois de fixer une période de référence de 7 ans avant la demande d'aide financière. Au contraire, elle aurait employé à plusieurs reprises les termes de « *pendant une durée minimale déterminée* » et « *depuis une durée significative* » pour définir la période de travail nécessaire à l'établissement d'un critère de rattachement.

En l'espèce, il serait établi que Monsieur ... ..., contribuable et cotisant au régime de sécurité sociale au Luxembourg depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1991, prouverait avoir travaillé pendant une période minimale, respectivement depuis une durée significative au Luxembourg, de sorte qu'il remplirait les critères énoncés par la CJUE. Dès lors, la partie demanderesse affirme que tant son père qu'elle-même établiraient un réel lien de rattachement avec le Luxembourg, de sorte que son père, sur base du principe général du droit de l'Union européenne mettant sur un pied d'égalité les travailleurs salariés circulant à l'intérieur de l'Union, ainsi que sur base du principe de non-discrimination, devrait bénéficier d'un traitement égalitaire par rapport à un travailleur ressortissant luxembourgeois.

Le législateur luxembourgeois aurait dès lors fait une mauvaise application de l'arrêt Giersch et n'aurait pas non plus pris en considération les autres arrêts rendus par la CJUE touchant cette problématique.

L'article 3, point 5 b) de la loi du 24 juillet 2014 serait partant non conforme à l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/2011.

Enfin, la partie demanderesse insiste sur la condamnation de l'Etat au paiement d'une indemnité de procédure de 2.000 euros sur base de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours.

Par rapport au premier moyen fondé sur une violation de la loi pour erreur manifeste d'appréciation des faits, le délégué du gouvernement cite les dispositions de l'article 3 point 5 b) de la loi du 14 juillet 2014 et souligne que le père de la partie demanderesse ne travaillerait pas de façon ininterrompue sur la période visée des 5 ans, puisqu'il présenterait une période d'interruption de travail du 14 janvier 2008 au 17 décembre 2012, tel que cela ressortirait du certificat d'affiliation afférant.

S'agissant du second moyen fondé sur une non-conformité au principe de non-discrimination, le délégué du gouvernement fait valoir que ce moyen serait à rejeter puisqu'il ne s'agirait pas de contester la légitimité du pouvoir législatif ayant déterminé les conditions prévues par la loi.

Quant au moyen fondé sur un non-respect du droit et de la jurisprudence communautaires, le délégué du gouvernement souligne que le législateur luxembourgeois aurait adapté sa législation à la suite de l'arrêt Giersch rendu par la CJUE le 20 juin 2013. En l'espèce, le père de la partie demanderesse aurait connu une longue période d'interruption de travail du 14 janvier 2008 jusqu'au 17 décembre 2012, de sorte que l'Etat aurait valablement pu estimer que la condition inscrite à l'article 3 point 5 b) de la loi du 24 juillet 2014 ne serait pas remplie. Le délégué du gouvernement se réfère encore à l'avis du Conseil d'Etat à la base de la modification de la loi luxembourgeoise intervenue à la suite de l'arrêt Giersch, faisant expressément référence à l'arrêt en question.

A titre subsidiaire, le délégué du gouvernement renvoie à un jugement du tribunal administratif du 20 mai 2015, n° 34378 du rôle, ayant posé une question préjudicielle à la CJUE et demande au tribunal d'attendre la réponse de la CJUE avant de trancher la présente affaire.

Dans sa réplique, la partie demanderesse insiste sur l'incidence de l'arrêt de la CJUE par rapport à la question posée par le tribunal administratif dans le jugement précité du 20 mai 2015.

Dans son mémoire supplémentaire déposé sur autorisation afférente du tribunal à la suite de l'arrêt de la CJUE du 14 décembre 2016, n° C-238/15 (affaire Bragança Linares Verruga), la partie étatique fait valoir que la problématique dans la présente affaire serait différente de celle traitée par la CJUE dans l'affaire Bragança Linares Verruga, en ajoutant que ce serait par erreur que l'Etat aurait demandé au tribunal, dans son mémoire en réponse, de tenir la présente affaire en suspens en attendant l'arrêt en question.

