

## **PLAINTE**

# **AUPRÈS DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR NON-RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

**1. Les plaignants :**

**L'Association Européenne pour la défense des Droits de l'Homme  
(AEDH)**

**Président : Pierre BARGE**

**Siège : Rue de la Caserne, 33  
1000 Bruxelles  
Belgique**

**Tél : +32(0)25112100**

**Fax : +32(0)25113200**

**La Ligue des droits de l'homme et du citoyen**

**Président : Jean-Pierre DUBOIS**

**Siège : 138 rue Marcadet  
75018 PARIS  
France**

**Tél : 0033 1 56 55 51 00**

**Fax : 0033 1 42 55 51 21**

**Internationale Liga für menschenrechte – ILMR**

**Président : Fanny Michaela REISIN**

**Siège : GRIEFSWALDERSTRASSE 4  
D-10405 Berlin  
Deutschland**

**Tél : 00 49 30 396 21 22**

**Fax : 00 49 30 396 21 47**

**La Ligue des droits de l'homme – Action Luxembourg ouvert et solidaire  
- LDH – ALOS**

**Président : Claude WEBER**

**Siège : 12, rue Auguste-Laval  
L-1922 Luxembourg  
Grand-Duché de Luxembourg**

**Tél : 00352 43 83 33 1**

**2. Représentés par :**

**Pierre Barge, président de l'AEDH.**

3. Nationalité :  
**Français**
4. Domaine et lieu d'activité respectifs :  
  
**Statuts de l'AEDH, articles 2, 3 et 5, disponibles sur le site internet [www.aedh.eu](http://www.aedh.eu)**  
  
**Statuts de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen, articles 1, 2 et 3, disponibles sur le site [www.ldh-france.org](http://www.ldh-france.org)**  
  
**Statuts de l'Internationale Liga fur menschenrechte, disponibles sur le site [www.ilmr.de](http://www.ilmr.de)**  
  
**Statuts de la Ligue des droits de l'homme – Action Luxembourg ouvert et solidaire - LDH – ALOS, articles 2 et 3, disponibles sur le site [www.ldh.lu](http://www.ldh.lu)**
5. État membre ou organisme public n'ayant pas, de l'avis des plaignants, respecté le droit communautaire :  
**Grand-Duché de Luxembourg**
6. Exposé le plus précis possible des faits reprochés :  
**La présente plainte concerne un critère de résidence imposé par le Grand-Duché de Luxembourg comme condition à l'accès à une aide financière aux études supérieures.**  
  
**Ce critère constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité des travailleurs emportant la violation de l'article 45, § 2 du TFUE, de l'article 7, § 2 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2). Ce critère apparaît de plus comme étant contraire au but et à l'esprit de l'article 73 du règlement n°1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 28, p. 1).**  
  
**Pour l'exposé entier de nos motifs, veuillez vous rapporter à l'Annexe I du présent document.**
7. Dans la mesure du possible, citer la ou les dispositions du droit communautaire (traités, règlements, directives, décisions, etc.) que le plaignant considère comme enfreintes par l'État membre concerné :  
  
**- Article 45, § 2 du TFUE ;**

Plainte auprès de la Commission européenne pour non-respect du droit de l'Union européenne

- **Article 7, § 2 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2) ;**
- **Article 73 du règlement n°1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 28, p. 1).**

**8.** Le cas échéant, mentionner l'existence d'un financement communautaire (en indiquant, si possible, les références) dont bénéficie ou pourrait bénéficier l'État membre concerné, en rapport avec les faits reprochés :

**Sans objet.**

**9.** Démarches éventuelles déjà entreprises auprès des services de la Commission (si possible, joindre une copie des échanges de correspondance) :

**Sans objet.**

**10.** Démarches éventuelles déjà entreprises auprès d'autres institutions ou instances communautaires (par exemple, commission des pétitions du Parlement européen, Médiateur européen). Si possible, indiquer la référence donnée par ces instances à la démarche effectuée par le plaignant :

**Sans objet.**

**11.** Démarches déjà entreprises auprès des autorités nationales - centrales, régionales ou locales - (si possible, joindre une copie des échanges de correspondance) :

**11.1.** démarches administratives (par exemple, plainte auprès des autorités administratives nationales - centrales, régionales ou locales - compétentes, et/ou auprès du médiateur national ou régional) :

**Néant.**

**11.2.** recours devant les tribunaux nationaux ou autres procédures utilisées (par exemple, arbitrage ou conciliation). (Mentionner si une décision ou une sentence a déjà été prononcée et joindre en annexe, éventuellement, le texte de cette décision ou sentence) :

**Néant.**

12. Eventuellement, mentionner ici, et joindre en annexe, les pièces justificatives et les éléments de preuve pouvant être apportés à l'appui de la plainte, y compris les dispositions nationales concernées :

**Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, telle que modifiée par la loi du 26 juillet 2010, particulièrement en son article 2, points a et b, telle que mise en œuvre par le Règlement grand-ducal du 12 novembre 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, spécialement en son article 3.**

**Ces textes figurent à l'Annexe II du présent document.**

13. Confidentialité (cocher l'une des deux cases ci-dessous) :

X  "J'autorise la Commission à divulguer mon identité lors de ses démarches auprès des autorités de l'État membre contre lequel la plainte est dirigée."

