

Audience publique du 10 décembre 2018

Recours formé par
Monsieur ..., ... (Belgique),
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 40441 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 28 novembre 2017 par Maître François Cautaerts, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à B-..., tendant à l'annulation de deux décisions de refus du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prises en date des 22 juin 2017 concernant l'octroi d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures pour les semestres d'hiver et d'été 2016-2017 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué de gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 16 février 2018 au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 15 mars 2018 par Maître François Cautaerts au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique du délégué de gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 5 avril 2018 au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Clément Scuvée, en remplacement de Maître François Cautaerts, et Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 14 novembre 2018.

Au courant de l'année 2016, Monsieur ..., 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, il introduisit encore une demande en obtention d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures pour le semestre d'été de la même année académique.

Par deux courriers séparés du 22 juin 2017, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ci-après désigné par « le ministre », refusa de faire droit à ces demandes, lesdites décisions étant motivées comme suit :

« La réponse officielle du service des allocations d'études supérieures 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 2 paragraphe 3 point e. du règlement grand-ducal modifié du 27 août 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. ».

A la suite d'un recours gracieux introduit par Monsieur ... contre ces décisions, le ministre confirma le 29 août 2017 son refus comme suit :

« Par courriel du 25 juillet 2017, vous avez intenté un recours gracieux contre les décisions du 22 juin 2017 vous refusant l'aide financière pour les semestres d'hiver et d'été 2016-2017 sur base du fait que vous n'avez pas effectué les démarches nécessaires prévues à l'article 8 de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, ni produit le certificat prévu à l'article 2 paragraphe (3) sous e. du règlement grand-ducal modifié du 27 août 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Vous versez à l'appui de votre recours gracieux un courriel récent de la part de la direction des allocations et prêts d'études de Belgique attestant que votre demande en vue des allocations d'études a été refusée pour l'année académique 2016-2017 du fait que vous avez déposé votre demande en dehors des délais légaux.

Or, je suis au regret de vous signaler que ledit certificat n'est ni conforme à l'article 8 de la loi modifiée du 24 juillet 2014 précitée qui stipule entre autres que l'étudiant est tenu d'effectuer les démarches nécessaires pour obtenir les aides financières pour études supérieures attribuables dans l'Etat de résidence du ménage dont l'étudiant fait partie dans le respect des procédures y définies, ni conforme à l'article 2 paragraphe (3) sous e. du règlement grand-ducal modifiée du 27 août 2014 précité qui précise que des certificats mentionnant des raisons administratives de refus ne sont pas acceptés.

Dans votre recours gracieux, vous relevez également ne pas avoir reçu notre lettre de demande de documents supplémentaires vous réclamant ledit document émis par les instances officielles belges attestant l'accord ou le refus d'une allocation d'études pour l'année académique en cours et que dès lors vous n'auriez pu obtenir ledit document à temps.

Or, d'une part je tiens à vous signaler que la non-obtention de notre lettre de rappel par rapport au document manquant décrit ci-dessus ne vous exempt en aucun cas des démarches obligatoires précitées à l'article 8 de la loi modifiée du 24 juillet 2014 et d'autre part je tiens également à vous indiquer qu'après avoir obtenu l'aide financière pendant plus de 2 semestres auparavant sur base des mêmes conditions, la procédure vous est connue.

Au vu de ce qui précède, je me vois obligé de rejeter votre recours gracieux et de confirmer les décisions susmentionnées. ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 28 novembre 2017, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation des deux décisions du 22 juin 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 la décision de refus déferée.

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 quant aux faits et antécédents, le demandeur précise qu'il aurait introduit une demande d'aide financière de l'Etat pour études supérieures pour l'année académique 2015/2016 en attirant l'attention du Cedies sur le fait que les démarches pour l'obtention d'une aide financière en Belgique n'avaient pas été effectuées par lui puisque de telles démarches auraient été vaines en raison du refus antérieur de l'administration belge, ce refus étant motivé par la considération que le demandeur poursuivait des études au Luxembourg, alors que de telles études seraient dispensées également en Belgique. Le demandeur ajoute que malgré l'absence de certificat afférent, il se serait vu accorder pour l'année académique 2015/2016 une aide financière de l'Etat luxembourgeois, alors que pour l'année académique 2016/2017 les aides lui auraient été refusées. De surcroît, le ministre aurait adressé une demande tendant à compléter son dossier à une mauvaise adresse.

