



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 6.4.2011

2011/4032

C(2011) 2227 final

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur la loi du 26 juillet 2010 en matière d'aides financières de l'Etat aux études supérieures, en matière d'aide aux jeunes volontaires et en matière de modération d'impôt ('boni pour enfant') et notamment sur le différent traitement accordé aux travailleurs ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille en raison d'un critère de résidence.

Cette question a déjà fait l'objet d'un échange de courriers entre les autorités luxembourgeoises et les services de la Commission.

Les aides financières de l'Etat aux études supérieures

L'article 2 de la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, tel que modifiée par l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 2010, définit les conditions pour être bénéficiaire de cette aide. Ainsi, parmi les bénéficiaires sont compris: a) les ressortissants luxembourgeois et les membres de sa famille, pour autant qu'ils soient domiciliés au Luxembourg, et b) les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, pour autant qu'ils séjournent au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de travailleur salarié, de travailleur non salarié, de personne gardant ce statut ou de membre de famille de l'une de ces catégories, ou avoir acquis le droit de séjour permanent.

L'octroi des aides financières aux études est donc soumis à une condition de résidence au Luxembourg. La Commission considère que cette condition de résidence, dans la mesure où elle s'applique aux travailleurs salariés ressortissants d'un autre Etat membre au Luxembourg, y compris les travailleurs frontaliers, et aux membres de leur famille, pourrait s'avérer contraire aux dispositions de l'Union européenne relatives à la libre circulation des travailleurs.

Son Excellence Monsieur Jean ASSELBORN
Ministre des Affaires Etrangères
Rue Notre-Dame 5
L - 2911 Luxembourg

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Téléphone: 00 32 (0) 2 299.11.11.

L'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail entre les travailleurs des États membres.

Ce principe d'égalité de traitement est développé dans le droit dérivé dans le règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968, sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Selon son article 7, paragraphe 2, l'égalité de traitement s'étend aux avantages sociaux et fiscaux dans l'Etat membre d'emploi.

Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, les aides financières aux études constituent un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68 (voir notamment les arrêts de la Cour de Justice du 15.03.1989 dans les affaires jointes 389/87 et 390/87 *Echternach et Moritz*, et du 8.06.1999 dans l'affaire C-337/97 *Meeusen*).

Les autorités luxembourgeoises, dans leur lettre du 2 décembre 2010 semblent considérer que les aides financières aux études ne rentrent pas dans la définition d'avantage social, dans la mesure où la modification opérée par la loi du 26 juillet 2010 a pour effet que ces aides sont désormais accordées directement à l'étudiant indépendamment de la situation financière et sociale de ses parents.

A cet égard, la Cour a statué que les membres de la famille à la charge d'un travailleur migrant sont des bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement accordée au travailleur migrant. Dès lors que l'octroi du financement à un enfant d'un travailleur constitue pour le travailleur migrant un avantage social, l'enfant peut lui-même se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, pour obtenir ce financement dans les mêmes conditions que celles appliquées aux enfants des travailleurs nationaux si, en vertu du droit national, il est accordé directement à l'étudiant (arrêt du 26.02.1992 dans l'affaire C-3/90 *Bernini*).

La Cour a également considéré que les travailleurs frontaliers peuvent se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, pour avoir accès aux avantages sociaux dans l'Etat membre d'emploi (arrêts du 27.11.1997 dans l'affaire C-57/96 *Meints* et du 18.07.2007 dans l'affaire C-213/05 *Geven*). De même, les membres de la famille d'un travailleur frontalier ont droit à recevoir les aides financières aux études dans les mêmes conditions que celles s'appliquant aux nationaux de l'Etat membre d'emploi du travailleur (arrêt *Meeusen* cité ci-dessus).

Dans la lettre du 2 décembre 2010, les autorités luxembourgeoises font valoir que la condition de résidence s'applique tant aux ressortissants de l'Union européenne qu'aux ressortissants nationaux. Les autorités nationales considèrent ainsi que leur législation est conforme à l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Meeusen*, où la Cour avait retenu que "dans l'hypothèse où une législation nationale, telle que celle en cause au principal, n'impose pas de condition de résidence aux enfants des travailleurs nationaux pour le financement de leurs études, une telle condition doit être considérée comme discriminatoire, si elle est exigée des enfants des travailleurs ressortissants d'autres Etats membres".

A cet égard, la Commission souligne que la règle d'égalité de traitement inscrite à l'article 7 du règlement 1612/68 prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat.

A moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition du droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers.