Dans son mémoire supplémentaire, la partie demanderesse maintient son argumentation suivant laquelle les arrêts de la CJUE du 20 juin 2013 (affaire Giersch) et du 14 décembre 2016 (affaire Bragança Linares Verruga) seraient les principales références de la jurisprudence communautaire pertinente pour le présent litige, en citant des extraits des arrêts en question.

Elle fait valoir que dans la présente affaire les certificats d'affiliation versés établiraient qu'elle-même serait totalement intégrée sur le territoire luxembourgeois, alors qu'elle y aurait effectué son stage professionnel, qu'elle serait revenue au Luxembourg et qu'elle y travaillerait depuis la fin de son cycle d'études supérieures. Quant à son père,

travailleur frontalier depuis 1991, sous réserve d'une période inactive sur le territoire luxembourgeois entre 2008 et 2012 et entre 2014 et 2017, son affiliation pendant plus de 18 années et sa mise à disposition sur le marché du travail luxembourgeois pendant plus de 20 ans démontreraient de manière irréfragable la réalité de son degré de rattachement à la société et au marché du travail luxembourgeois tel que requis par le droit de l'Union et en particulier par les arrêts de la CJUE, précités.

Ce serait dès lors à tort que la partie étatique estime que le présent recours ne concernerait pas l'arrêt Bragança Linares Verruga.

La problématique consistant en l'application d'une condition de durée de travail, jugée trop restrictive, serait similaire dans les deux affaires, indépendamment du fait que la session académique soit différente et que la loi ait été modifiée.

Dans son arrêt du 14 décembre 2016, précité, la CJUE aurait considéré qu'une condition de durée de travail constituerait une discrimination injustifiée puisqu'elle n'était pas prévue pour les étudiants résidant sur le territoire luxembourgeois et était partant contraire au droit de l'Union. Si la CJUE avait reconnu qu'il était légitime que le Luxembourg cherche à s'assurer que le travailleur frontalier, dont l'enfant entend bénéficier des aides financières pour études supérieures au Luxembourg, présente un lien d'intégration avec la société luxembourgeoise en exigeant un rattachement suffisant pour lutter contre le risque d'un tourisme des bourses d'études, et si elle avait encore jugé appropriée une condition de durée de travail minimale, elle aurait toutefois considéré que la condition d'une durée de travail ininterrompue de 5 ans va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché.

En effet, la CJUE aurait estimé que cette condition ne permettrait pas aux autorités compétentes d'octroyer une bourse lorsque les parents ont, nonobstant quelques interruptions, travaillé au Luxembourg pendant une période significative au cours de la période ayant précédé la demande.

En l'espèce, les interruptions dans la carrière de son père ne seraient absolument pas de nature à rompre le lien de rattachement existant de manière évidente entre le Luxembourg et elle-même. La partie demanderesse estime que la condition de travail de 5 ans endéans une période de 7 ans comporterait, tout comme la condition d'une durée de travail ininterrompue de 5 ans, une restriction allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi par le Luxembourg, à savoir celui d'augmenter le nombre de diplômes de l'enseignement supérieur au sein de la population luxembourgeoise et de la mise à disposition sur le marché de travail luxembourgeois.

A titre subsidiaire, sur le fondement de l'article 267 TFUE, elle a fait valoir qu'il conviendrait de saisir la CJUE de la question préjudicielle suivante :

*« La condition imposée uniquement aux étudiants ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg par l'article 3.5 b) de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, ne va-t-elle pas à l'encontre du principe européen d'égalité de traitement préconisé par l'article 7, paragraphe 2, du Règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union Européenne et par l'article 45 du TFUE ?*

*Cette condition est-elle justifiée eu égard aux considérations de politique d'éducation et de politique budgétaire mises en avant par l'Etat luxembourgeois, et adéquate, respectivement proportionnée par rapport à l'objectif visé, à savoir chercher à encourager l'augmentation de la proportion des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, tout en cherchant à garantir que ces personnes, après avoir bénéficié de la possibilité offerte par le système d'aide concerné de financer leurs études, suivies le cas échéant à l'étranger, rentrent au Luxembourg afin de mettre les connaissances qu'elles auront ainsi acquises au service d'un développement de l'économie de cet Etat membre ».*