En droit, le demandeur reproche au ministre un excès de pouvoir au motif que celui-ci aurait méconnu son devoir d'information, de loyauté et de bonne foi, de même que le principe de confiance légitime.

Il donne à considérer que ses demandes en obtention d'une aide financière pour études supérieures pour l'année académique 2015/2016 auraient été favorablement accueillies, alors que, confronté à des dossiers identiques et à une situation administrative n'ayant nullement changé, le ministre aurait refusé l'octroi des aides pour l'année académique 2016/2017. Il donne à considérer qu'à l'appui de sa demande visant le semestre d'hiver de l'année 2015/2016, il aurait spécialement attiré l'attention de l'administration sur le fait qu'il n'avait pas entrepris les démarches auprès des autorités belges, de sorte à ne pas disposer d'un refus officiel de celles-ci quant à l'octroi d'une aide financière. Pour cette année académique, le ministre n'aurait pas requis un document officiel des instances belges, de sorte qu'il aurait légitimement pu partir du principe que son dossier allait recevoir un traitement similaire pour l'année académique 2016/2017 à défaut de modification législative visant les dispositions anti-cumul de la loi du 24 juillet 2014.

S'y ajouterait que l'administration, en raison de sa mission de service public, serait tenue d'informer l'administré si un document faisait défaut pour finaliser le dossier, et cela sur le fondement du principe de bonne foi, du principe d'information envers l'administré et du principe de loyauté de l'administration à l'égard de l'administré. Il appartiendrait dès lors à l'administration d'informer le demandeur d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures si un document fait défaut du moment que la demande a été valablement déposée, en l'occurrence si elle a été déposée endéans et à l'aide du formulaire *ad hoc*.

De même, les communications entre l'administration et l'administré devraient en principe se faire à l'adresse légale et, par ailleurs, il appartiendrait à l'administration de s'assurer que ses communications parviennent effectivement à l'administré.

Le demandeur souligne qu'il aurait indiqué sur le formulaire de la demande d'aide financière pour études supérieures son adresse légale, à savoir le numéro ..., en Belgique, alors que, pourtant, le Cedies aurait adressé son courrier du 19 octobre 2016 sollicitant des documents supplémentaires à une adresse au Luxembourg, à savoir le ... à Luxembourg. Or, il n'aurait plus résidé à cette adresse depuis plusieurs mois, de sorte qu'il n'aurait pas pu prendre connaissance du courrier en question. Dans ces conditions, il lui aurait été impossible d'entreprendre les démarches demandées par le Cedies et de fournir les documents additionnels avant le 31 décembre 2016 correspondant au délai imparti par l'administration.

Il conclut que l'administration aurait commis une erreur manifeste en utilisant une adresse inexacte pour communiquer avec lui, bien que son adresse légale aurait été à la connaissance du ministre.

A défaut d'avoir reçu une quelconque demande d'informations supplémentaires avant la date butoir du 31 décembre 2016, la faute de l'administration luxembourgeoise l'aurait empêché d'introduire une demande d'aide financière auprès de l'Etat belge endéans le délai requis, soit avant le 15 décembre 2016, puisque si le courrier du 19 octobre 2016 avait été envoyé à son adresse légale, il aurait encore eu le temps d'effectuer les démarches dans son pays de résidence.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, le demandeur estime qu'il aurait légitimement pu s'attendre à ce que sa demande soit acceptée puisqu'elle l'aurait également été l'année précédente sans qu'un document officiel belge n'ait été réclamé. Il estime qu'à défaut de modification prétendument apportée à la loi du 24 juillet 2014, il aurait raisonnablement pu s'attendre à des réponses favorables de l'administration et il n'aurait pas pu se douter que les conditions d'octroi des aides financières seraient changées d'une année à l'autre.

