

Audience publique du 28 novembre 2018

Recours formé par
Madame ..., ... (France),
contre deux 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 40285 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 18 octobre 2017 par Maître Cécile ..., avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à F-..., tendant à l'annulation des décisions du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prises en date des 12 avril et 20 juillet 2017 en matière d'aides financières pour études supérieures ;

Vu le mémoire en réponse du délégué de gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 18 janvier 2018 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 19 février 2018 par Maître Cécile ... au nom de Madame ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en duplique du délégué de gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 16 mars 2018 ;

Vu la constitution de nouvel avocat de Maître Audrey Beha, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, en remplacement de Maître Cécile ..., déposée au greffe du tribunal administratif le 19 mars 2018 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Audrey Beha et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 24 octobre 2018.

Au courant de l'année 2016, Madame ..., se prévalant de la qualité d'enfant d'un travailleur frontalier sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, introduisit une demande en obtention d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures pour le semestre d'hiver de l'année académique 2016/2017. Au courant de l'année 2017, Madame ... introduisit encore une demande en obtention d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures pour le semestre d'été de l'année académique 2016/2017.

Par un courrier du 12 avril 2017, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ci-après désigné par « le ministre », refusa de faire droit à la demande en

obtention d'une aide financière pour études supérieures introduite par Madame ... et visant le semestre d'hiver, ladite décision étant libellée comme suit :

« Je suis au regret de vous annoncer que votre demande en vue de l'obtention d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures pour le semestre d'hiver 2016-2017 a été refusée pour la raison suivante :

La notification de bourse du CROUS a fait défaut ou ne correspond pas aux critères définis à l'article 8 de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ou aux critères définis à l'article 1^{er} paragraphe 3 point e. du règlement grand-ducal modifié du 27 août 2004 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. [...] ».

Par un courrier du 20 juillet 2017, le ministre refusa encore d'accorder une aide financière de l'Etat pour le semestre d'été de l'année scolaire 2016/2017, ledit refus étant fondé sur la même motivation.

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 18 octobre 2017, Madame ... a fait introduire, suivant le dispositif auquel le tribunal est en principe seul tenu, un recours tendant à l'annulation des décisions des 12 avril et 20 juillet 2017.

Quant à la recevabilité

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 est recevable pour avoir été, par ailleurs, introduit dans les formes et délai de la loi.

Quant au fond

A l'appui de son recours et après avoir exposé les faits et rétroactes retracés ci-avant, la demanderesse invoque de prime abord une violation de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014, ainsi que de l'article 2, paragraphe (3) du règlement grand-ducal modifié du 27 août 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 27 août 2014 ».

A cet égard, elle fait valoir qu'en vertu de l'article 8, précité, dans un souci de non cumul avec les aides attribuables par son Etat de résidence, l'étudiant souhaitant bénéficier d'une aide par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg devrait accomplir les démarches « nécessaires » à cet effet et verser alors les certificats afférents à ses démarches indiquant soit le montant de l'aide obtenue soit un refus.

La demanderesse reproche à l'Etat d'avoir mis en place une pratique administrative méconnaissant le sens de cette disposition en exigeant de l'étudiant non-résident de fournir une décision négative quant à l'octroi d'une bourse dans son pays de résidence, ce qui reviendrait à obliger celui-ci à introduire systématiquement une telle demande dans son pays

de résidence dans le seul but de pouvoir fournir une décision négative d'allocation d'aide et l'obligeant de la sorte d'introduire une demande vouée dès le départ à l'échec et partant non nécessaire.

La demanderesse argumente que ce serait justement sa situation dans la mesure où, compte tenu des revenus de ses parents et de sa situation familiale, elle ne pourrait pas obtenir des aides financières en France, ce constat ayant été confirmé grâce à une simulation officielle mise à disposition par l'Etat français aux étudiants, ce qui expliquerait qu'elle n'avait pas introduit une demande afférente.

La demanderesse en déduit qu'elle n'aurait aucune obligation de fournir un quelconque certificat, la pratique de l'Etat luxembourgeois étant contraire à l'article 8, précité.

S'agissant de l'article 2, paragraphe (3), point e) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, la demanderesse estime que le certificat du CROUS, - qu'elle aurait finalement fourni à la demande de l'Etat luxembourgeois, bien que la fourniture d'un tel document serait, au regard de son argumentation principale, exigée par la loi uniquement pour justifier d'une démarche « *nécessaire* » -, serait conforme à cette disposition.

En effet, en vertu de cette disposition seuls les certificats mentionnant une raison administrative de refus ne seraient pas acceptés. *A contrario*, tout autre type de certificat devrait être réputé conforme.

Le certificat fourni par elle indiquerait qu'elle ne figurait pas parmi les bénéficiaires d'une bourse au cours de l'année litigieuse, ce certificat ayant été rédigé parce qu'elle dépasserait les plafonds requis pour bénéficier d'une aide de la part de son pays de résidence. Il ne résulterait toutefois pas de cette attestation que sa situation résulterait de raisons administratives. Il conviendrait d'en déduire que son attestation serait conforme aux exigences de l'article 2, paragraphe (3), point e) du règlement grand-ducal, précité.