"Je demande à la Commission de ne pas divulguer mon identité lors de ses démarches auprès des autorités de l'État membre contre lequel la plainte est dirigée."

14. Lieu, date et signature du plaignant/de son représentant :

**Bruxelles, le 7 mars 2011,**

**Pour l'AEDH, Pierre Barge :**

(Note explicative devant figurer au dos du formulaire de plainte)

Chaque État membre est responsable de la mise en œuvre (transposition dans les délais, conformité et application correcte) du droit communautaire dans son ordre juridique interne. En vertu des traités, la Commission des Communautés européennes veille à l'application correcte du droit communautaire. Par conséquent, lorsqu'un État membre ne respecte pas ce droit, la Commission dispose de pouvoirs propres (le recours en manquement) pour essayer de mettre fin à cette infraction et, le cas échéant, elle saisit la Cour de justice des Communautés européennes. La Commission procède, soit sur la base d'une plainte, soit à partir de présomptions d'infractions qu'elle décèle elle-même, aux démarches qu'elle estime justifiées.

On entend par manquement la violation par les États membres de leurs obligations découlant du droit communautaire. Ce manquement peut consister en un acte positif ou une abstention. On entend par État, l'État membre qui enfreint le droit communautaire, quelle que soit l'autorité - centrale, régionale ou locale - responsable du manquement.

Toute personne peut mettre en cause un État membre en déposant une plainte auprès de la Commission pour dénoncer une mesure (législative, réglementaire ou administrative) ou une pratique imputables à un État membre qu'elle estime contraires à une disposition ou à un principe de droit communautaire. Le plaignant n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir; il n'a pas non plus à prouver qu'il est principalement et directement concerné par l'infraction qu'il dénonce. Il est rappelé que pour qu'une plainte soit jugée recevable, il faut qu'elle dénonce une violation du droit communautaire par un État membre. Il est précisé en outre que les services de la Commission peuvent apprécier, à la lumière des règles et des priorités établies par la Commission pour le lancement et la poursuite des procédures d'infraction, si une suite doit être donnée ou non à une plainte.

Toute personne estimant qu'une mesure (législative, réglementaire ou administrative) ou pratique administrative est contraire au droit communautaire est invitée, préalablement ou parallèlement au dépôt d'une plainte auprès de la Commission, à s'adresser aux instances administratives ou juridictionnelles nationales (y compris le médiateur national ou régional) et/ou avoir recours aux procédures d'arbitrage et de conciliation disponibles. La Commission conseille d'utiliser ces voies de recours administratives, juridictionnelles ou autres, existant en droit national, avant de déposer plainte auprès d'elle, étant donné les avantages que cela peut comporter pour le plaignant.

En faisant appel aux voies de recours disponibles sur le plan national, le plaignant devrait pouvoir faire valoir, en général, son droit de façon plus directe et personnalisée (injonction à l'administration, annulation d'une décision nationale, dommages-intérêts) qu'à la suite d'une procédure d'infraction engagée avec succès par la Commission qui peut parfois prendre un certain temps avant d'aboutir. En effet, avant de saisir la Cour de justice, la Commission est tenue de suivre une phase de contacts avec l'État membre concerné pour essayer d'obtenir la régularisation de l'infraction.

Au surplus, l'arrêt en constatation de manquement prononcé par la Cour de justice n'a pas d'effet sur les droits du plaignant, car il n'a pas pour conséquence de régler une situation individuelle. Il impose seulement à l'État membre de se mettre en conformité avec le droit communautaire. Notamment pour toute demande de réparation individuelle, le plaignant devra s'adresser aux juridictions nationales.

Les garanties administratives suivantes sont prévues en faveur du plaignant.

- a) Après l'enregistrement de la plainte au secrétariat général de la Commission, toute plainte jugée recevable fera l'objet de l'attribution d'un numéro officiel; un accusé de réception indiquant ce numéro, qu'il sera utile de mentionner dans toute correspondance, sera aussitôt adressé au plaignant. L'attribution d'un numéro officiel à une plainte n'implique pas nécessairement qu'une procédure d'infraction sera engagée contre l'État membre en cause.
- b) Dans la mesure où les services de la Commission seront amenés à intervenir auprès des autorités de l'État membre contre lequel la plainte est dirigée, ils le feront en respectant le choix fait par le plaignant au point 15 du présent formulaire.
- c) La Commission s'efforce de prendre une décision sur le fond du dossier (ouverture d'une procédure d'infraction ou classement sans suite du dossier de plainte) dans les douze mois à compter de la date de l'enregistrement de la plainte à son secrétariat général.
- d) Le plaignant est informé préalablement, par le service responsable, lorsque ce service envisage de proposer à la Commission de décider le classement sans suite du dossier. En outre, les services de la Commission tiendront le plaignant informé du déroulement de l'éventuelle procédure d'infraction.