En toute hypothèse, l'administration ne pourrait pas se prévaloir de sa propre erreur pour prendre une décision de refus.

Dans sa réponse, le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours en se prévalant des dispositions de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014, de même que des articles 2, paragraphe 3, point e) et 4 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 ».

En l'espèce, le premier certificat fourni par le demandeur n'aurait pas concerné l'année académique en cause, mais l'année 2014/2015 et le deuxième certificat fourni aurait mentionné une raison administrative de refus puisque le demandeur n'avait pas respecté les procédures dans son pays de résidence pour avoir introduit la demande afférente en dehors des délais légaux.

Par rapport à la circonstance avancée par le demandeur suivant laquelle celui-ci avait bénéficié des aides financières pour l'année 2015/2016, le délégué du gouvernement donne à considérer que cet octroi serait le fruit d'une erreur matérielle lors du traitement de la

demande puisque l'agent ne se serait pas aperçu que le document joint à la demande concernait en réalité l'année académique 2014/2015.

Face au reproche du demandeur suivant lequel le courrier du 19 octobre 2016 aurait été adressé à une mauvaise adresse, l'Etat donne à considérer que les refus du 22 juin 2017 auraient été prononcés en raison du fait que les documents ne répondaient pas aux exigences de la loi et sur base du fait que le demandeur n'avait pas effectué les démarches nécessaires pour obtenir une aide financière dans son pays de résidence dans les délais impartis. Tout en admettant que l'administration ne pourrait pas refuser une aide au motif qu'un document manquait sans avoir donné à l'administré la possibilité de compléter le dossier conformément à l'article 2, paragraphe (2) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, la situation en l'espèce serait différente dans la mesure où le demandeur ne se serait pas vu refuser l'aide sans qu'il n'ait pu prendre connaissance du fait qu'un document faisait défaut.

Le délégué du gouvernement souligne encore que même si le ministère s'efforcerait au mieux d'informer les étudiants des démarches à suivre, il ne serait pas de sa mission d'informer chaque étudiant personnellement par un courrier recommandé sur les procédures à respecter, le délégué du gouvernement renvoyant encore aux moyens d'information mis à disposition aux étudiants par le ministère.

Le délégué du gouvernement insiste sur la considération que l'octroi de l'aide financière litigieuse pour l'année 2014/2015, bien que le certificat des autorités belges faisait défaut, serait le fruit d'une erreur matérielle lors du traitement de la demande et conclut que le demandeur ne serait pas fondé à se prévaloir d'une erreur administrative contraire à la loi pour faire appel au principe de confiance légitime, le délégué du gouvernement renvoyant encore à des jugements du tribunal administratif, inscrits sous les numéros 36100, 36571 et 35733 du rôle. La confiance dont se prévaut le demandeur ne pourrait dès lors pas être retenue puisqu'elle se baserait sur une application illégale de la loi. En tout cas, le ministre n'aurait à aucun moment confirmé au demandeur qu'il serait dispensé de faire les démarches nécessaires dans son pays d'origine respectivement de la fourniture d'une notification afférente, mais ce serait, au contraire, de sa propre initiative que le demandeur aurait décidé de ne plus demander les allocations dans son pays de résidence.

S'agissant de l'adresse à laquelle le courrier du 19 octobre 2016 mentionné par le demandeur a été adressé, le délégué du gouvernement donne à considérer que s'il est vrai que le demandeur avait indiqué une adresse en Belgique sur le formulaire de demande d'aide financière, il aurait pourtant été enregistré au Luxembourg à l'adresse sise ... jusqu'au 18 octobre 2016, de sorte qu'en attendant que les informations au répertoire national des personnes physiques (RNPP) soient mises à jour, l'agent en charge du dossier n'aurait pas pu s'apercevoir que le demandeur n'habitait plus à son adresse au Luxembourg au moment de l'envoi du courrier le 19 octobre 2016, le courrier en question n'ayant d'ailleurs jamais été retourné par la poste. S'y ajouterait que si le demandeur avait effectivement quitté son adresse au Luxembourg depuis plusieurs mois, comme il l'entend, il aurait manqué d'informer la Ville de Luxembourg de son départ puisqu'il n'aurait été désinscrit du registre afférent uniquement le 18 octobre 2016. A partir de cette date le RNPP aurait indiqué la mention « pays imprécis », et ce ne serait que le 17 novembre 2017 que la Caisse nationale de santé aurait enregistré le demandeur à l'adresse en Belgique sur base d'une composition de ménage.