La demanderesse conclut dès lors à l'annulation des décisions attaquées parce que le ministre ne justifierait pas (a) en quoi une demande d'allocation d'une bourse étudiante en France aurait constitué une démarche nécessaire au sens de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014, (b) qu'elle ait une obligation de produire un certificat au sens du même article, même en l'absence de nécessité d'effectuer des démarches pour obtenir des aides dans son pays de résidence et (c) en quoi le certificat versé par elle ne correspondrait pas aux critères du règlement grand-ducal du 27 août 2014.

D'autre part, la demanderesse estime que les dispositions légales et réglementaires précitées, en ce qu'elles institueraient une différence de traitement entre les étudiants résidents et les étudiants non-résidents, qui serait non justifiée, seraient contraires au principe d'égalité de traitement inscrit à l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et à l'article 7 du règlement UE numéro 492/2011 du 5 avril 2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union, ci-après désigné par « le règlement 492/2011 ».

A cet égard, elle souligne que l'élément déclencheur du paiement d'une bourse étudiante par l'Etat luxembourgeois ne serait pas la nationalité du bénéficiaire, mais le fait de travailler au Luxembourg, les enfants de travailleurs frontaliers devant à ce titre bénéficier

des mêmes droits que les enfants ressortissants ou résidents luxembourgeois travaillant au Luxembourg et partant bénéficier des bourses sans discrimination.

En l'espèce, il y aurait toutefois discrimination dans la mesure où la formulation actuelle de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014 conduirait à une discrimination entre enfants de travailleurs frontaliers et enfants de ressortissants/résidents luxembourgeois puisque cette disposition ne viserait que les non-résidents. Il y aurait partant une différence de traitement entre les enfants de frontaliers et ceux de ressortissants/résidents luxembourgeois poursuivant leurs études à l'étranger.

La demanderesse cite encore la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), et plus particulièrement des arrêts du 14 juin 2012, numéro C 542/09, et du 20 juin 2013, numéro C 20/12, dont il se dégagerait qu'une distinction fondée sur la résidence est susceptible de jouer davantage au détriment des ressortissants d'autres Etats membres dans la mesure où les non-résidents seraient le plus souvent des non-nationaux et que la différence de traitement résultant du fait qu'une condition de résidence est exigée des étudiants, enfants de travailleurs frontaliers, est constitutive d'une discrimination indirecte sur base de la nationalité prohibée à moins d'être objectivement justifiée.

En l'espèce, une telle différence de traitement ne serait pas objectivement justifiée, la demanderesse faisant valoir que si l'objectif de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014 avait été la lutte contre le cumul de prestations dans le chef de tous les bénéficiaires d'aides étatiques luxembourgeoises, alors ladite disposition aurait dû prendre en considération non pas la résidence du ménage dont l'étudiant fait partie, mais la résidence effective de l'étudiant dans le cadre de ses études.

Il se dégagerait, en effet, de l'arrêt du 20 juin 2013 de la CJUE, précité, et plus particulièrement du considérant numéro 79, la CJUE faisant référence à l'Etat membre dans lequel l'étudiant réside seul, que la CJUE ne considérerait pas le Luxembourg comme un payeur secondaire pour les frontaliers et principal pour ses ressortissants, mais aurait seulement permis de prendre en compte les avantages versés par l'Etat où les études sont accomplies en traitant de la même manière les frontaliers et les autres.

A l'heure actuelle, une telle réciprocité n'existerait pas pour les étudiants, enfants de travailleurs résidents luxembourgeois, poursuivant leurs études à l'étranger, ceux-ci pouvant cumuler les aides luxembourgeoises avec celles versées par leur pays d'étude.

Il s'ensuivrait que les dispositions nationales, jugées discriminatoires par la demanderesse, devraient être écartées et les décisions attaquées être annulées en conséquence.

Dans sa réplique, la demanderesse donne à considérer que s'il est vrai que l'étudiant doit *a priori* épuiser d'abord les moyens financiers de son Etat de résidence, il faudrait toutefois qu'il ait les moyens pour ce faire, ce qui poserait justement problème en l'espèce dans la mesure où on ne pourrait pas exiger de sa part qu'elle épuise des moyens financiers qui ne sont pas mis à sa disposition par la loi de son Etat de résidence. La demanderesse estime que l'Etat luxembourgeois ne pourrait obliger un étudiant d'introduire une demande auprès du CROUS tout en sachant *ab initio* que celle-ci sera refusée, notamment grâce au simulateur mis à disposition par l'Etat français et le CROUS dans le but d'éviter l'introduction inutile de demandes de bourse, cette démarche n'étant pas *nécessaire* dans le

chef de l'étudiant.

Une démarche dont le but avéré serait dès le départ l'obtention d'une réponse négative d'octroi de bourse ne pourrait partant être assimilée à une démarche nécessaire pour obtenir une aide financière dans le pays de résidence, tout particulièrement dans le cadre d'un processus mis en place par l'administration de ce pays de résidence afin d'éviter un encombrement des services par des demandes n'entrant pas dans les critères retenus pour bénéficier d'une bourse.