De l'avis de la Commission, et compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice (voir notamment l'arrêt du 10.03.1993 dans l'affaire C-111/91 *Commission c. Luxembourg* et l'arrêt dans l'affaire *Meints* mentionné ci-dessus), la condition de résidence, même si appliquée de la même façon aux nationaux et aux non nationaux, peut s'avérer indirectement discriminatoire car elle est plus facilement remplie par les nationaux que par les non nationaux. Elle défavorise tout particulièrement les travailleurs frontaliers, qui par définition, résident dans un Etat membre différent de celui d'emploi, et les membres de leur famille.

Les autorités luxembourgeoises considèrent également que la condition de résidence est conforme à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE¹ qui prévoit la possibilité pour les Etats membres de limiter l'octroi des bourses d'études avant l'acquisition, par le bénéficiaire, du droit de séjour permanent. Elle serait également conforme à la jurisprudence de la Cour dans les affaires *Bidar* (arrêt du 15.03.2005 dans l'affaire C-209/03) et *Förster* (arrêt du 18.11.2008 dans l'affaire C-158/07), où la Cour a dit pour droit qu'un Etat membre peut exiger, pour l'octroi des aides financières aux études, l'existence d'un lien entre cet Etat membre et le bénéficiaire de l'aide, et qu'une condition de résidence sur son territoire est apte à démontrer l'existence de ce lien. Dans ce contexte, les autorités nationales soulignent que si elles étaient tenues d'accorder ces aides à tous les étudiants, indépendamment de leur lien avec le Luxembourg, cela deviendrait une charge financière insoutenable pour l'Etat.

La Commission souligne à cet égard que les travailleurs migrants, y compris les travailleurs frontaliers, et les membres de leur famille, sont soumis aux dispositions du règlement 1612/68. Par ailleurs, l'article 24, paragraphe 2 de la directive mentionne de manière explicite que la limitation relative aux bourses d'études ne s'applique pas aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille.

De même, les arrêts *Bidar* et *Förster* se réfèrent à la situation de citoyens de l'Union européenne qui ne sont ni de travailleurs migrants ni membres de leur famille. Par conséquent, cette jurisprudence n'est pas directement applicable à ces derniers.

Il ne saurait être raisonnablement soutenu, dans le cas des travailleurs frontaliers exerçant leurs activités au Luxembourg, que ceux-ci ainsi que les membres de leur famille qui sont à leur charge n'auraient aucun lien avec cet Etat membre. L'accès des enfants à charge desdits travailleurs au bénéfice des aides financières aux études supérieures sans condition de résidence ne saurait dès lors s'analyser comme un octroi desdites aides à un nombre illimité d'étudiants sans lien avec le Luxembourg.

¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29.04.2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres

Enfin, la Commission souligne que les aides financières aux études doivent être accordées aux membres de la famille à charge des travailleurs migrants indépendamment de leur nationalité. Ceci implique que les membres de la famille d'un travailleur migrant qui sont des ressortissants d'un pays tiers doivent également pouvoir bénéficier de ces aides dans les mêmes conditions que les membres de la famille d'un ressortissant luxembourgeois. Le libellé de l'article 2 de la loi du 22 juin 2000 soulève des doutes à cet égard.

Sans préjudice d'une démonstration à apporter par les autorités luxembourgeoises, du caractère justifié et proportionné à un objectif légitime, le libellé de l'article 2 de la loi du 22 juin 2000 ainsi modifié par la loi du 26 juillet 2010 soulève des doutes du point de vue de la Commission pour ce qui est de sa compatibilité avec l'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68.

L'aide mensuelle aux volontaires

La loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes prévoit à son article 4 que pour pouvoir participer à un service volontaire, le candidat doit avoir accompli sa scolarité obligatoire et être âgé de moins de 30 ans. Par ailleurs, il doit, entre autres conditions, avoir conclu un contrat de volontariat avec une organisation agréée d'accueil ou d'envoi pour réaliser un projet déterminé de service volontaire ou un projet dans le cadre d'un programme de volontariat et résider légalement soit au Luxembourg, soit dans un des Etats visés à l'article 5 de la décision No 1719/2006/CE², c'est-à-dire dans un des Etats membres de l'Union européenne.

Selon les modifications introduites à cette législation par la loi du 26 juillet 2010, l'Etat verse une aide mensuelle aux volontaires âgés de plus de 18 ans et qui résident effectivement et de façon continue au Luxembourg et y ont élu leur domicile légal depuis un an au moins.