Dans ces conditions, le délégué du gouvernement est d'avis que le demandeur

pourrait également être tenu responsable de ne pas avoir reçu le courrier du 19 octobre 2016 litigieux puisqu'il aurait quitté sa résidence sans en avoir informé les autorités, de sorte que, par sa faute, il aurait indirectement induit en erreur l'administration qui ferait appel au RNPP pour la vérification automatique du domicile des étudiants lors du dépôt de leur dossier. En tout état de cause, il n'appartiendrait pas au ministre de s'assurer que le demandeur qui dépose un formulaire incomplet soit informé par courrier personnel à l'adresse de son choix dans le délai lui permettant d'avoir suffisamment de temps pour pouvoir entamer les démarches nécessaires exigées par la loi.

Enfin, le délégué du gouvernement rappelle que contrairement à ce qui est avancé par le demandeur, la loi du 24 juillet 2014 aurait été modifiée, en se référant à la loi du 23 juillet 2016 portant modification de ladite loi et au règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 27 août 2014.

Dans sa réplique, le demandeur insiste sur la considération que face au motif de refus avancé par les autorités belges à sa demande d'octroi d'une aide financière pour études supérieures et face au constat qu'il poursuivrait toujours le même type d'étude, il aurait été évident qu'un refus serait opposé par les autorités belges à toute demande de bourses d'études en Belgique, de sorte qu'il n'aurait pas été nécessaire d'en faire une nouvelle demande, d'autant plus que l'administration luxembourgeoise aurait accepté son dossier pour l'année 2015/2016 sans requérir le certificat litigieux, bien qu'informée à travers le formulaire de demande qu'il n'avait pas introduit une nouvelle demande pour l'année 2015/2016 au regard du refus lui opposé pour l'année précédente.

Il donne à considérer que si actuellement la partie étatique fait état d'une erreur de l'agent en charge du dossier, une telle erreur n'aurait jamais été invoquée jusqu'à présent, de sorte qu'il n'aurait pas pu en tenir compte dans ses demandes ultérieures d'allocation d'aides financières.

S'y ajouterait qu'en se rendant compte de la première erreur, le Cedies aurait été en droit de contrôler et de réclamer les documents manquants avant la prise de la décision du 23 mai 2016 accordant une aide pour le second semestre de l'année 2015/2016, ce qui n'aurait pas été fait, le demandeur insistant encore sur la considération qu'il ne ressortirait pas de la loi que le contrôle des documents valables pour une année académique entière ne seraient pas redemandés à l'étudiant pour le semestre d'été comme l'avance la partie étatique.

Le demandeur estime que la loi laisserait à l'administration une certaine marge d'appréciation des documents nécessaires à l'octroi des aides financières et que dans l'hypothèse d'une situation administrative inchangée, tel que cela serait son cas, l'administration serait en droit d'octroyer une aide financière pour études supérieures.

Le demandeur prend ensuite position par rapport aux deux motifs de refus avancés par rapport aux demandes visant respectivement le semestre d'hiver et le semestres d'été de l'année 2016/2007, à savoir, premièrement, le constat qu'il n'aurait pas fourni de certificat émanant des autorités belges et, deuxièmement, que le certificat fourni par lui mentionnerait une raison administrative de refus, en l'occurrence le dépassement des délais légaux pour l'introduction d'une demande.

Ainsi, il estime qu'en lui accordant à deux reprises une aide financière sur base d'un certificat ancien, le Cedies aurait établi un précédent qu'il serait tenu de suivre par la suite et

cela d'autant plus que l'administration aurait une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les documents nécessaires à l'octroi des aides lorsque l'administré se trouve placé dans une situation identique.