Un tel raisonnement serait en contradiction avec le sens qu'il conviendrait de donner à l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014.

La demanderesse reproche encore au délégué du gouvernement de verser dans l'erreur lorsqu'il affirme qu'elle exigerait du Cedies de se substituer au CROUS. Il conviendrait, au contraire, de prendre les décisions au cas par cas.

Elle reproche plus particulièrement à l'Etat d'avoir persisté dans le refus malgré les explications et documents officiels fournis par elle, dont il ressortirait qu'elle ne pourrait pas être bénéficiaire d'une bourse en France en raison du dépassement du plafond légal des revenus du ménage de ses parents.

La demanderesse souligne qu'elle n'aurait pas été admise au bénéfice d'une bourse d'études par l'Etat français ni les semestres avant ni ceux après les semestres concernés par les décisions attaquées, eu égard notamment au dépassement du plafond annuel des ressources. Or, dans la mesure où les ressources financières du ménage dont elle dépend n'auraient pas évolué, le simulateur aurait clairement indiqué qu'aucune bourse ne pourrait lui être attribuée au titre de l'année scolaire 2016/2017 à l'instar de l'année scolaire précédente. Ce défaut d'éligibilité aurait encore été confirmé pour l'année scolaire suivante. L'Etat luxembourgeois ne démontrerait dès lors pas *in concreto* en quoi la démarche qui est exigée de sa part serait nécessaire au sens de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014.

S'agissant de l'article 2, paragraphe (3), point e) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, la demanderesse conteste l'argumentation de l'Etat, s'appuyant sur un courrier électronique de Monsieur ... du 22 juillet 2014 produit par la partie étatique, et suivant laquelle seul un document officiel pourrait être fourni par les résidents en France. A cet égard, la demanderesse affirme que Monsieur ... n'aurait pas les pouvoirs nécessaires pour définir un tel document officiel puisqu'il ne représenterait pas le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche français. En outre, il s'agirait d'un simple courrier électronique et non pas d'une prise de position officielle, la même force ne pouvant être attachée à un courrier électronique qu'à un courrier ordinaire. La demanderesse donne encore à considérer que les propos de Monsieur ... auraient été déformés par la partie étatique pour tenter de justifier ce qui, d'après elle, serait injustifiable, Monsieur ... n'indiquant pas qu'il n'existerait qu'un seul et unique document pour justifier un refus mais expliquerait, au contraire, qu'il n'existerait qu'un seul document officiel pour justifier du bénéfice d'une aide dans le pays d'origine, à savoir la notification conditionnelle de bourse. Dans la mesure où elle-même dépasserait le plafond annuel des ressources, elle ne pourrait évidemment pas obtenir une décision conditionnelle de bourse, de sorte qu'il lui serait impossible de fournir un tel document au Cedies. Enfin, elle relève une remarque de Monsieur ... s'étonnant de ce que l'Etat luxembourgeois puisse exiger d'un autre Etat un document spécifique, dont la demanderesse conclut qu'il n'appartiendrait pas au Cedies d'exiger un seul et unique type de

document en ce qui concerne la décision de refus. La demanderesse souligne que l'article 2, paragraphe (3), point e) du règlement grand-ducal, précité, n'exigerait pas un seul et unique type de document, mais tout document de refus serait acceptable sauf ceux faisant état d'un motif de refus administratif, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

En l'espèce, au regard des preuves indiscutables fournies par elle, à savoir le résultat du simulateur et les extraits de la loi française, ce serait à tort que le Cedies a refusé de faire droit à sa demande.

S'agissant de la décision du tribunal administratif du 13 juin 2016, numéro 36832 du rôle, citée par la partie étatique, la demanderesse estime que celle-ci serait sans pertinence en l'espèce puisqu'il s'agirait de faits différents, le certificat fourni dans cette affaire ayant indiqué une raison administrative de refus sans qu'il ne soit établi avec certitude que la partie requérante dans cette affaire ne pouvait pas bénéficier d'une aide de la part de l'Etat français en raison du dépassement par les ressources du plafond annuel.

Par rapport à son argumentation fondée sur une contrariété avec les dispositions communautaires, la demanderesse insiste sur la considération que seuls les étudiants non résidents seraient assujettis aux dispositions anti-cumul, alors que rien ne justifierait que des étudiants dont les parents résident au Luxembourg soient exemptés de ces dispositions et puissent ainsi cumuler les aides financières octroyées par d'autres Etats.

La demanderesse s'empare encore d'une décision du 18 octobre 2017, numéro 38250 du rôle, citée par l'Etat pour conclure que si l'objectif réel de l'article 8 était le non-cumul avec les aides susceptibles d'être versées par d'autres Etats, y compris pour les étudiants dont la résidence des parents est au Luxembourg, la notion de résidence serait relative à la résidence effective de l'étudiant et non pas à celle de ses parents.