## **Annexe I :**

### **Motifs de la plainte**

La présente plainte concerne un critère de résidence imposé par le Grand-Duché de Luxembourg comme condition à l'accès à une aide financière aux études supérieures.

Ce critère constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité des travailleurs emportant la violation de l'article 45, § 2 du TFUE, de l'article 7, § 2 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2). Ce critère apparaît de plus comme étant contraire au but et à l'esprit de l'article 73 du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 28, p. 1).

Seront successivement abordés : la réglementation européenne en cause, la réglementation nationale querellée, et l'examen de la compatibilité de la seconde avec la première.

### **La réglementation européenne**

L'article 45, paragraphes 1 et 2 du TFUE, prévoit :

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.
2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

L'article 7, paragraphes 1 et 2 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, prévoit :

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 en chômage.
2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

L'article 1, u), i) du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté prévoit :

le terme «prestations familiales» désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille dans le cadre d'une législation prévue à l'article 4 paragraphe 1 point h), à l'exclusion des allocations spéciales de naissance ou d'adoption mentionnées à l'annexe II;

L'article 73 du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 prévoit :

Le travailleur salarié ou non salarié soumis à la législation d'un État membre a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci, sous réserve des dispositions de l'annexe VI.

## **La réglementation nationale<sup>1</sup>**

La loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, telle que modifiée par la loi du 26 juillet 2010, prévoit, en son article 2, points a et b :

Peuvent bénéficier de l'aide financière de l'État pour études supérieures, les étudiants admis à poursuivre des études supérieures et qui remplissent l'une des conditions suivantes:

- a) être ressortissant luxembourgeois ou membre de famille d'un ressortissant luxembourgeois et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg, ou
  - b) être ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un des autres États parties à l'Accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse et séjourner, conformément au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, au Grand-Duché de Luxembourg en qualité de travailleur salarié, de travailleur non salarié, de personne qui garde ce statut ou de membre de famille de l'une des catégories de personnes qui précèdent, ou avoir acquis le droit de séjour permanent.
- (...)

Le Règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 12 novembre 2010, prévoit, en son article 3, alinéa 7 :

(...)

Les étudiants visés à l'article 2 de la loi sont tenus de présenter avec le questionnaire

- une pièce établissant leur identité;
- un certificat de résidence au Grand-Duché de Luxembourg;
- la preuve des autres conditions prévues par la loi.

(...)

---

<sup>1</sup> Cette partie ne contient que les extraits pertinents pour cette plainte. Pour consulter les dispositions légales luxembourgeoises en question, veuillez vous reporter aux Annexes II.

## **Examen de la compatibilité de la mesure contestée avec le droit dérivé européen**

Dans cette partie, on examinera successivement la compatibilité de la mesure nationale contestée avec, premièrement, l'article 7, paragraphes 1 et 2 du Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil et, secondement, l'article 73 du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971. Notre objectif sera de démontrer ce en quoi la mesure querellée constitue, d'une part, une discrimination indirectement fondée sur la nationalité contraire à l'article 45, § 2, TFUE et à l'article 7, § 2, du règlement n°1612/68/CE et, d'autre part, une mesure contraire au but et à l'esprit de l'article 73 du règlement n°1408/71/CE.

### **Chapitre I. Examen de la compatibilité de la mesure contestée avec le règlement n° 1612/68**

Dans ce chapitre, on étudiera d'abord la question du champ d'application du règlement n°1612/68 avant de vérifier la compatibilité des dispositions contestées avec ce règlement au moyen d'un test de proportionnalité.

#### ***Section 1. Champ d'application du règlement n°1612/68***

Dans cette section, on verra les arguments plaidant pour l'application du règlement n°1612/68 à la situation des travailleurs frontaliers travaillant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et désireux de bénéficier d'une aide financière aux études supérieures.

#### **§ 1. Champ d'application *ratione materiae* : l'aide financière de l'État pour études supérieures constitue un « avantage social » au sens de l'art. 7, § 2 du règlement n°1612/68**

Une allocation familiale prévue par une loi sur l'aide financière de l'État pour les études supérieures constitue une « allocation d'éducation » qui doit être considérée comme un « avantage social » au sens de l'article 7, § 2 du Règlement n°1612/68.