Ensuite, le demandeur continue à reprocher au Cedies d'avoir adressé le courrier du 19 octobre 2016 à son ancienne adresse, tout en soulignant qu'il aurait clairement indiqué sur le formulaire de demande d'aide avoir changé d'adresse et y aurait joint son contrat de bail à Budapest. Il aurait en outre fourni un certificat de composition de ménage en annexe du même formulaire suivant laquelle il était domicilié en Belgique sans que l'adresse au Luxembourg n'ait été mentionnée par lui, de sorte que ce serait sans fondement que le Cedies aurait correspondu avec lui à l'adresse au Luxembourg puisqu'il ne se serait agi ni de l'adresse avec laquelle il aurait souhaité communiquer ni de son adresse légale. En tout cas, le 19 octobre 2016 il n'y aurait plus résidé et n'y aurait plus été joignable, de sorte que le ministre ne saurait se retrancher derrière l'enregistrement au Luxembourg jusqu'au 18 octobre 2016.

Il reproche dans ce contexte encore au ministre de confondre les notions de domicile et de résidence, le domicile étant, d'après le demandeur, l'adresse légale d'une personne, c'est-à-dire le lieu auquel tous les actes officiels sont adressés, alors que la résidence serait le lieu où il habite la plupart du temps. Une notification de l'administration visant le caractère incomplet d'un dossier devrait, pour être efficace et valable, avoir été en l'état de toucher l'intéressé et devrait être entreprise avec diligence et notamment via l'adresse de correspondance indiquée par l'administré sur le formulaire de demande. En l'occurrence, le courrier aurait dû être adressé à son domicile légal.

S'agissant du motif de refus avancé par rapport à la demande d'octroi d'une aide financière pour études supérieures pour le semestre d'été 2016/2017, le demandeur donne à considérer que la non-obtention d'un certificat belge valable découlerait directement des actions et décisions antérieurement prises par le ministre, l'erreur de l'administration résidant, d'après le demandeur, dans l'envoi d'un courrier à son ancienne adresse l'ayant ainsi empêché de solliciter à temps auprès de l'administration belge un certificat de refus de bourses pour l'année en question, puisque toute demande auprès des autorités belges devrait se faire avant le 15 décembre.

En tout cas, étant placé dans une situation administrative identique que celle des années antérieures et ayant été implicitement et tacitement dispensé d'obtenir le certificat litigieux, le demandeur donne à considérer qu'il n'aurait pas vu la nécessité de faire une demande auprès des autorités belges plus tôt.

En conclusion, le demandeur estime qu'il ne pourrait pas lui être reproché de ne pas avoir respecté certains prescrits légaux, alors que ce non-respect découlerait directement des erreurs respectivement du comportement de l'administration, le demandeur estimant qu'il se trouverait victime d'une certaine rigidité de l'administration luxembourgeoise et d'un manque de diligence de sa part.

S'agissant du motif fondé sur le principe de la confiance légitime, le demandeur estime que les jurisprudences citées par la partie étatique ne seraient pas à suivre. Plus particulièrement, le jugement du tribunal administratif du 13 juin 2016, numéro 36100, serait à écarter puisque la situation de l'espèce serait différente, l'étudiant visé dans cette affaire ayant changé de formation et d'établissement scolaire ce qui ne serait pas son cas. Le

demandeur cite, à cet égard, encore un arrêt de la Cour administrative du 2 avril 2015, numéro 35541C du rôle.

Il donne à considérer que le comportement antérieur adopté par le Cedies n'aurait pas été illégal puisqu'il existerait une certaine marge d'appréciation quant au caractère complet d'un dossier de demande d'aide financière pour études supérieures, l'administration ne violant pas la loi lorsqu'elle octroie à un administré une aide financière pour études supérieures en l'absence du document normalement requis, si la situation est similaire aux années précédentes en tous points et pour lesquelles il avait obtenu des aides financières.