Elle insiste en outre sur la considération qu'une discrimination existerait dans la mesure où en raison de la formulation, qualifiée par elle de maladroite, de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014, les aides au logement (APL) payées en France à tout étudiant résident français ou étranger et donc également aux étudiants luxembourgeois, n'entreraient pas en compte dans le calcul réalisé par l'Etat luxembourgeois pour l'attribution des bourses à un étudiant poursuivant ses études en France mais dont les parents résident au Luxembourg, alors pourtant que ces mêmes aides seraient déduites de la somme des bourses versées par le Cedies à un étudiant éligible au statut d'enfant d'un travailleur frontalier. Il s'agirait là d'une différence de traitement qui ne pourrait être objectivement justifiée et à laquelle ferait plus précisément référence la CJUE dans son arrêt du 13 avril 2010, précité.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours dans l'ensemble de ses moyens.

Force est de relever que le tribunal, saisi d'un recours en annulation, vérifie si les motifs sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et contrôle si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinées à protéger des intérêts privés, l'appréciation du tribunal étant faite au regard des éléments de droit et de fait à disposition du ministre au moment de la prise de la décision litigieuse.

L'article 8 de la loi du 24 juillet 2014, tel que modifié par une loi du 23 juillet 2016,

intitulé « *Dispositions anticumul* », et prévoyant des dispositions tendant à éviter le cumul des aides financières pour études supérieures accordées par l'Etat luxembourgeois avec un certain nombre d'autres aides ou avantages accordés, dispose ce qui suit :

« L'aide financière allouée sur base de la présente loi n'est pas cumulable avec les avantages suivants attribuables dans l'Etat de résidence du ménage dont l'étudiant fait partie:

- a) les aides financières pour études supérieures et autres aides équivalentes ;*
- b) tout avantage financier dont bénéficie l'étudiant ou le ménage dont il fait partie et découlant du fait que le demandeur de l'aide financière est un étudiant au sens de la présente loi.*

Ne sont pas visées par les dispositions du présent article les bourses ayant leur fondement dans un mérite particulier de l'étudiant ainsi que les bourses ayant leur fondement dans un programme international visant à favoriser la mobilité internationale des étudiants.

L'étudiant est tenu d'effectuer les démarches nécessaires pour obtenir les aides définies à l'alinéa 1^{er}, points a) et b) du présent article dans le pays de résidence du ménage dont il fait partie dans le respect des procédures y définies et de produire les certificats émis par les autorités compétentes du pays concerné, indiquant le montant des aides financières et autres avantages financiers auxquels lui-même ou le ménage dont il fait partie peuvent avoir droit de la part des autorités de l'Etat de résidence du ménage visé, respectivement le motif du refus. Le montant précité est déduit de l'aide financière accordée sur base de la présente loi. L'absence des certificats précités entraîne un refus de l'aide financière.

Toute forme d'aide financière et tout autre avantage financier, remboursables ou non remboursables, dont pourrait bénéficier l'étudiant dans le pays de résidence du ménage dont il fait partie sont intégralement déduits, sur base semestrielle, des montants remboursables ou des montants non remboursables de l'aide financière du premier et du deuxième semestre.

La nature des documents à produire est définie par règlement grand-ducal. ».

Il se dégage de cette disposition qu'afin que la disposition anti-cumul inscrite à l'article 8, précité, suivant laquelle l'aide financière attribuée par l'Etat luxembourgeois n'est pas cumulable avec les aides et avantages visés aux points a) et b) et qui sont attribuables dans l'Etat de résidence du ménage dont l'étudiant fait partie, puisse être mise en œuvre, l'étudiant visé doit fournir les certificats émis par les autorités compétentes du pays concerné indiquant le montant des aides financières et autres avantages financiers auxquels lui-même ou le ménage dont il fait partie peuvent avoir droit de la part des autorités de l'Etat de résidence du ménage visé, respectivement le motif du refus, étant précisé que l'étudiant est obligé d'effectuer les démarches nécessaires pour obtenir ces aides dans le pays de résidence du ménage dont il fait partie, l'aide financière pour études supérieures luxembourgeoise étant, en effet, censée constituer à l'égard des étudiants non-résidents une aide de substitution, l'Etat de résidence du ménage dont ils dépendent restant principalement responsable du paiement des aides pour études supérieures et le Luxembourg ne payant que le différentiel, de sorte que le Luxembourg doit pouvoir être en mesure non seulement de vérifier quelles aides ont effectivement été accordées dans le pays de résidence du ménage, mais également quelles aides sont susceptibles de l'être.

Il résulte clairement de l'article 8, précité, que l'étudiant doit, premièrement, faire les démarches nécessaires pour obtenir les aides dans le pays de résidence du ménage dont il dépend, et, deuxièmement, sous peine de refus de l'aide, fournir un certificat indiquant les montants susceptibles d'être alloués, respectivement le motif du refus, ce certificat devant émaner des autorités compétentes de ce pays.