De l'avis de la Commission, l'aide mensuelle aux jeunes volontaires pourrait rentrer dans la définition d'avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour de Justice, la notion d'avantage social comprend tous les avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres Etats membres apparaît dès lors comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté.

Dans le cas des aides mensuelles aux jeunes volontaires, il s'agirait en particulier d'un avantage social pour les membres de la famille d'un travailleur. Dès lors, et pour les mêmes raisons que celles exposées dans le cadre des aides financières aux études supérieures, une condition de résidence serait contraire à l'article 7, paragraphe 2 du règlement 1612/68 : en effet, les membres de la famille d'un travailleur frontalier résidant dans un Etat membre autre que le Luxembourg et ayant conclu un contrat de volontariat avec une organisation agréée d'accueil ou d'envoi au Luxembourg pour réaliser un projet

² Décision No 1719/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant le programme « Jeunesse en action » pour la période 2007-2013

déterminé de service volontaire ou un projet dans le cadre d'un programme de volontariat, seraient exclus de la possibilité de recevoir cette aide.

Les autorités luxembourgeoises, dans leur lettre du 2 décembre 2010, se sont limitées à déclarer que ce type d'aide ne constitue pas un avantage social, sans pour autant développer d'argumentations dans ce sens.

La modération d'impôt (boni pour enfant)

La législation luxembourgeoise en matière d'impôt sur le revenu (loi modifiée du 4 décembre 1967 et en particulier son article 122) prévoit deux formes de modérations d'impôt pour enfant: a) une modération d'impôt bonifiée d'office sous forme de boni pour enfants et b) une modération d'impôt sous forme de dégrèvement d'impôt.

Le boni pour enfant est accordé d'office par tranches mensuelles. La modération d'impôt pour un enfant pour lequel un boni a été alloué est réputée avoir été accordée pour la même année au contribuable dans le ménage duquel l'enfant vit.

Lorsqu'un boni n'est pas attribué pour un enfant, le contribuable obtient sur demande, après la fin de l'année d'imposition, une modération d'impôt sous forme de dégrèvement d'impôt à imputer dans la limite de l'impôt du.

La loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant prévoit que le boni pour enfant est octroyé pour tout enfant vivant dans le ménage commun de ses parents ou dans le ménage de son père ou de sa mère qui en assure seul l'éducation et l'entretien, et ouvrant droit aux allocations familiales.

La loi du 26 juillet 2010 a introduit des modifications à la loi du 21 décembre 2007. Désormais, pour les enfants de plus de 18 ans qui poursuivent des études supérieures et pour les jeunes volontaires, le boni pour enfant est réputé faire partie intégrante de l'aide financière de l'État pour études supérieures et de l'aide mensuelle aux volontaires.

Les autorités luxembourgeoises ont relevé dans leur courrier du 2 décembre 2010, que l'octroi du boni pour enfant n'est soumis à aucune condition de résidence. Bien que formellement l'octroi du boni ne soit pas, en effet, lié à une condition de résidence, *de facto* cette condition s'applique, étant donné que le boni fait désormais partie intégrante de l'aide financière aux études supérieures ou de l'aide aux volontaires et que ces deux types d'aides sont elles-mêmes soumises à une condition de résidence. Par conséquent, un enfant d'un travailleur migrant qui est exclu de la possibilité de recevoir l'aide aux études supérieures ou l'aide aux volontaires est également exclu de la possibilité de recevoir le boni pour enfant en tant que partie intégrante de ces aides.

Les autorités luxembourgeoises font valoir également que le but des modifications introduites par la loi du 26 juillet 2010 est d'exclure que dans la même famille, un ou plusieurs enfants bénéficient d'une aide financière de l'état et que leurs parents continuent de bénéficier cumulativement de l'attribution du boni pour enfant: du fait que leur enfant bénéficie d'une aide financière, ces parents n'ont plus droit au paiement d'un boni pour enfant. Les autorités nationales en concluent que cette modification législative n'entraîne aucune situation privilégiée ou un avantage financier au profit des familles ayant à leur charge un enfant résident.

La Commission souligne cependant que le boni pour enfant continue d'exister, en tant que partie intégrante de l'aide financière aux études supérieures et de l'aide aux volontaires, pour les familles résidant au Luxembourg qui ont un enfant qui perçoit ce type d'aides financières.