En effet, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci après, « la Cour ») que « (...) l'expression “avantages sociaux” à laquelle il est fait référence à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 ne saurait être interprétée limitativement (arrêt du 27 novembre 1997, Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, point 39). En effet, selon une jurisprudence constante, on entend par “avantages sociaux” 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 États membres apparaît, dès lors, comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté européenne (voir arrêts du 14 janvier 1982, Reina,

65/81, Rec. p. 33, point 12; Meints, précité, point 39, et du 12 mai 1998, Martínez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691, point 25). »<sup>2</sup>.

De plus, la Cour a déjà jugé qu'une allocation d'étude allemande constituait un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n°1612/68 (voir arrêts de la Cour du 18 juillet 2007, aff. C-213/05, Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, Rec. I-06347, point. 13, 27 novembre 1997, Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, pt. 26). Dans ces affaires, la Cour a jugé qu'une telle allocation, « (...) qui est accordée automatiquement aux personnes répondant à certains critères objectifs, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, et qui vise à compenser les charges de famille, relève du domaine d'application du droit communautaire (...) en tant qu'avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 ». Or, en l'espèce, le règlement grand-ducal du 12 novembre 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures prévoit, en son article 3, que l'aide financière pour études supérieures mise en place par la loi luxembourgeoise est calculée sur la base du revenu de l'étudiant, composé de son revenu imposable et d'autres revenus ou avantages en nature. Cette aide est donc allouée en fonction de critères objectifs et répond donc bien à la définition d'un avantage social au sens de l'article 7, § 2 du Règlement 1216/68/CE tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour.

Il s'ensuit que l'aide financière mise en place par la réglementation luxembourgeoise querellée entre bien dans le champ d'application matériel de l'article 7, § 2, du règlement n°1612/68.

## **§ 2. Champ d'application *ratione personae* : un travailleur frontalier et sa famille bénéficiant du droit à l'égalité de traitement consacré à l'art. 7, § 2 du règlement n°1612/68**

En ce qui concerne le champ d'application personnel de l'article 7, § 2, du règlement n°1612/68, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que « la qualité de travailleur frontalier (...) n'(...) empêche en rien de pouvoir prétendre à l'égalité de traitement prévue à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 en ce qui concerne l'octroi d'avantages sociaux. [Comme elle le précise elle-même.] La Cour a déjà jugé que les travailleurs frontaliers peuvent se prévaloir des dispositions de l'article 7 du règlement n° 1612/68 au même titre que tout autre travailleur visé par cette disposition. En effet, le quatrième considérant de ce règlement prévoit, de manière expresse, que le droit de libre circulation doit être reconnu "indifféremment aux travailleurs 'permanents', saisonniers, frontaliers ou qui exercent leur activité à l'occasion d'une prestation de services", et son article 7 se réfère, sans réserve, au "travailleur ressortissant d'un État membre" »<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> CJUE, arrêt du 18 juillet 2007, Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, aff. C-213/05, Rec. I-06347, point. 12.

<sup>3</sup> CJUE, arrêt du 27 novembre 1997, Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, point 50, arrêt du 18 juillet 2007, C-212/05, Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, Rec., p. I-06303, point 24.

Par ailleurs, s'il est vrai que le système luxembourgeois prévoit que l'aide financière soit accordée à l'étudiant et non pas à ses parents (qui sont davantage susceptibles d'être des travailleurs au sens de l'article 7, § 2 du Règlement), la Cour a déjà jugé que, lorsqu'une aide aux études est destinée à un membre de la famille d'un travailleur migrant, il importe peu de savoir à qui cette allocation sera effectivement versée. En effet, la Cour estime que, « (...) l'octroi d'une telle allocation (...), bénéficiant à la famille dans son intégralité (...) est capable de diminuer l'obligation qui pèse [sur le travailleur] (...) de contribuer aux charges de famille (...) ». Selon la Cour, il s'ensuit que cette allocation « (...) constitue pour [ce travailleur] un «avantage social» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. »<sup>4</sup>.

Ainsi, il nous semble que les travailleurs travaillant au Grand-Duché de Luxembourg mais n'y résidant pas entrent dans le champ d'application personnel de l'article 7, § 2 du règlement n°1612/68.

En conclusion, rien ne s'oppose à ce que des travailleurs frontaliers, travaillant au Grand-Duché de Luxembourg sans y avoir leur résidence, puissent se prévaloir des droits garantis par l'article 7, § 2 du règlement n°1612/68 dans le but d'obtenir l'égalité de traitement avec les travailleurs résidant au Grand-Duché en ce qui concerne le bénéfice d'une aide financière pour les études supérieures de leurs enfants.