Au regard du libellé de l'article 8, précité, la demanderesse n'est pas fondée à soutenir qu'elle serait dispensée d'introduire une demande en obtention des aides en France au motif qu'elle est d'avis que de toute manière elle n'aurait pas droit à une telle aide. A cet égard, la référence faite à des démarches « *nécessaires* » n'est pas à entendre en ce sens qu'il est laissé à l'appréciation personnelle de l'étudiant de déterminer s'il juge nécessaire d'introduire une démarche pour l'obtention des aides dans le pays de résidence du ménage dont il dépend, mais il convient d'entendre que le législateur a imposé à l'étudiant, en toute hypothèse, l'obligation d'entreprendre des démarches pour solliciter les aides dans ce pays. L'exigence de la remise d'un certificat en toute hypothèse critiquée par la demanderesse ne constitue partant pas une pratique administrative contraire au texte de l'article 8, précité, tel que cela est avancé par la demanderesse, mais résulte de l'application pure et simple de l'article 8, précité.

Ensuite, au regard du libellé de l'article 8, précité, il ne suffit pas de produire n'importe quel document pour justifier des sommes susceptibles d'être touchées dans le pays de résidence du ménage dont dépend l'étudiant, mais le certificat requis doit avoir été émis par l'autorité compétente du pays visé, qui, en l'occurrence s'agissant de la France est le CROUS.

Par ailleurs, le certificat doit mentionner les montants *susceptibles* d'être alloués, l'article 8 mentionnant les aides et avantages « *attribuables* », respectivement auxquels « *peuvent avoir droit* » les intéressés, respectivement le motif de refus, de sorte que, contrairement à ce qui est soutenu par la demanderesse, un certificat se limitant à mentionner qu'aucune aide n'est allouée est insuffisant au regard des exigences de l'article 8, précité, cette disposition ne visant pas l'aide effectivement touchée, mais celle susceptible de l'être¹. En effet, à défaut d'avoir introduit une demande afférente, étant relevé qu'en l'espèce il n'est pas contesté que la demanderesse n'a pas introduit de dossier étudiant en France pour l'année académique litigieuse, le fait de ne pas toucher des aides peut aussi bien s'expliquer par la circonstance que l'intéressé ne remplit pas les conditions d'octroi de ces aides, que par la circonstance qu'il a tout simplement omis d'introduire une demande afférente tout en étant toutefois susceptible de les toucher.

Au regard des dispositions claires de la loi telles qu'examinées ci-avant, le ministre ne peut être contraint d'accepter d'autres moyens de preuve que les certificats exigés par loi, des preuves alternatives, forçant le ministre luxembourgeois à procéder au calcul des aides que l'intéressé peut obtenir dans son pays de résidence, n'étant pas à prendre en considération pour ne pas correspondre aux exigences de la loi du 24 juillet 2014. A cet égard, le tribunal relève, tel que cela a été retenu ci-avant, que l'Etat luxembourgeois ne saurait se substituer aux autorités compétentes françaises dans le calcul des aides qu'un étudiant est susceptible de toucher en France, un tel calcul échappant à la compétence du ministre luxembourgeois.

¹ En ce sens par rapport à l'ancienne version de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2004: trib. adm. 13 juin 2016, n° 36832 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

Il convient de relever que l'exigence de fournir un certificat visant les aides susceptibles d'être touchées dans le pays de résidence du ménage dont fait partie l'étudiant était d'ores et déjà inscrite dans la version initiale de la loi du 24 juillet 2014.

L'importance de ce certificat de même que de l'obligation de l'étudiant de faire les démarches afférentes dans le pays de résidence du ménage dont il dépend, a encore été clarifiée par la loi du 23 juillet 2016 ayant modifié les termes de l'article 8, précité. Il se dégage, en effet, des travaux parlementaires à la base de la loi du 23 juillet 2016 ayant modifié la loi du 24 juillet 2014² que l'article 8 a été reformulé « *pour tenir compte des expériences antérieures et pour rendre ainsi le texte afférent plus clair et opposable* », les auteurs de la loi ayant insisté sur la considération que « *l'étudiant est dans l'obligation de faire toutes les démarches nécessaires dans le pays de résidence du ménage dont il fait partie en vue de l'obtention d'une aide financière. Il doit, chaque année, fournir un document actuel émis par une autorité compétente qui indique soit le montant de l'aide financière attribuée, soit le motif du refus. L'absence du certificat visé entraîne un refus de l'aide financière de l'Etat luxembourgeois puisque l'administration est dans l'impossibilité de procéder à un calcul des montants attribuables. Il en est de même d'un document mentionnant que l'étudiant n'a pas introduit de demande ou qu'il a introduit sa demande hors délai ou de façon incomplète.* »

L'intention du législateur se dégageant ainsi des documents parlementaires précités, conforte dès lors la conclusion ci-avant retenue par le tribunal que l'étudiant doit fournir, en toute hypothèse et sous peine de refus de l'aide, un certificat indiquant les sommes qu'il peut obtenir dans le pays de résidence du ménage dont il dépend.