Par contre, les familles des travailleurs frontaliers, non résidents au Luxembourg, peuvent uniquement bénéficier d'une modération d'impôt sous forme de dégrèvement d'impôt. Cette modération d'impôt est moins favorable que le boni pour enfant, puisqu'elle est accordée uniquement sur demande à la fin de l'année d'imposition et sur la base de l'impôt dû (et donc en fonction des revenus), tandis que le boni est accordé d'office indépendamment des revenus et de l'impôt dû.

De ce fait, il existe un traitement différencié entre les travailleurs résidents au Luxembourg et les non résidents. La Commission considère que ce traitement différent est contraire à l'article 45 TFUE puisque des règles différentes en matière d'imposition sont appliquées de facto à des situations comparables. En effet, la situation d'un résident et celle d'un non-résident qui tire l'essentiel de ses ressources imposables d'une activité exercée dans l'Etat membre d'emploi sont des situations comparables et, par conséquent, elles ne peuvent être soumises à des règles différentes (arrêt du 14.02.1995 dans l'affaire C-279/93 *Schumacker*).

Dans la mesure où le boni peut être considéré comme un avantage social ou fiscal, la condition de résidence liée à son octroi est contraire également à l'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68.

En conséquence, la Commission européenne estime que le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFEU et du règlement 1612/68.

La Commission invite votre gouvernement, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois à compter de la réception de la présente lettre.

Après avoir pris connaissance de ces observations ou si ces observations ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu au même article.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission,
László ANDOR
Membre de la Commission





LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

Le Ministre

Luxembourg, le 26 mai 2011

Monsieur László ANDOR

Membre de la Commission

Commission européenne

B – 1049 Bruxelles

Monsieur le Commissaire,

Dans sa mise en demeure du 6 avril 2011, la Commission déclare estimer que le Grand-Duché de Luxembourg a manqué, du fait de la loi du 26 juillet 2010 en matière d'aides financières de l'Etat aux études supérieures, aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFUE et du règlement 1612/68. Elle invite le gouvernement, conformément à l'article 258 TFUE, à lui faire parvenir ses observations sur cette appréciation du respect, par le Grand-Duché de Luxembourg, de ses obligations au regard du droit de l'Union européenne.

Le gouvernement note qu'il s'agit en fait, de la part de la Commission, d'une appréciation provisoire. En effet, à propos de l'aspect le plus important de la réforme législative du 26 juillet 2010, à savoir les aides financières aux études supérieures elles-mêmes, la Commission indique, à la fin de la section qui y est consacrée dans la mise en demeure (p. 4), que le libellé de la législation luxembourgeoise « soulève des doutes » pour ce qui est de sa compatibilité avec l'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1612/68. Mais elle termine ladite section de sa mise en demeure en réservant « une démonstration à apporter par les autorités luxembourgeoises, du caractère justifié et proportionné à un objectif légitime », du dispositif législatif en question.

Tout en soulignant qu'il avait, dès sa correspondance avec les services de la Commission, développé la nature des objectifs légitimes poursuivis, et que la Commission ne répond provisoirement pas à cet aspect de la défense du dispositif législatif luxembourgeois, le gouvernement se félicite de ce que la

Commission se déclare disposée à examiner l'existence d'un objectif légitime poursuivi. Il est convaincu qu'au terme de cet examen, la Commission viendra à partager l'avis du gouvernement selon lequel le dispositif législatif luxembourgeois n'est pas critiquable au regard des textes du droit de l'Union européenne visés.

L'aide financière de l'Etat aux études supérieures

1. Le gouvernement se réfère à sa prise de position antérieure pour continuer à contester l'applicabilité - la situation des étudiants exclus de l'aide financière en raison de leur résidence en dehors du territoire luxembourgeois - du principe spécifique de non-discrimination en raison de la nationalité tel qu'il résulte de l'article 45 TFUE et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68.

Le dispositif luxembourgeois poursuit en effet, d'une manière qui ne se rencontre pas à propos de dispositifs similaires existant dans d'autres Etats membres (et sur lesquels la Cour de justice a pu se prononcer dans le passé), sur l'idée d'autonomisation du jeune étudiant, auquel est octroyé un droit indépendant à suivre des études d'enseignement supérieur de son choix, « indépendant » signifiant : « en toute indépendance financière de ses parents » (citation des travaux préparatoires, *Document parlementaire* n° 6148, p. 3).

Dès lors, il n'est pas concevable de considérer l'aide financière octroyée à des étudiants comme devant s'intégrer, d'une manière ou d'une autre, dans le budget de leurs parents et comme devant, pour cette raison, être qualifiés d'avantages sociaux au sens de l'article 7 du règlement.