A l'audience des plaidoiries, le délégué du gouvernement a encore fait valoir que, dans l'hypothèse où le tribunal allait poser une question préjudicielle à la CJUE, il conviendrait de supprimer une partie de la question préjudicielle telle que préconisée par la partie demanderesse, à savoir la dernière phrase à partir de « *tout en cherchant à garantir....* », mesure avec laquelle le mandataire de cette dernière s'est déclaré d'accord.

Le tribunal n'est pas tenu de suivre l'ordre des moyens tels que présentés, mais peut les examiner suivant la logique juridique dans laquelle ils s'insèrent.

Il convient dès lors de prime abord d'examiner la conformité des décisions litigieuses au regard de la loi luxembourgeoise.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 24 juillet 2014, dans sa version applicable au moment de la prise des décisions litigieuses, « *Peuvent bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, les étudiants et élèves définis à l'article 2, désignés ci-après par le terme « l'étudiant», et qui remplissent une des conditions suivantes:*

*(1) être ressortissant luxembourgeois ou membre de famille d'un ressortissant luxembourgeois et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou*

*(2) être ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un des autres Etats parties à l'Accord sur l'espace économique européen et de la Confédération suisse et séjourner, conformément au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, au Grand-Duché de 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 qui précèdent, ou avoir acquis le droit de séjour permanent, ou*

*(3) jouir du statut de réfugié politique au sens de l'article 23 de la convention relative au statut de réfugié politique faite à Genève le 28 juillet 1951 et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou*

*(4) être ressortissant d'un Etat tiers ou être apatride au sens de l'article 23 de la Convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y avoir résidé effectivement pendant 5 ans au moins ou avoir obtenu le statut de résident de longue durée avant la présentation de la première demande et être soit détenteur d'un diplôme ou d'un certificat de fin d'études secondaires luxembourgeois ou reconnu équivalent par le ministre ayant dans ses attributions l'éducation nationale, soit éligible au titre de l'article 2, paragraphe 4 de la présente loi*

*(5) pour les étudiants non résidents au Grand-Duché de Luxembourg:*



*a) 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 Grand-Duché de 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 Grand-Duché de 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 fixé ci-avant au moment de l'arrêt de l'activité. [...] ».*

La loi du 24 juillet 2014 prévoit dès lors que l'octroi des aides financières pour études supérieures est accessible aux étudiants non-résidents au Luxembourg, outre dans l'hypothèse où l'étudiant est lui-même 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, dans celle où l'étudiant est l'enfant d'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 la demande par l'étudiant pour l'aide financière pour études supérieures, mais à condition (i) que ce travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant et (ii) que ce travailleur ait été employé ou ait exercé son activité au Grand-Duché de Luxembourg pendant une durée d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures et cela pendant une période de référence de sept ans à compter rétroactivement à partir de la date de la demande ou que, par dérogation, la personne qui garde le statut de travailleur ait correspondu au critère des cinq ans sur sept fixé par la loi du 24 juillet 2014 au moment de l'arrêt de l'activité.

La partie étatique ne contestant pas la condition tenant à la contribution à l'entretien de l'étudiant, estime que la condition tenant à la durée de travail au Luxembourg ne serait pas remplie en l'espèce.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le père de la partie demanderesse, certes travailleur frontalier depuis 1991, n'a pas été affilié à la sécurité sociale entre le 15 janvier 2008 et le 16 décembre 2012, de sorte qu'au moment de l'introduction de la demande en obtention d'une aide financière pour études supérieures le 3 octobre 2014, il avait certes la qualité de travailleur frontalier, mais n'avait pas été employé ou exercé son activité au Luxembourg pendant une période de 5 ans au cours d'une période de référence de 7 ans ayant précédé la demande. Il s'ensuit que c'est *a priori* à bon droit et sur base d'une application conforme de la loi luxembourgeoise que le ministre a refusé d'accorder à la partie demanderesse une aide financière pour études supérieures.