En tout état de cause, s'agissant du semestre d'hiver 2016/2017, le Cedies l'aurait implicitement et tacitement dispensé de faire les démarches nécessaires dans son pays de résidence pour fournir le certificat administratif adéquat. Pour le semestre d'été de la même année, le Cedies aurait notifié tardivement son obligation de fournir un nouveau certificat belge. Le demandeur estime que conformément à la jurisprudence des juridictions administratives, l'administré serait en droit d'exiger de l'autorité administrative qu'elle ne se départisse pas brusquement d'une attitude suivie dans le passé, de sorte que le principe de confiance légitime s'appliquerait en l'espèce.

Enfin, le demandeur insiste sur l'indemnité de procédure de 1.500 € réclamée, en donnant à considérer qu'il aurait accompli toutes les diligences nécessaires pour parvenir à un arrangement à l'amiable en introduisant, d'un côté, un recours gracieux et en faisant, par ailleurs, appel au médiateur, tout en relevant que malgré la recommandation de celui-ci en sa faveur, l'administration ne serait pas favorable à un réexamen de son dossier.

Dans sa duplique, l'Etat reprend, en substance, son argumentation développée dans sa réponse, tout en contestant l'affirmation du demandeur suivant laquelle la date limite pour l'introduction d'une demande en Belgique aurait été le 15 décembre, alors que d'après l'article 2, paragraphe 1 de l'arrêté du gouvernement de la communauté française fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocation d'études supérieures ainsi que les conditions de leur octroi, la date limite serait le 31 octobre. Le demandeur s'appuierait ainsi à tort sur une certaine rapidité de réaction de la part de l'administration luxembourgeoise, alors que pourtant il lui aurait incombé de respecter les procédures et de faire les démarches nécessaires dans son pays de résidence avant d'introduire une demande afférente au Luxembourg. Bien que ce soit regrettable que le courrier du 19 octobre 2016 ne soit pas parvenu au requérant, cela, suivant le délégué du gouvernement, pour des raisons qui incomberaient au demandeur lui-même, il ne s'agirait là pas d'un argument pertinent puisque rien n'aurait empêché le demandeur d'entreprendre les démarches en Belgique entre le 1^{er} juillet et le 7 octobre, jour du dépôt de sa demande d'une aide financière au Luxembourg.

Le délégué du gouvernement insiste encore sur la considération que le ministre exigerait à bon droit un certificat pour toute l'année académique et non pas pour chaque semestre, puisque le document des allocations d'études serait valable pour toute l'année académique, ce certificat n'étant en tout cas pas émis pour toute la durée des études.

L'argumentation du demandeur suivant laquelle le ministre aurait une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les documents à fournir, serait encore à rejeter comme étant non fondée.

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. ».

L'article 2, paragraphe (3) e) du règlement grand-ducal du 27 août 2014 dispose que :

« (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. ».

Il se dégage de ces dispositions 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, fournir un certificat, émanant de l'autorité compétente du pays de résidence du ménage dont il dépend, indiquant les montants susceptibles d'être alloués, respectivement le motif du refus. L'article 8 énonce encore clairement qu'à défaut de produire le certificat requis, les aides sont refusées.

L'article 2, paragraphe (3) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, précité, énonce encore clairement que les certificats doivent se référer à l'année académique concernée et être renouvelés chaque année.

Au regard du libellé de l'article 8, précité, de la loi du 24 juillet 2014 et de l'article 2, paragraphe (3) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, et plus particulièrement de l'emploi de l'indicatif présent (« entraîne un refus ») à l'article 8, précité, de même que de la précision figurant au règlement grand-ducal du 27 août 2014 que les certificats doivent être renouvelés chaque année sans aucune réserve, le constat s'impose que le ministre ne dispose pas d'une marge d'appréciation pour accepter un certificat visant une année antérieure, respectivement pour dispenser l'étudiant de la fourniture d'un tel certificat.

Il convient de relever que si 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 2004, le législateur a encore souligné l'importance de ce certificat de même que l'obligation de l'étudiant de faire les démarches afférentes dans le pays de résidence du ménage dont il dépend, 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 2004¹ 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*

¹ Doc. Parl. 6975 exposé des motifs et commentaire des articles.