2. Il existe une autre raison – importante – de contester l'applicabilité de l'article 7 du règlement. C'est que la matière des aides financières relève en réalité d'un autre article du règlement 1612/68, l'article 12. Aux termes de l'article 12 :

« Les enfants d'un ressortissant d'un Etat membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre Etat membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat, **si ces enfants résident sur son territoire** ».

Cette portée de l'article 12 est confirmée par la jurisprudence de la Cour (spécialement l'arrêt *Casagrande* du 3 juillet 1974, aff. 9-74 ; ou encore l'arrêt *Di Leo* du 13 novembre 1990, C-308/89).

En analysant les aides financières pour études supérieures en termes d'avantages sociaux, on dénature leur qualification correcte au regard du règlement 1612/68, qui en fait une mesure dans le cadre de l'éducation, liée par l'article 12 du règlement lui-même à la résidence des intéressés sur le territoire de l'Etat. En réalité, l'éducation des jeunes est du ressort de l'Etat de leur *résidence*, qui ne peut se décharger d'une partie des charges d'ordre financier sur un autre Etat.

3. Pour le cas néanmoins où on estimerait que la situation des étudiants en question relève en principe du droit de l'Union européenne, au titre soit de l'article 7 du règlement 1612/68 soit de l'article 48 TFUE, le gouvernement maintient que la condition de résidence constitue un choix législatif objectivement justifié.

Il invite, en premier lieu, la Commission à se reporter à la prise de position du gouvernement du 30 novembre 2010, annexée à la présente, et sur laquelle la mise en demeure à la Commission ne s'est pas prononcée. L'objectif poursuivi est défini aux points I.4 et I.8 de ladite prise de position, qu'il n'est pas utile de répéter ici.

En second lieu, il souligne que la situation du Grand-Duché de Luxembourg, sous l'angle de la proportion de ses résidents qui poursuivent des études supérieures, est tout à fait spécifique. Selon le recensement de la population résidente de 2001, en 2001, 22,3% de la population âgée entre 30 et 34 ans avaient une qualification de niveau enseignement supérieur. Il est estimé (le résultat du dernier recensement n'étant pas encore connu) que ce chiffre se situe actuellement à 28 ou 29%. Or, dans le cadre de l'agenda Europe 2020, le Grand-Duché de Luxembourg s'est fixé comme objectif d'atteindre un taux de 40% de diplômés pour cette même tranche d'âge parmi la population résidente. Il ne s'agit pas là d'un objectif extravagant, mais simplement de l'objectif *minimal* que chaque Etat membre de l'Union européenne doit se fixer pour lui-même selon l'agenda Europe 2020.

Le Luxembourg est, pour ses résidents, à la traîne : dans l'Union européenne en général, plus d'un élève sur deux entament des études supérieures. Il existe un déficit manifeste et spécifique de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les résidents luxembourgeois, déficit que le législateur est en droit de chercher à éliminer par une politique ciblée des aides financières à l'enseignement supérieur spécifiquement destinée aux seuls résidents.

De ce point de vue, les résidents se trouvent dans une situation nettement différente des enfants, résidant à l'étranger, de travailleurs frontaliers. Les travailleurs frontaliers sont dans la même situation que les travailleurs

résidents du point de vue de leurs conditions d'emploi. Ils sont dans une situation radicalement différente en ce qui concerne l'intégration de leurs enfants dans la société luxembourgeoise. Leurs enfants ont (légitimement) d'autres problèmes que de chercher à s'intégrer à la société d'un Etat dans lequel ils ne vivent pas. Ils n'ont pas plus de raisons que d'autres non résidents à se mettre ultérieurement, de manière permanente, à la disposition du marché du travail luxembourgeois.

C'est là la raison pour laquelle le législateur a estimé que les études supérieures suivies par des étudiants non résidents n'étaient pas susceptibles de résoudre le problème, aigu, du déficit en diplômés de l'enseignement supérieur parmi les résidents luxembourgeois, et qu'il n'y avait aucune raison particulière – les ressources budgétaires étant limitées – à promouvoir des études supérieures de non résidents. Le choix du législateur n'étant pas contraire au droit européen, il ne saurait être invalidé par celui-ci.