Il convient toutefois d'examiner, au regard des moyens présentés par la partie demanderesse, la conformité de cette décision par rapport au droit européen invoqué et plus particulièrement par rapport à l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/2011, ensemble l'article 45 TFUE, étant relevé que la position de la partie étatique se résume à l'affirmation qu'il ne « *s'agi[rait] pas de contester la légitimité du pouvoir législatif* » et à celle que le législateur luxembourgeois aurait adapté sa législation à la suite de l'arrêt Giersch.

Le tribunal relève d'emblée que si la légitimité du pouvoir législatif ne saurait évidemment pas être contestée, il n'en reste pas moins que le Luxembourg, membre de l'Union européenne, a l'obligation de se conformer à la réglementation européenne, impliquant plus spécifiquement le respect de l'article 7 du règlement n° 492/2011, directement applicable en droit national, ensemble l'article 45 TFUE.

Aux termes de l'article 7 du règlement n° 492/2011, ayant repris le libellé de l'article 7 du règlement n° 1612/68, « *1) Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.*

*2) Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux [...] ».*

Il résulte d'une jurisprudence constante de la CJUE, rappelée en l'occurrence dans l'affaire Giersch, précitée, à propos du règlement n° 1612/68, de même que de l'arrêt de la CJUE du 14 décembre 2016, précité, à propos du règlement n° 492/2011, que le travailleur ressortissant d'un Etat membre bénéficie, sur le territoire des autres Etats membres, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux, cette disposition bénéficiant indifféremment tant aux travailleurs migrants résidents dans un Etat membre d'accueil, qu'aux travailleurs frontaliers qui, tout en exerçant leur activité salariée dans ce dernier Etat membre, résident dans un autre Etat membre. Dans l'arrêt Giersch, la CJUE a plus particulièrement retenu, sur base du principe communautaire de l'égalité de traitement énoncé par l'article 7 du règlement n° 1612/68, que le financement des études accordé par un État membre aux enfants des travailleurs constitue, pour un travailleur migrant, un avantage social, au sens dudit article 7, paragraphe 2, lorsque ce dernier continue à pourvoir à l'entretien de l'enfant. A cet égard, il découle de la jurisprudence de la CJUE qu'un ressortissant d'un Etat membre exerçant une activité salariée sur le territoire d'un autre Etat membre, tout en conservant sa résidence dans l'Etat dont il est le ressortissant, peut se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2 du règlement 1612/68<sup>1 2</sup>. En outre, un travailleur migrant peut se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 1612/68 afin d'obtenir le bénéfice des prestations sociales prévues par la législation de l'État membre d'accueil en faveur des enfants des travailleurs nationaux, sous condition et dans la mesure où celui-ci continue à assurer le soutien de son descendant<sup>3</sup>.

Il est encore constant que le principe d'égalité de traitement inscrit tant à l'article 45 TFUE qu'à l'article 7 du règlement n° 492/2011, ayant repris les dispositions de l'article 7 du

---

<sup>1</sup> CJCE 8 juin 1999, *C. P. M. Meeusen*, aff. C-337/97.

<sup>2</sup> Le règlement 1612/68 a été abrogé et remplacé par le règlement 492/2011 du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, entré en vigueur le 16 juin 2011.

<sup>3</sup> CJCE 20 juin 1985, *Deak*, aff. 94/84

règlement numéro 1612/68, prohibe non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toute forme indirecte de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutit en fait au même résultat<sup>4</sup>. Suivant la jurisprudence de la CJUE, une disposition implique une discrimination indirecte dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers<sup>5</sup>.

