



UCL
Université
catholique
de Louvain

CAHIERS
DU **CeDIE** WORKING
PAPERS

N° 2013/7

LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET DES CITOYENS

Jean-Yves Carlier* et Cédric Cheneviere** (dir.)

Mis en ligne/uploaded : 16 décembre 2013

* Professeur aux universités de Louvain et de Liège ; avocat au Barreau de Nivelles. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : jean-yves.carlier@uclouvain.be.

** Assistant à la Faculté de droit (Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen - CeDIE) et à l'Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : cedric.cheneviere@uclouvain.be.

Le présent texte peut être uniquement utilisé à des fins de recherche individuelle. Toute reproduction ou diffusion, que ce soit en version papier ou électronique, est soumise au consentement de l'(des) auteur(s). L'auteur est libre d'en publier le contenu ailleurs mais assume alors l'entière responsabilité du respect de ses obligations vis-à-vis de tout éditeur tiers.

This text may be used for personal research purposes only. Any reproduction or diffusion for other purposes, whether in hard copy or electronic format, requires the consent of the author(s). The author is free to publish the text elsewhere but then assumes full responsibility for complying with the obligations imposed by any third party.

Les Cahiers du CeDIE doivent être cités comme suit : Auteur, Titre, Cahiers du CeDIE année/numéro, www.uclouvain.be/cedie, suivi de la date à laquelle il a été consulté.

The CeDIE Working Papers should be cited as follows: Author, Title, CeDIE Working Paper year/number, www.uclouvain.be/cedie, followed by the date it was consulted.

ISSN 2034-6301

© CeDIE

Published in Belgium by:
Université catholique de Louvain
CeDIE – Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen
Collège Thomas More
Place Montesquieu, 2
1348 Louvain-la-Neuve
Belgique / Belgium

www.uclouvain.be/cedie

Contact : cedie@uclouvain.be

RÉSUMÉ – ABSTRACT

(FR) Ce cahier reprend certaines contributions présentées lors du colloque belgo-luxembourgeois consacré à la libre circulation des travailleurs et des citoyens (12 novembre 2013, Louvain-la-Neuve). Ce colloque fut coorganisé par le Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen (CeDIE) de l'université catholique de Louvain et par l'université du Luxembourg. Il s'inscrit dans le cadre du réseau d'experts européens sur la libre circulation des travailleurs (FMoW) coordonné par l'université de Nijmegen et financé par la Commission européenne.

(EN) This paper is a collection of a few contributions which were presented during the colloquium on Free Movement of Workers and Citizens (12 November 2013, Louvain-la-Neuve). The colloquium was organised together by the Charles de Visscher Center for International and European Law (CeDIE) of the Université catholique de Louvain and the University of Luxembourg. It is part of the network of European experts on free movement of workers (FMoW) which is coordinated by the University of Nijmegen and funded by the European Commission.

MOTS-CLÉ – KEYWORDS

Libre circulation - Travailleurs et citoyens UE — Droit des étudiants — Droit des travailleurs frontaliers — Belgique — Luxembourg.

Free Movement - Workers and EU Citizens — Student Rights — Cross-Border Worker Rights — Belgium — Luxembourg.

TABLE DES MATIÈRES – TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION (JEAN-YVES CARLIER ET CÉDRIC CHENEVIÈRE) | 5 |
| 1. LA LIBRE CIRCULATION DES ÉTUDIANTS : L'ACCÈS AUX UNIVERSITÉS ET HAUTES ÉCOLES (CÉDRIC CHENEVIÈRE) | 7 |
| 2. LA LIBRE CIRCULATION DES ÉTUDIANTS : LES BOURSES D'ÉTUDES (FRANÇOIS MOYSE) | 12 |
| 3. SÉCURITÉ SOCIALE ET LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET DES CITOYENS : ACTUALITÉ EN DROIT BELGE ET FOCUS SUR LES FRONTALIERS (JEAN-FRANÇOIS NEVEN) | 21 |
| 4. LA SÉCURITÉ SOCIALE : LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS (PLAN DÉTAILLÉ) (ELEFThERIA NEFRAMI) | 30 |
| SUMMARY OF THE COLLOQUIUM | 33 |
| PROGRAMME | 35 |
| PRÉSENTATION DES ORATEURS | 36 |