Certes, dans un arrêt du 16 février 2017, n° 38129C du rôle, la Cour administrative a annulé une décision du ministre de refus d'octroi des aides financières luxembourgeoises basée sur le motif que le certificat du CROUS faisait défaut. Le tribunal est toutefois amené à retenir que cette solution, ayant été dictée par les circonstances particulières de cette espèce et plus particulièrement devant le contexte de l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2014 et devant la considération tenant à la collaboration entre l'administration et l'administré, ne peut pas être transposée au cas de l'espèce, dans la mesure où non seulement les circonstances de la présente affaire ne sont pas identiques, mais encore où l'intention du législateur a entretemps été clarifiée encore davantage par la loi du 23 juillet 2016, ayant insisté sur la remise obligatoire, sous peine de refus de l'aide, du certificat requis, les auteurs de la loi ayant plus précisément pris le soin de préciser, dans le commentaire des articles, qu'un document attestant que l'étudiant n'a pas introduit de demande ou qu'il a introduit sa demande hors délai ou de façon incomplète entraîne également un refus des aides luxembourgeoises.

L'exigence de la remise d'un document officiel attestant des aides que l'étudiant non-résident est susceptible d'obtenir dans le pays de résidence du ménage dont il dépend permet, en effet, de garantir le bon fonctionnement de l'attribution des aides en évitant des discriminations à rebours par l'effet d'un éventuel cumul d'aides équivalentes, étant donné que seul ce document permet au ministre, qui n'est pas compétent pour procéder au calcul des aides ainsi visées susceptibles d'être accordées par un autre Etat, de calculer le différentiel qu'il est obligé de verser à l'étudiant. Au contraire, admettre l'argumentation de la

² Doc. Parl. 6975 exposé des motifs et commentaire des articles.

demanderesse, qui tend, à l'aide de documents autres que le certificat de l'autorité compétente visée à l'article 8 précité, à prouver qu'elle ne peut pas bénéficier des aides en France, reviendrait à imposer au ministre de faire l'appréciation quant à l'éligibilité de l'étudiant aux aides accordées en France, cette compétence revenant toutefois aux seules autorités françaises.

La conclusion ci-avant retenue n'est pas infirmée par l'article 2, paragraphe (3), point e) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, invoqué par la demanderesse, aux termes duquel :

« (3) Lors de l'introduction d'une première demande ou lors du changement de cycle, la demande doit être accompagnée de copies des documents et pièces suivants : [...] »

e. les certificats renseignant sur le montant des aides financières ou autres avantages financiers définis aux points a) et b) de l'alinéa 1^{er} de l'article 8 de la loi, respectivement sur le motif du refus. Des certificats mentionnant des raisons administratives de refus ne sont pas acceptés. Les certificats doivent se référer à l'année académique concernée et être renouvelés chaque année. ».

C'est, en effet, à tort que la demanderesse entend lire cette disposition en ce sens que seul un certificat mentionnant des raisons administratives de refus serait susceptible d'être refusé et que l'aide luxembourgeoise ne pourrait pas être refusée si un autre certificat est remis. Une telle lecture du texte est contraire aux dispositions de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014 telles que le tribunal vient de les examiner ci-avant, dont il se dégage qu'en toute hypothèse l'étudiant doit fournir un certificat indiquant le montant des aides financières et autres avantages financiers auxquels l'étudiant ou le ménage dont il fait partie peuvent avoir droit de la part des autorités de l'Etat de résidence du ménage visé, respectivement le motif du refus et que *« L'absence des certificats précités entraîne un refus de l'aide financière »*.

Force est de constater qu'en l'espèce, la partie demanderesse avait produit au ministre un certificat du CROUS du 21 février 2017, dont il se dégage qu'elle ne figure pas parmi les étudiants retenus pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur en vue de poursuivre des études pour l'année universitaire 2016/2017. A l'appui du présent recours, elle a, en outre, produit un extrait d'un simulateur de bourses, deux décisions négatives du CROUS visant la bourse sur critères sociaux concernant les années scolaires 2015/2016 et 2017/2018, de même que des avis d'impôt des années 2014 et 2016.

Le certificat du 21 février 2017 atteste certes que la partie demanderesse n'a pas obtenu plus particulièrement des aides sur critères sociaux en France durant l'année 2016/2017, la demanderesse admettant ne pas avoir déposé une demande afférente, mais le constat s'impose que la partie demanderesse reste en défaut de produire un certificat attestant des aides qu'elle aurait pu obtenir en France si elle avait déposé un dossier. Il s'ensuit que le certificat produit au ministre ne correspond pas aux exigences de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014, de sorte que c'est à bon droit, en application de l'article 8, précité aux termes duquel *« [...] L'absence des certificats précités entraîne un refus de l'aide financière [...] »*, que le ministre a refusé les aides litigieuses, comme n'ayant pas été mis en mesure d'opérer le calcul des aides luxembourgeoises à accorder, le refus étant, aux termes de l'article 8, précité, la conséquence nécessaire du défaut de fournir le certificat requis.