Dans l'affaire Giersch, la CJUE a plus particulièrement retenu que la condition de résidence exigée au titre des conditions d'attribution de l'aide financière pour études supérieures, en ce qu'elle risque de jouer principalement au détriment de ressortissants d'autres Etats membres, puisque les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux<sup>6</sup>, implique une discrimination indirecte, en principe prohibée, à moins d'être objectivement justifiée, tout en rappelant qu'une mesure est objectivement justifiée si elle est propre à garantir la réalisation d'un objectif légitime et si elle ne va pas au-delà de ce qui nécessaire pour atteindre cet objectif, la Cour admettant certains motifs de justification en ce qui concerne des réglementations établissant une distinction entre résidents et non-résidents exerçant une activité professionnelle dans l'Etat concerné, selon leur degré d'intégration dans la société de cet Etat membre ou leur lien de rattachement à celle-ci<sup>7</sup>.

Dans l'arrêt Giersch, la CJUE a encore retenu que « *si l'objectif visant à augmenter la proportion des résidents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur afin de promouvoir le développement de l'économie du même Etat membre constitue un objectif légitime susceptible de justifier une telle différence de traitement* », une condition instaurant une discrimination indirecte excède toutefois ce qui est nécessaire aux fins d'atteindre l'objectif qu'elle poursuit, lorsqu'« *elle fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments potentiellement représentatifs du degré réel de rattachement du demandeur de ladite aide financière à la société ou au marché du travail de l'Etat membre concerné* ».

Le législateur luxembourgeois, déclarant tirer les enseignements de l'arrêt Giersch, a modifié la loi du 22 juin 2010 par une loi du 19 juillet 2013, en subordonnant dorénavant l'octroi des aides financières pour études supérieures aux enfants de travailleurs non-résidents à la condition que l'un des parents ait été un travailleur salarié ou non salarié 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 depuis une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment de la demande, l'emploi au Luxembourg devant avoir été au moins égal à la moitié de la durée normale de travail applicable.

Dans l'affaire Bragança Linares Verruga, la CJUE a été saisie de la question de la conformité au droit européen de la condition ainsi inscrite dans la loi du 22 juin 2010 concernant l'aide financière pour études supérieures, applicable à l'époque, actuellement abrogée par la loi du 24 juillet 2014. La CJUE a retenu que l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/2011, ayant repris les termes de l'article 7 du règlement n° 1612/68 « *doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation d'un Etat membre, telle que celle en cause au principal, qui subordonne l'octroi d'une aide financière pour études supérieures*

---

<sup>4</sup> Considérant n° 41 de l'arrêt Giersch.

<sup>5</sup> Arrêt Hartmann, n° C-212/05, considérant n° 30.

<sup>6</sup> considérant n° 44.

<sup>7</sup> considérant 64.

*aux étudiants non-résidents à la condition que l'un au moins des parents de ceux-ci ait travaillé dans cet Etat membre pendant une durée minimale et ininterrompue de cinq années au moment de la demande d'aide financière, mais ne prévoit pas une telle condition s'agissant des étudiants résidant sur le territoire dudit Etat membre, dans le but d'encourager l'augmentation de la proportion des résidents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ».* Ainsi, si la CJUE a estimé que le fait que la condition de travail ininterrompu litigieuse ne s'applique qu'aux étudiants non-résidents implique une discrimination indirecte, et a, par ailleurs, retenu comme étant légitime le but poursuivi par le législateur luxembourgeois, à savoir celui d'augmenter de manière significative au Luxembourg la part des résidents titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, de même qu'elle a considéré comme appropriée une condition de durée minimale de travail puisqu'elle est de nature à établir un rattachement des travailleurs concernés avec la société luxembourgeoise et à garantir une probabilité raisonnable d'un retour de l'étudiant au Luxembourg après avoir effectué ses études, elle a toutefois jugé que la condition de travail ininterrompu de 5 ans telle qu'inscrite dans la loi du 22 juin 2000, sans comporter un correctif, comporte une restriction allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, en relevant que des interruptions de la période d'occupation en tant que travailleur ne sont pas de nature à rompre le lien de rattachement entre le demandeur de l'aide et le Luxembourg.

Par la suite, le législateur luxembourgeois a encore, à travers la loi du 24 juillet 2014, étendu la condition de travail minimal ininterrompu de 5 ans à une durée d'occupation d'au moins 5 ans au moment de la demande de l'aide et cela pendant une période de référence de 7 ans.