## ***Section 2. Test de proportionnalité: L'exigence de résidence sur le territoire national pour bénéficier de l'aide financière constitue une mesure indirectement discriminatoire***

Ainsi qu'il ressort de l'article 2 de la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, tel que modifié par la loi du 26 juillet 2010, pris en combinaison avec l'article 3, alinéa 7 nouveau du règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 12 novembre 2010, pour bénéficier de l'aide financière aux études supérieures, un étudiant doit notamment démontrer, par la présentation d'un certificat de résidence au Grand-Duché de Luxembourg, qu'il est domicilié au Grand-Duché ou y séjourne en qualité de travailleur ou de membre de la famille d'un travailleur, ou qu'il y a acquis un droit de séjour permanent. En conséquence, sont exclus du bénéfice de cette aide financière les étudiants ne séjournant pas sur le territoire du Grand-Duché ainsi que les étudiants dont les parents sont des travailleurs qui, bien que travaillant sur le territoire du Grand-Duché, n'y résident pas.

Ayant déterminé que les dispositions en question entraînent bien dans le champ d'application du règlement n°1612/68, il nous reste à présent à déterminer si la différence de traitement opérée par lesdites dispositions entre les travailleurs résidents et non-résidents constitue bien une discrimination fondée sur la nationalité prohibée par le règlement n°1612/68 et, si c'est le cas, si cette discrimination indirecte est

---

<sup>4</sup> CJUE, affaire C-212/05, Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, précité, point 26.

susceptible ou non d'être justifiée par un objectif légitime qu'elle poursuit de façon proportionnée.

### **La mesure nationale constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité**

Tout d'abord, « Il convient de rappeler que la règle de l'égalité de traitement inscrite tant à l'article 49 du TFUE (ancien article 39 CE) qu'à l'article 7 du règlement n° 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. »<sup>5</sup>

Ainsi, « à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de 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. »<sup>6</sup>

« Tel est le cas d'une condition de résidence comme celle en cause (...), qui (...) est naturellement plus facile à respecter pour les travailleurs nationaux que pour ceux des autres États membres. »<sup>7</sup> En effet, c'est essentiellement pour les travailleurs migrants que se pose le problème d'une résidence du travailleur et des membres de sa famille hors de l'État membre d'emploi.

Il s'ensuit que la mesure querellée constitue une mesure indirectement discriminatoire à l'encontre des travailleurs migrants dont la résidence n'est pas située sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Conformément à la jurisprudence de la Cour, une telle mesure ne sera compatible avec l'article 45, § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union que si elle répond à un objectif légitime, si elle est nécessaire à la réalisation de cet objectif et s'il n'existe pas de mesure moins discriminatoire susceptible d'atteindre cet objectif.

### **En ce qui concerne l'existence d'un objectif légitime**

La première condition à remplir pour qu'une mesure puisse être considérée comme proportionnée au sens de la jurisprudence de la Cour est que cette mesure poursuive un objectif légitime.

En l'espèce, officiellement, « Les modifications apportées à la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures visent à adapter le système des aides financières de façon à ce que tout jeune résident (sic) au Luxembourg puisse suivre des études supérieures et ce indépendamment du pouvoir

---

<sup>5</sup> CJUE, arrêt Meints, précité, point 44, arrêt Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, précité, point 18, arrêt Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, précité, point 29.

<sup>6</sup> CJUE, arrêt Meints, précité, point 45, arrêt Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, précité, point 19, arrêt Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, précité, point 30.

<sup>7</sup> CJUE, arrêt Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, précité, point 20, arrêt Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, précité, point 31, arrêt du 27 novembre 1997, H. Meints contre Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aff. C-57/96, Rec. p. I-06689, point 46.

financier ou de la volonté de ses parents. Ces modifications s'inscrivent donc aussi dans les démarches du Gouvernement afin d'augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur »<sup>8</sup>. Il n'est pas contesté que cet objectif constitue bien un objectif légitime.

Cependant, en ce qui concerne plus spécifiquement l'ajout de critères de résidence conditionnant l'accès à l'aide financière, le Gouvernement remarque simplement que ces critères « (...) répondent aux dispositions de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration et de la Directive 2004/38/CE »<sup>9</sup>. Or, s'il est vrai que la disposition en question, telle que modifiée par la loi mise en cause, est conforme à l'article 24, § 2 de la directive 2004/38/CE, elle n'en reste pas moins problématique au regard du règlement n° 1612/68, que le législateur luxembourgeois a manifestement omis de prendre en considération. Le respect de la directive 2004/38/CE auquel le législateur luxembourgeois fait référence ne saurait donc, à notre avis, constituer un objectif susceptible de justifier une violation du règlement n° 1612/68.