Au regard de la conclusion retenue ci-avant par le tribunal que le défaut de fourniture du certificat requis entraîne *ipso facto* le refus d'octroi des aides, l'examen des pièces produites, par ailleurs, par la demanderesse au cours de la présente procédure et qui tendent toutes à établir qu'elle n'aurait de toute manière pas pu bénéficier des aides en France devient surabondant et cela d'ailleurs indépendamment de la question de savoir si ces pièces, n'ayant *a priori* pas été à la disposition du ministre au moment de la prise de la décision, sont susceptibles d'être prises en considération par le tribunal, dans la mesure où l'examen du tribunal, saisi d'un recours en annulation, est fait au regard de la situation en fait et en droit ayant existé au moment de la prise de la décision attaquée.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les moyens fondés sur une violation de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014 et de l'article 2, paragraphe (3), point e) du règlement grand-ducal du 27 août 2014 sont rejetés.

S'agissant de l'argumentation fondée sur une violation du principe de non-discrimination, il convient de relever qu'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'arrêt du 20 juin 2013, numéro C-20/12 (affaire Giersch), de même que dans une affaire plus récente ayant donné lieu à un arrêt de la CJUE du 14 décembre 2016, numéro C-238/15, 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, et que l'aide accordée pour l'entretien et pour la formation, en vue de la poursuite d'études universitaires sanctionnées par une qualification professionnelle, constitue pour le travailleur migrant un avantage social, dont l'enfant du travailleur migrant peut lui-même se prévaloir si, en vertu du droit national, cette aide est accordée directement à l'étudiant³.

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 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 résultat⁴. 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 premiers⁵.

³ Considérants n°s 39 et 40 de l'arrêt de la CJUE du 14 décembre 2016, n° C-238/15.

⁴ Considérant n° 41.

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

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-nationaux⁶, 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.

Le tribunal souligne de prime abord que dans la présente affaire, le reproche de la violation du principe de non-discrimination est suggérée, non pas par rapport aux conditions d'octroi de l'aide financière pour études supérieures, mais, de façon incidente, par rapport au non cumul et partant par rapport au correctif prévu par le législateur luxembourgeois qui, suivant les documents parlementaires⁷, a pour objectif d'éviter des discriminations à rebours, en ce sens que par le biais de l'application des conditions d'octroi de l'aide financière pour études supérieures, devant accorder en l'occurrence aux enfants des travailleurs frontaliers non-résidents les mêmes droits que ceux accordés aux nationaux, la loi aboutisse en fin de compte à une discrimination à rebours si les étudiants pouvaient cumuler des aides de même nature ou équivalentes accordées dans leur Etat de résidence avec celles accordées par la loi luxembourgeoise, le tout sur le fondement du principe de libre circulation et d'égalité de traitement. Il se dégage, en effet, du commentaire des articles à la base de la loi du 24 juillet 2014 que, tirant les enseignements de l'arrêt Giersch de la CJUE précité, le législateur a entendu inscrire dans la loi une disposition anti-cumul évitant « *le risque d'un cumul avec l'allocation d'une aide financière équivalente qui serait versée par l'Etat membre dans lequel l'étudiant réside, seul ou avec ses parents* ». Le tribunal relève encore qu'en l'espèce, la demanderesse ne critique d'ailleurs par le non-cumul en son principe, mais critique les modalités pratiques de son exécution en mettant en question le fait que le législateur luxembourgeois exige de la part des étudiants concernés le certificat prévu à l'alinéa 3 de l'article 8, précité.

C'est sur cette toile de fond que l'examen quant au respect des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination est à opérer en l'espèce.

Force est de constater qu'il ressort des termes mêmes de la disposition anti-cumul inscrite à l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014 qu'elle s'applique indépendamment de la nationalité, en ce sens que les étudiants, peu importe leur nationalité ne peuvent pas cumuler les aides financières pour études supérieures avec un certain nombre d'autres aides ou avantages, de sorte qu'elle n'implique en elle-même aucune discrimination directe.

Certes la disposition anti-cumul est susceptible, le cas échéant, de toucher davantage les étudiants non-résidents, qui sont le plus souvent des non-nationaux, tel que le soutient la partie demanderesse, encore qu'il convient de relever, d'une part, que des non-résidents peuvent aussi être des nationaux luxembourgeois, et, d'autre part, que les dispositions de l'article 8, précité, ne font pas la distinction entre résidents luxembourgeois et non-résidents, mais se réfèrent, de manière indistincte, aux aides touchées « *dans l'Etat de résidence* » du ménage dont l'étudiant fait partie, qui peut à la fois être le Luxembourg et un autre pays de

⁶ Considérant n° 44.