En l'espèce, il est constant en cause que Monsieur ... .. pouvait se prévaloir à l'époque de la demande en obtention d'une aide financière pour études supérieures, d'une période d'occupation salariée au Luxembourg entre octobre 1991 et 2008 et, après une interruption d'une durée de presque 5 ans, depuis décembre 2012.

Les aides financières pour études supérieures auxquelles la partie demanderesse aurait dû pouvoir prétendre en sa qualité de travailleur migrant, lequel peut se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/2001 afin d'obtenir le bénéfice des avantages sociaux prévus par la législation de l'Etat membre d'accueil en faveur des enfants des travailleurs nationaux, sous condition et dans la mesure où celui-ci continue à assurer le soutien de son descendant, ont en l'espèce été refusées à cause de la période d'interruption entre 2008 et 2012, en dépit de son activité exercée au Luxembourg pour une durée globale de plus de 18 ans.

Il est encore constant en cause qu'un travailleur résidant au Luxembourg, dans les mêmes conditions, n'aurait pas été exposé à un tel refus ; par ailleurs, un travailleur migrant présentant une durée d'activité moindre – 5 ans - mais exercée sur une période de référence de 7 ans au moment de la demande, aurait été en droit de se prévaloir des aides financières refusées à l'étudiant.

Au regard de la solution retenue par la CJUE dans l'affaire Bragança Linares Verruga, se pose la question du caractère éventuellement excessif de la condition tenant à une occupation de 5 ans sur une période de référence de 7 ans, ayant empêché la partie demanderesse de percevoir les aides sollicitées.

Comme constaté ci-devant, la justification avancée par l'Etat s'agissant de la condition de durée de travail inscrite dans la loi modifiée du 22 juin 2000 et telle que se dégageant des travaux parlementaires à la base de la loi du 22 juin 2000, se situe dans la nécessité de l'existence d'un lien avec la société luxembourgeoise, cette nécessité ayant entraîné l'exigence que l'étudiant non-résident soit l'enfant d'un travailleur employé ou exerçant son activité 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, et ce pour au moins la moitié de la durée normale de travail applicable, et ce afin de 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, les étudiants en question rentreront au Luxembourg afin de mettre les connaissances qu'ils auront ainsi acquises au service d'un développement de l'économie de cet État membre. Afin de tempérer le caractère éventuellement excessif et discriminatoire de l'exigence inscrite dans la loi du 22 juin 2000, celle-ci a été abandonnée par la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, pour ces motifs : *« le caractère ininterrompu d'une période de 5 ans au moment de la demande pour l'obtention de l'aide financière est remplacé par une période de référence de sept ans endéans laquelle cinq ans de travail doivent être démontrés. Cette modification permet de prendre en compte des interruptions de travail dues notamment à des périodes de chômage »*<sup>8</sup>, la notion de travailleur ayant ainsi *« été élargie pour éviter l'écueil de la discrimination indirecte »*<sup>9</sup>.

Si, au regard de la jurisprudence précitée de la CJUE, le tribunal arrive d'ores et déjà à la conclusion que la condition incriminée opère une discrimination indirecte en principe prohibée, à moins d'être objectivement justifiée, que le but poursuivi par le législateur luxembourgeois doit en principe être considéré comme légitime et qu'une condition de durée de travail minimale doit en principe être appropriée, il se pose toutefois la question de savoir si la condition imposée aux étudiants ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg, à l'exclusion de la prise en compte de tout autre critère de rattachement, à savoir d'être enfant de travailleurs ayant été employés ou ayant exercé leur activité au Luxembourg pendant une durée d'au moins 5 ans au cours d'une période de référence de 7 ans au moment de la demande de l'aide financière, ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif avancé par le législateur.

Aux termes de l'article 267 TFUE : *« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel : a) sur l'interprétation des traités, b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question. Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour. Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais »*.

---

<sup>8</sup> Projet de loi n° 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, Session extraordinaire 2013-2014, Commentaires des articles, *Article 4 – Bénéficiaires*, p.9.