Par ailleurs, ainsi qu'il ressort de la presse luxembourgeoise, des avis du Conseil d'État<sup>10</sup> et de la Chambre des salariés<sup>11</sup>, la loi luxembourgeoise, qui supprime les allocations familiales pour les étudiants de plus de 18 ans et les remplace par un système d'aide financière aux études supérieures prenant la forme de bourses et de prêts annuels qui ne sont octroyés qu'aux travailleurs résidant au Luxembourg, aurait en réalité été votée dans un souci d'économie budgétaire. Ainsi, la Chambre des salariés déclare dans son avis se devoir « (...) de constater que [ce] (...) projet s'inscrit dans une politique (...) qui vise à réduire ou à ne pas augmenter les prestations pour les salariés frontaliers uniquement »<sup>12</sup>. Un tel objectif budgétaire ne saurait justifier une discrimination indirecte fondée sur la nationalité telle que celle en cause.

### **En ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité de la mesure**

Au surplus, pour le cas où la Cour jugerait que la mesure nationale *a quo* poursuit un objectif légitime en cherchant à rendre les étudiants plus indépendants dans la poursuite d'études supérieures, il nous semble que, en tout état de cause, cette

---

<sup>8</sup> Projet de loi modifiant la loi du 22 juin concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, exposé des motifs, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, sess. ord. 2009-2010, n°6148, p. 2, 2<sup>nd</sup> paragraphe.

<sup>9</sup> *Ibidem*, 6<sup>e</sup> paragraphe.

<sup>10</sup> Projet de loi modifiant la loi du 22 juin concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, avis du Conseil d'État du 26/06/2010, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, sess. ord. 2009-2010, n°6148<sup>1</sup>, p. 2 : « (...) l'on a cru comprendre, à la lecture de la presse, que l'œuvre législative soumise a été initiée par la volonté de comprimer les déficits publics ».

<sup>11</sup> Projet de loi modifiant la loi du 22 juin concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, avis de la Chambre des salariés du 5/07/2010, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, sess. ord. 2009-2010, n°6148<sup>4</sup>, p. 2-3, point 5 : « Si les auteurs du projet le présentent comme une nécessité en vue de rendre le jeune étudiant plus indépendant que ses parents (...), les observateurs avertis de l'actualité politique luxembourgeoise savent pertinemment que le projet s'inscrit dans le cadre des mesures d'assainissement des finances publiques annoncées par le Gouvernement il y a quelques semaines ».

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 10, § 15<sup>ter</sup>.

mesure ne remplit pas le second critère de proportionnalité qui implique que ladite mesure soit apte à réaliser l'objectif qu'elle cherche à atteindre sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En effet, en l'espèce, il faut constater que l'introduction dans les critères d'attribution de l'aide financière d'une condition relative à la résidence de l'étudiant n'est pas susceptible de permettre à davantage d'étudiants d'acquérir un diplôme de l'enseignement supérieur, que du contraire.

De plus, il faut noter que le critère de la condition de résidence semble être un critère d'application stricte, qui ne prévoit pas d'exceptions pour les travailleurs frontaliers puisque son objectif est de les exclure du bénéfice des aides de l'État, ainsi qu'il ressort de l'avis de la Chambre des salariés<sup>13</sup>. Or, la raison pour laquelle, dans les arrêts Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen (précité) et Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern (précité), la Cour avait été amenée à admettre une discrimination indirecte fondée sur la durée de la résidence dans l'octroi d'un avantage social aux travailleurs frontaliers, c'était précisément en raison du fait qu'il apparaissait, en l'espèce, que les autorités allemandes ne considéraient pas la résidence « comme le seul lien de rattachement à l'État membre concerné ». En effet, dans ces affaires, une « contribution significative au marché du travail national constituait également un élément valable de l'intégration »<sup>14</sup> requise par la mesure en cause. Ces mesures, en ouvrant le bénéfice de l'aide financière en question aux personnes participant au marché du travail allemand sans pour autant résider sur le territoire de la République allemande, permettaient donc aux travailleurs frontaliers de bénéficier également des avantages sociaux en cause.<sup>15</sup> Au contraire, la loi luxembourgeoise ne prévoit pas de telle exception en faveur des travailleurs frontaliers, qui sont donc automatiquement exclus du bénéfice des avantages sociaux en question.

En conclusion, la mesure luxembourgeoise excluant du bénéfice de l'aide financière destinée à fournir une aide aux étudiants poursuivant des études supérieures constitue une mesure indirectement discriminatoire à l'encontre des travailleurs frontaliers en ce qu'elle exclut du bénéfice de ladite aide les personnes n'ayant pas établi leur résidence sur le territoire luxembourgeois. Partant, cette mesure viole l'article 49 TFUE ainsi que l'article 7, § 2 du Règlement n°1612/68.

## **Chapitre II. Examen de la compatibilité de la mesure contestée avec le règlement n° 1408/71**

Dans ce chapitre, on étudiera d'abord la question de savoir si la mesure querellée entre bien dans le champ d'application du règlement n° 1408/71. Ensuite, on étudiera la question de la compatibilité des dispositions contestées avec ce règlement.