⁷ Doc. parl. N° 6670-11 rapport de la commission de l'enseignement supérieur, de la recherche, des médias, des communications et de l'espace.

l'Union européenne. Toutefois, pour être qualifiée de discriminatoire, la disposition litigieuse devrait toucher les étudiants non-nationaux de façon plus défavorable⁸. Force est néanmoins de constater que tel n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où il s'agit justement d'un correctif de nature à éviter des discriminations à rebours en ce sens que plus particulièrement les étudiants non-résidents bénéficiaires des aides financières pour études supérieures au titre des principes de libre circulation et d'égalité de traitement consacrés par le droit de l'Union ne soient pas traités plus favorablement que les étudiants résidents s'ils pouvaient cumuler des aides équivalentes respectivement des avantages financiers accordés dans leur pays de résidence du fait qu'ils ont la qualité d'étudiants, avec les aides accordées par le Luxembourg. Autrement dit, l'application de la règle du non-cumul, qui repose sur la prémisse que l'Etat de résidence est principalement responsable pour accorder les aides financières pour études supérieures, n'aboutit pas à un résultat plus défavorable pour les étudiants non-résidents, qu'ils soient d'ailleurs luxembourgeois ou non luxembourgeois, cette disposition impliquant, au contraire, un traitement égalitaire en ce qu'elle permet d'éviter que des étudiants cumulent des aides équivalentes ou liées à la poursuite d'études touchées dans leur pays de résidence avec les aides pour études supérieures accordées sur le fondement de la loi du 24 juillet 2014⁹.

La circonstance, mise en avant par la partie demanderesse, que, le cas échéant, les étudiants résidents du Luxembourg ne se font pas déduire les APL touchées en France, pays où ils poursuivent leurs études, ne provient pas de ce que la disposition anti-cumul prévue par la loi luxembourgeoise serait discriminatoire, mais de la circonstance qu'en l'occurrence le législateur français semble ne pas avoir prévu des dispositions anti-cumul, respectivement ne pas appliquer de telles dispositions dans le cadre des aides qu'il accorde aux étudiants non-résidents poursuivant des études supérieures sur son territoire.

Au-delà de ce constat et à titre superfétatoire, le tribunal relève que le caractère justifié et conforme au principe de libre circulation d'une disposition anti-cumul découle nécessairement des enseignements de l'arrêt Giersch, de manière qu'il convient de conclure que, même à admettre une discrimination indirecte comme l'entend la partie demanderesse, l'objectif poursuivi, à savoir celui d'éviter des discriminations à rebours, a expressément été reconnu par la CJUE dans ledit arrêt comme étant un objectif légitime de même qu'une réglementation anti-cumul est susceptible d'atteindre cet objectif de manière adéquate et proportionnée.

En effet, dans la mesure où la CJUE a expressément suggéré, pour éviter le cumul des aides financières accordées au Luxembourg avec des aides équivalentes accordées dans le pays de résidence, de prendre en compte les aides allouées dans l'Etat de résidence pour l'attribution de l'aide versée par l'Etat luxembourgeois, étant relevé que sont nécessairement visées tant les aides pour études supérieures proprement dites que les aides équivalentes, respectivement celles qui découlent du fait que le demandeur est étudiant, elle a non seulement consacré le caractère légitime et adéquat du principe d'une telle disposition, mais a encore implicitement mais nécessairement reconnu que l'Etat de résidence est à considérer comme étant responsable principalement de l'octroi des aides litigieuses. Il s'ensuit que l'Etat luxembourgeois, devant certes accorder aux enfants de travailleurs frontaliers les mêmes avantages sociaux que ceux qu'il accorde à ses nationaux, peut prendre en compte, sans violer le principe de non-discrimination, les aides perçues dans le pays de résidence dans

⁸ Cf. considérant n° 30 de l'arrêt Hartmann précité.

⁹ Trib. adm 7 mai 2018, n° 39011 du rôle, confirmé en appel par un arrêt du 22 novembre 2018, n° 41318C du rôle, disponibles sous www.jurad.etat.lu.

l'octroi des aides prévues par sa propre législation et n'intervient dès lors qu'à titre subsidiaire pour parfaire les aides accordées dans le pays de résidence jusqu'à concurrence des aides accordées au Luxembourg et est, dans ce contexte parfaitement en droit, sans violer le principe de non-discrimination, d'exiger de l'étudiant visé de fournir les justificatifs afférents des autorités compétentes du pays de résidence du ménage dont dépend l'étudiant.

Le tribunal est dès lors amené à retenir, au regard des solutions d'ores et déjà retenues par la CJUE dans l'affaire Giersch, que les dispositions de l'article 8 incriminées de la loi du 24 juillet 2014 et en l'occurrence l'exigence d'une attestation visant des aides susceptibles d'être touchées dans l'Etat de résidence du ménage dont dépend l'étudiant, ne sont pas contraires aux dispositions de l'article 7, paragraphe (2) du règlement n° 492/2011, ni à celles de l'article 45 TFUE, de sorte que l'argumentation afférente, fondée sur le droit communautaire, est à rejeter.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours n'est fondé en aucun de ses moyens, de sorte qu'il est à rejeter.

Au vu de l'issue du litige, la demande en paiement d'une indemnité de procédure de l'ordre de 1.500 euros est rejetée.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, dit le recours non justifié, partant en déboute ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure ;

condamne la partie demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 28 novembre 2018 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Alexandra Bochet, juge,

en présence du greffier Michèle Hoffmann.

Hoffmann

Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 28.11.2018
Le greffier du tribunal administratif