4. Contrairement à ce qu'indique la Commission, les arrêts *Bidar* et *Förster* ne sont pas étrangers à la problématique débattue. Ils appliquent eux aussi le principe de non-discrimination en raison de la nationalité qui est au cœur de la présente discussion, même si la raison de son applicabilité y était la citoyenneté européenne des étudiants et non leur qualité de membres de la famille d'un travailleur migrant. Mais en mettant l'accent sur le caractère légitime de l'exigence d'un lien suffisant avec l'Etat membre, en acceptant de l'identifier à une condition de résidence qualifiée et en dégageant le lien entre cette condition et les ressources budgétaires limitées qu'un Etat membre donné peut consacrer aux aides pour études supérieures, ces arrêts constituent des précédents utiles dans l'appréciation du bienfondé de la justification avancée par le Luxembourg.

Un autre point qui mérite d'être invoqué dans ce contexte est celui-ci : si le point de vue de la Commission devait prévaloir, la nouvelle situation quant aux conditions d'octroi des aides conduirait à une discrimination, elle-même contraire au droit de l'Union, entre deux situations : d'une part celle des étudiants qui n'invoquent « que » leur qualité de citoyens européens – et auxquels l'aide serait refusée jusqu'au moment déterminé par l'article 24, al. 2 de la directive 2004/38/CE : séjour pendant cinq ans au moins sur le territoire –, d'autre part celle des étudiants enfants de travailleurs frontaliers, desquels aucune condition de résidence ne pourrait être exigée. Cette différenciation ne répondrait à *aucun* objectif légitime au regard de la finalité des aides à études supérieures.

L'aide mensuelle aux volontaires

Il s'agit là d'un aspect du dispositif luxembourgeois nettement moins important en termes d'impact budgétaire que les aides financières à études supérieures.

La contrariété de ce dispositif au droit de l'Union n'est même pas imaginable : le service volontaire ne relève pas de l'une des activités visées par les libertés de circulation du droit européen, et il est impossible de qualifier l'aide aux volontaires d'« avantage social » pour les parents des volontaires, les parents n'ayant aucune obligation de contribuer aux charges d'entretien d'un enfant majeur qui se porte volontaire et est dès lors, dans tous les sens du terme, un individu pleinement autonome.

Dès lors, il n'est sans doute pas utile de rechercher une justification à l'imposition d'une condition de résidence, celle-ci ne relevant pas d'un contrôle sur le plan de l'Union européenne. Néanmoins, on indiquera que les résidents luxembourgeois s'engageront statistiquement bien plus fréquemment, après la fin de leur service volontaire bénéficiant de l'aide, auprès d'ONG *luxembourgeoises*, ce qui représente un avantage pour la société luxembourgeoise, avantage que le législateur était en droit de poursuivre.

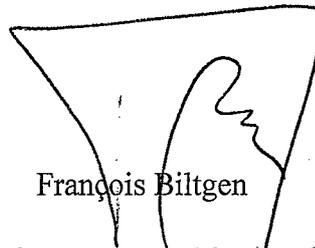
La modération d'impôt (boni pour l'enfant)

Cet élément de la loi du 26 juillet 2010 ne doit pas donner lieu à un malentendu : il a été expliqué dans la prise de position du gouvernement du 30 novembre 2010 que depuis cette loi, un boni pour enfants n'est en réalité – ou en substance, celle-ci étant prise en considération par le droit européen à l'exclusion d'une analyse purement formelle – plus attribué *du tout* aux parents d'étudiants bénéficiant d'une aide financière pour études supérieures. Par conséquent, il ne saurait être question, pour les travailleurs frontaliers, de privation d'un avantage fiscal, cette privation devant s'entendre d'une privation par rapport à la situation des nationaux ou résidents.

Le seul élément de « privation » qu'il est possible de constater est un élément dépourvu de pertinence au regard du droit de l'Union : c'est par comparaison entre l'état du droit antérieur et son état postérieur à la nouvelle loi qu'un avantage, autrefois octroyé aux travailleurs résidents comme aux travailleurs frontaliers, est enlevé à ces derniers – mais aussi

aux travailleurs résidents. Or il convient de noter que, selon la jurisprudence de la Cour, la justification d'un dispositif législatif ne s'apprécie *pas* en comparant un système ancien et le système actuel : les Etats membres restent libres d'aménager leurs systèmes législatifs et de les modifier, sous la seule réserve que le *résultat* de la modification ne soit pas contraire au droit européen (cf., en matière d'aides aux études supérieures, l'arrêt du 20 mars 2001, *Fahmi*, C-33/99, points 22 à 31).

Veillez agréer, Monsieur le Commissaire, l'assurance de ma haute considération.



François Biltgen

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Annexe : courrier du 30 novembre 2010 de Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à Monsieur le Directeur Général de la Direction générale emploi, affaires sociales et égalité des chances