---

<sup>13</sup> Voir *supra*.

<sup>14</sup> CJUE, arrêt Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, point 25, arrêt Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, point 36.

<sup>15</sup> CJUE, arrêt Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen, point 23, arrêt Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, point 34.

### ***Section 1. Champ d'application du règlement n° 1408/71***

On verra d'abord le champ d'application matériel puis personnel du règlement n°1408/71 afin d'apprécier s'il s'applique à la situation en cause.

#### **§ 1. Champ d'application *ratione materiae* : l'aide financière aux études constitue une « prestation familiale » au sens de l'article 1, u), sous i) du règlement n°1408/71**

En ce qui concerne le champ d'application matériel de l'article 73 n°1408/71, il est déterminé par le terme « prestations familiales » qui y figure. Ce terme est défini par l'article 1, u), sous i) dudit règlement, qui précise que le terme « prestations familiales » désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille. Cet article a par ailleurs déjà été explicitée par la Cour, qui « (...) a précisé à plusieurs reprises qu'une prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale dans la mesure où la prestation en cause est octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie et où elle se rapporte à l'un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n°1408/71 ». <sup>16</sup>

Or une prestation telle que l'aide financière aux études supérieures en cause dans la présente affaire remplit ces conditions.

« S'agissant de la première condition, il y a lieu d'observer que les dispositions relatives à l'octroi de (...) [l'aide financière] confèrent aux bénéficiaires un droit légalement défini et que celle-ci est accordée automatiquement aux personnes qui répondent à certains critères objectifs, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels » <sup>17</sup>. En effet, en vertu de l'article 3 du Règlement grand-ducal du 12 novembre 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, cette aide financière est calculée sur base du revenu de l'étudiant, composé de son revenu imposable et d'autres revenus ou avantages en nature.

En ce qui concerne la seconde condition, il nous semble que l'objectif de cette prestation est bien de compenser les charges de famille au sens de l'article 1<sup>er</sup>, sous u), i), du règlement n° 1408/71. En effet, ainsi qu'il a été dit plus haut concernant le règlement n°1612/68, la Cour a déjà jugé que, lorsqu'une aide aux études est destinée à un membre de la famille d'un travailleur migrant, « (...) l'octroi d'une telle allocation (...), bénéficiant à la famille dans son intégralité (...) est capable de diminuer l'obligation qui pèse [sur le travailleur] (...) de contribuer aux charges de famille (...) » <sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> CJUE, arrêt Hoever et Zachow, aff. jointes C-245/94 et C-312/94, Rec. p. I-04895, point 18.

<sup>17</sup> *Ibidem*, point 20

<sup>18</sup> CJUE, arrêt Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern, aff. C-212/05, précité, point 26

L'aide financière aux études supérieures mise en place par la législation luxembourgeoise constitue donc une prestation familiale au sens de l'article 4, u), sous i) du règlement n°1408/71.

## **§ 2. Champ d'application *ratione personae* : les enfants de travailleurs frontaliers entrent dans le champ d'application de l'article 73 du règlement n°1408/71**

L'article 73 du règlement n°1408/71 prévoit l'égalité dans l'accès aux prestations familiales entre le travailleur qui, bien que soumis à la législation d'un État membre pour son travail, réside cependant avec sa famille sur le territoire d'un État membre, et le travailleur qui réside sur le territoire du premier État.

Or, en l'espèce, l'aide financière prévue par la législation luxembourgeoise querellée a pour objet de faire de l'étudiant le seul destinataire de l'aide financière aux études supérieures. Les travailleurs, qu'ils résident ou non sur le territoire du Grand-Duché, ne sont donc pas les destinataires de cette aide.

Néanmoins, il nous faut que constater que, dans sa jurisprudence concernant l'application du principe d'égalité inscrit à l'article 73 du règlement n°1408/71 à la famille d'un travailleur migrant (en particulier dans l'arrêt de la Cour du 10 octobre 1996, *Hoever et Zachow*, précité), la Cour de Justice a déjà eu l'occasion de préciser que les droits que les membres de la famille d'un travailleur migrant tirent de l'article 73, « (...) dont l'objet est précisément de garantir pour les membres de la famille qui résident dans un État membre autre que l'État compétent l'octroi des prestations familiales prévues par la législation applicable » (arrêt *Hoever et Zachow*, précité, point 32), ne constituent pas des droits dérivés que ces personnes tireraient des droits revenant au travailleur mais des droits propres que ces personnes sont donc habilitées à invoquer en leur nom propre.

Il s'ensuit que, en ce qui concerne l'application de l'article 73 du règlement n°1408/71, il importe peu de savoir à qui précisément revient l'aide financière en question, car le droit à l'égalité dans le bénéfice des prestations sociales appartient directement aux enfants des travailleurs migrants.