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 la conclusion ci-avant retenue par le tribunal que l'étudiant doit fournir, en toute hypothèse et sous peine de refus de l'aide financière pour études supérieures, un certificat indiquant les sommes qu'il peut obtenir dans le pays de résidence du ménage dont il dépend.

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, respectivement pour contrôler les conditions d'octroi des aides, de calculer le différentiel qu'il est obligé de verser à l'étudiant. L'exigence de la fourniture d'un nouveau certificat pour chaque année académique pour laquelle une aide est réclamée permet encore au ministre de s'assurer de l'actualité de la situation de l'étudiant dans le pays de résidence du ménage dont il dépend, étant relevé que d'une année à l'autre tant la situation familiale, que la situation financière du ménage dont il dépend, que le cadre légal de l'attribution des aides dans le pays de résidence du ménage dont l'étudiant dépend peuvent changer.

En l'espèce, le demandeur a produit à l'appui de sa demande visant le semestre d'hiver 2016/2017 un certificat du 17 octobre 2014 visant l'année académique 2014/2015, dont il se dégage qu'il ne bénéficie pas d'aide pour études supérieures en Belgique au motif qu'il fréquente une école située dans un pays étranger alors qu'il existe en Belgique des études ayant une finalité comparable, le demandeur admettant ne pas avoir introduit une demande afférente pour l'année académique 2016/2017.

Au regard des principes retenus ci-avant, le certificat ainsi produit ne correspond pas aux exigences de l'article 8 de la loi du 24 juillet 2014, et de l'article 2, paragraphe (3) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, puisqu'il ne s'agit pas d'un certificat visant l'année académique pour laquelle les aides sont demandées, 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, le refus étant, aux termes de l'article 8, précité, la conséquence nécessaire du défaut de fournir le certificat requis.

C'est encore à bon droit que le ministre a refusé d'accorder une aide financière pour le semestre d'été 2016/2017 dans la mesure où le certificat remis ne correspond pas non plus aux exigences légales et réglementaires précitées, en ce que le certificat comporte un refus pour des raisons administratives au sens de l'article 2, paragraphe (3) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, en l'occurrence un motif tenant au dépassement du délai d'introduction de la demande.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le ministre a pu, sans violer la loi, refuser les aides litigieuses.

Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argumentation du demandeur suivant laquelle le ministre aurait, en vertu d'un pouvoir d'appréciation dont il disposerait, dû accepter sa demande sur base d'un ancien certificat. En effet, tel que cela a été retenu ci-avant, le ministre ne dispose en l'espèce d'aucune marge d'appréciation pour accepter un certificat autre que celui prévu par la loi.

Le demandeur n'est pas non plus fondé à se prévaloir, sur le fondement de la confiance légitime, du fait que l'administration a, pour l'année 2015/2016, accepté un certificat de l'année précédente.

En effet, le principe de confiance légitime s'apparente au principe de la sécurité juridique et a été consacré tant par la jurisprudence communautaire en tant que principe du droit communautaire, que par la jurisprudence nationale en tant que principe général du droit.

Ce principe général du droit tend à ce que les règles juridiques ainsi que l'activité administrative soient empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière à ce qu'un administré puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'application d'un même texte de l'ordonnement juridique par rapport à une même situation administrative qui est la sienne.

Il y a lieu de rappeler, d'une manière générale, qu'un administré ne peut prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà de ses attentes, justifiées ou non, l'autorité administrative a créé à son profit une situation administrative acquise et réellement reconnue ou créé un droit subjectif dans son chef. Ce n'est qu'à cette condition que peut naître dans le chef d'un administré la confiance légitime que l'administration respectera la situation par elle créée, les deux notions de droits acquis et de confiance légitime étant voisines.

C'est ainsi que lorsqu'un particulier diligent est surpris du fait qu'il s'est raisonnablement fié au « *pré-comportement* » objectif de la personne publique, et n'est dès lors pas en mesure de prévoir l'adoption - ou la modification - soudaine d'une disposition de nature à affecter ses intérêts, la « *légitimité* » de sa confiance subjective peut être présumée, et ce avec d'autant plus de force lorsqu'il existe des dispositions concrètes et objectives indéniablement prises dans la confiance. Cette dernière condition en particulier - l'existence de dispositions concrètes et objectives prises dans la confiance - présuppose plus précisément l'existence d'une relation étroitement personnelle entre l'administré et l'administration tel que notamment un acte administratif individuel créateur de droits ou encore une décision individuelle d'ordre pécuniaire.