<sup>9</sup> Projet de loi n° 6670 , op.cit., Exposé des motifs, p.3.



Il en résulte qu'une juridiction nationale dont les décisions restent susceptibles de recours, hypothèse qui se trouve établie quant au tribunal administratif, encore qu'elle ne soit pas tenue impérativement de poser une question préjudicielle, peut néanmoins décider d'un renvoi préjudiciel, lorsqu'il s'agit d'une question d'interprétation nouvelle présentant un intérêt général pour l'application uniforme du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres, ou lorsque la jurisprudence existante ne paraît pas applicable à un cadre factuel inédit, cette faculté se trouvant néanmoins, aux termes de la jurisprudence de la Cour de Justice, conditionnée entre autres par le caractère pertinent de la question, la solution de la question relevant du droit communautaire devant donc être nécessaire à la décision à prendre par la juridiction nationale.

Or, il importe, en l'espèce, de vérifier la légitimité de la discrimination indirecte opérée à l'aune du principe d'égalité de traitement. Si, certes, tel que cela a été retenu ci-avant, la CJUE a considéré comme légitime le but poursuivi par le législateur luxembourgeois et a de même jugé appropriée une condition de durée de travail, se pose toutefois la question de la nécessité de la condition inscrite dans la loi du 24 juillet 2014 dans la mesure où elle se réfère à une durée de travail minimale, certes moins stricte que la condition inscrite dans la loi du 22 juin 2000 en ce sens que la durée de travail minimale est à apprécier sur une période de référence déterminée, et cela à l'exclusion de tout autre critère, étant relevé que la CJUE a d'ores et déjà retenu qu'une période de référence de 5 ans ininterrompus à l'exclusion de tout autre critère ne répondrait pas au critère de nécessité.

La question soulevée est encore propre à influencer sur la réponse à fournir sur le sort à réserver aux décisions ministérielles de refus déferées au tribunal, étant donné que dans le cas où la Cour de justice n'admettrait pas la condition de durée actuellement fixée à 5 ans sur une période de référence de 7 ans comme nécessaire, les décisions de refus déferées reposant sur le seul constat que le père de l'étudiant n'aurait pas été employé ou n'ait pas exercé son activité au Luxembourg pendant une durée de 5 ans au cours d'une période de référence de 7 ans au moment de la demande, devraient encourir l'annulation.

Il s'ensuit que la question posée est pertinente pour décider du sort à réserver aux décisions de refus déferées et, aucune décision qui aurait déjà statué sur la question n'étant connue du tribunal, la solution retenue dans l'affaire Branganca Linares Verruga soulevant au contraire la question de la nécessité de la condition litigieuse, la question en litige revêtant, par ailleurs, le caractère d'une contestation sérieuse, il y a lieu de poser à la Cour de Justice la question préjudicielle telle que formulée au dispositif du présent jugement.

#### **Par ces motifs,**

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

écarte le mémoire supplémentaire de l'Etat déposé le 13 novembre 2017 ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

quant au fond, avant tout autre progrès en cause, surseoit à statuer et demande à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer à titre préjudiciel sur la question suivante :

*« La condition imposée aux étudiants ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg par l'article 3 point 5 b) de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide*

*financière de l'Etat pour études supérieures, à l'exclusion de la prise en compte de tout autre critère de rattachement, à savoir d'être enfants de travailleurs ayant été employés ou ayant exercé leur activité au Luxembourg pendant une durée d'au moins cinq ans au cours d'une période de référence de sept ans au moment de la demande de l'aide financière, est-elle nécessaire afin d'atteindre l'objectif avancé par le législateur luxembourgeois, à savoir chercher à encourager l'augmentation de la proportion des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ? » ;*

réserve les frais ;

fixe l'affaire au rôle général.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 20 juin 2018 par :

Annick Braun, vice-président,  
Alexandra Castegnaro, premier juge,  
Alexandra Bochet, attaché de justice,

en présence du greffier Michèle Hoffmann.

Michèle Hoffmann

Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 20.6.2018  
Le greffier du tribunal administratif