## ***Section 2. La mesure contestée constitue une violation de l'article 73 du règlement n°1408/71***

Dans son arrêt *Hoever et Zachow* (précité, point 34) ainsi que dans d'autres arrêts,<sup>19</sup> la Cour a eu l'occasion de « (...) relever que l'article 73 du règlement n°1408/71 vise notamment à empêcher qu'un État membre puisse faire dépendre l'octroi ou le montant de prestations familiales de la résidence des membres de la famille du travailleur dans l'État membre prestataire, afin de ne pas dissuader le travailleur communautaire d'exercer son droit à la libre circulation ». Or, en l'espèce, puisque l'octroi de l'aide financière de l'État aux études supérieures, qui constitue une prestation familiale, est soumis à la condition que l'étudiant membre de la famille

<sup>19</sup> Notamment l'arrêt du 5 octobre 1995, *Imbernon Martínez*, C-321/93, Rec. p. I-2821, point 21 et l'arrêt du 12 juin 1997, *Garcia*, C-266/95, Rec. p. I-03279, point 28.

d'un travailleur migrant ou le parent de cet étudiant travaillant sur le territoire du Grand-Duché, réside sur le territoire luxembourgeois, ce travailleur migrant pourrait être dissuadé d'exercer son droit à la libre circulation.

« Il serait par conséquent contraire au but et à l'esprit de l'article 73 du règlement n° 1408/71 de priver (...) [l'enfant] d'un travailleur du bénéfice d'une prestation à laquelle il aurait pu prétendre s'il était resté dans l'État prestataire »<sup>20</sup>.

## Conclusion

Par ces motifs, nous demandons à la Commission d'introduire contre le Grand-Duché de Luxembourg devant la Cour de Justice de l'Union européenne un recours en manquement ayant pour objet de faire constater que, en introduisant une condition de résidence sur le territoire du luxembourgeois pour l'octroi d'une aide financière aux études supérieures, le Grand-Duché du Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, de l'article 45 TFU, et de l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

---

<sup>20</sup> CJUE, arrêt Hoever et Zachow, précité, point 36

## Bibliographie

### *I. Législation*

Projet de loi modifiant la loi du 22 juin concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, exposé des motifs, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, sess. ord. 2009-2010, n°6148 (les documents parlementaires sont disponibles sur le site [www.legilux.public.lu](http://www.legilux.public.lu)).

Projet de loi modifiant la loi du 22 juin concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, avis du Conseil d'État du 26/06/2010, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, sess. ord. 2009-2010, n°6148<sup>1</sup> (disponible sur le site [www.legilux.public.lu](http://www.legilux.public.lu)).

Projet de loi modifiant la loi du 22 juin concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, avis de la Chambre des salariés du 5/07/2010, *Documents parlementaires*, Chambre des députés, sess. ord. 2009-2010, n°6148<sup>4</sup> (disponible sur le site [www.legilux.public.lu](http://www.legilux.public.lu)).

Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (texte figurant à l'Annexe II).

Règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (texte figurant à l'Annexe II).

Loi du 26 juillet 2010 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant, la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes et le Code de la Sécurité sociale – Livre IV – prestations familiales (texte figurant à l'Annexe II).

Règlement grand-ducal du 12 novembre 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (texte figurant à l'Annexe II).

### *II. Jurisprudence*

CJUE, arrêt du 14 janvier 1982, *Reina*, aff. 65/81, Rec. p. 33.

CJUE, arrêt du 5 octobre 1995, *Imbernon Martínez*, aff. C-321/93, Rec. p. I-2821.

CJUE, arrêt du 10 octobre 1996, *Hoever et Zachow*, aff. jointes C-245/94 et C-312/94, Rec. p. I-04895.

CJUE, arrêt du 12 juin 1997, *Garcia*, aff. C-266/95, Rec. p. I-03279.

Plainte auprès de la Commission européenne pour non-respect du droit de l'Union  
européenne

CJUE, arrêt du 27 novembre 1997, *H. Meints contre Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, aff. C-57/96, Rec. p. I-06689.

CJUE, arrêt du 12 mai 1998, *Martínez Sala*, aff. C-85/96, Rec. p. I-2691.

CJUE, arrêt du 18 juillet 2007, aff. C-212/05, *Gertraud Hartmann contre Freistaat Bayern*, Rec. p. I-06303.

CJUE, arrêt du 18 juillet 2007, *Wendy Geven c. Land Nordrhein-Westfalen*, aff. C-213/05, Rec. p. I-06347.

## **Annexe II : Dispositions législatives et réglementaires querellées**

### **Table des matières**

Dispositions querellées avant leur modification :

Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.

Règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.

Dispositions modificatrices querellées :

Loi du 26 juillet 2010 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (...) (extraits).

Règlement grand-ducal du 12 novembre 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.