Ainsi, ce principe général s'entend comme étant la confiance que les destinataires de règles et de décisions sont normalement en droit de porter envers la stabilité, au moins pour un certain temps, inhérente à la situation dont il s'agit sur la base de ces règles et de ces décisions. La constance des rapports entre l'administration et l'administré se dégageant de la sorte ne vaut cependant que *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire toutes choses restant égales par ailleurs tant que le cadre juridique et factuel reste le même. Le principe général du droit de la confiance légitime qui protège l'administré contre les changements brusques et imprévisibles de l'administration ne joue cependant pas au cas où la pratique antérieure suivie par l'administration n'était pas conforme à la loi.

Force est toutefois de constater que dans la mesure où, en l'espèce, le ministre ne dispose pas de marge d'appréciation quant à l'acceptation d'un certificat autre que celui prévu par la loi, le principe général de confiance légitime ne trouve pas une assiette utile dans le cas d'espèce, de sorte que le demandeur n'est pas fondé à se prévaloir de l'acceptation d'un autre certificat dans le passé pour en tirer des droits à son profit, que ce soient des droits acquis pour l'octroi des aides ou encore une dispense du ministre de fournir le certificat requis, et cela d'autant plus que la prise en compte du certificat litigieux est, suivant la partie étatique, le fruit d'une simple erreur matérielle.

S'y ajoute qu'au regard des principes retenus ci-avant, l'acceptation d'un autre certificat dans le passé est nécessairement contraire à la loi, de sorte que le demandeur n'est en tout état de cause pas fondé à invoquer le principe de confiance légitime.

Le demandeur n'est pas non plus fondé à tirer argument du fait que le courrier du 19 octobre 2016, par lequel les services du Cedies se sont adressés à lui pour solliciter la fourniture d'un certificat émanant des autorités belges en relation avec sa demande visant le semestre d'hiver, ne lui est pas parvenu en temps utile pour lui permettre de solliciter le certificat afférent auprès des autorités belges, le demandeur reprochant au Cedies d'avoir adressé la lettre en question à la mauvaise adresse.

S'il est vrai que l'article 2, paragraphe (2) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, aux termes duquel « *toute demande introduite dans le délai fixé au paragraphe 1^{er} et qui est incomplète sur base des documents requis au sens du présent règlement doit être complétée dans un délai d'un mois à partir de la notification sous peine de rejet de la demande de l'aide financière* », permet au ministre de rejeter telle quelle une demande incomplète qui n'a pas été complétée endéans les délais impartis, la situation de l'espèce n'est pas celle visée par cette disposition puisque le ministre n'a pas refusé l'aide au motif d'un dossier incomplet.

En effet, bien que le Cedies ait en l'espèce pris l'initiative d'aviser le demandeur de ce que le certificat requis n'était pas soumis, la situation de l'espèce n'est pas celle visée par l'article 2, paragraphe (2) du règlement grand-ducal du 27 août 2014, puisque le refus du ministre n'est pas fondé sur des considérations tenant à un dossier incomplet, mais sur la considération que le document produit ne correspond pas aux exigences de la loi, respectivement du règlement grand-ducal du 27 août 2014, en ce que le premier certificat produit n'est pas d'actualité pour viser une année antérieure à celle pour laquelle les aides sont sollicitées et le deuxième certificat remis comporte un refus pour des raisons administratives, à savoir le constat que la demande avait été introduite tardivement aux autorités belges.

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 formulée par le demandeur est rejetée.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant 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 le demandeur aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 10 décembre 2018 par :

Annick Braun, vice-président,
Stéphanie Lommel, juge,
Alexandra Bochet, juge,

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 10.12.2018
Le greffier du tribunal administratif