INTRODUCTION

Jean-Yves Carlier et Cédric Cheneviere

Les libertés de circulation forment l'épine dorsale du projet européen. Toutefois, de nombreuses entraves en restreignent l'exercice. Les libertés de circulation des travailleurs salariés et des étudiants ne font pas exception.

S'agissant en particulier des travailleurs salariés, les atteintes portées à leur mobilité ont conduit la Commission européenne à déposer, le 26 avril 2013, une proposition de directive relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs. Le dépôt de cette proposition législative témoigne à suffisance des défis à relever, de surcroît en pleine crise économique et sociale, pour rendre pleinement effective une liberté instituée il y a près de soixante ans par le Traité de Rome.

Les étudiants doivent également faire face à de nombreux obstacles. Alors que l'Union européenne incite les étudiants à migrer grâce au programme Erasmus, plusieurs États membres, confrontés à d'importants coûts financiers, tentent de limiter leur liberté de circulation soit en leur déniaient l'accès à leurs universités et hautes écoles soit en leur refusant l'octroi de bourses d'entretien et/ou d'études.

Le fait que d'importantes questions relatives à la libre circulation des personnes concernent les travailleurs et les étudiants est probablement l'indice d'un profond malaise qui interroge l'évolution de cette liberté de circulation. Progressivement, par la jurisprudence d'abord, par les textes de droit dérivé ensuite, le champ personnel de la libre circulation s'est considérablement élargi, du travailleur, agent économique, à toute personne, citoyen de l'Union ou apparenté. Si la citoyenneté a vocation à être le statut fondamental, elle n'a pas encore révélé tous ses secrets. D'une part, le principe d'égalité interroge le sort fait aux citoyens sédentaires, en particulier aux membres de leur famille. Faut-il, pour leur reconnaître les mêmes droits que ceux attribués aux citoyens migrants, maintenir un critère lié à la jouissance effective de l'essentiel des droits du citoyen ? Si oui, faut-il y attribuer comme contenu l'obligation de quitter le territoire de l'Union, sorte d'antithèse de la liberté de circulation ? D'autre part, le même principe d'égalité, limité aux citoyens migrants, doit-il nécessairement uniformiser les droits reconnus aux différentes catégories de personnes : travailleur, demandeur d'emploi, retraité, étudiant, membre de la famille ? En particulier si, avant de bénéficier du droit de séjour permanent après cinq ans de résidence, le citoyen doit faire la preuve de certains facteurs de proximité pour bénéficier de droits sociaux, tantôt à charge de l'État d'accueil, tantôt à charge de l'État d'origine, ces mêmes facteurs de proximité doivent-ils être exigés du travailleur et des membres de sa famille ? Leur seule qualité d'agent économique ou assimilé n'est-elle plus suffisante pour présumer leur intégration socio-économique et leur ouvrir un accès inconditionnel aux droits sociaux ? Dit autrement, n'y a-t-il pas un risque de dilution des droits du travailleur dans le statut de citoyen ? A l'heure où l'Europe cherche son souffle, le remplacement des droits concrets du travailleur pour une conception abstraite du citoyen n'est pas nécessairement la meilleure voie pour convaincre chacun que ses intérêts sont portés par ce projet commun. Au-delà de l'égalité et de la liberté, c'est encore et toujours vers la construction de la solidarité que le projet européen doit tendre.

*
**

Outre ces questions générales relatives à l'évolution de la libre circulation des personnes, ce sont les questions spécifiques que pose l'exercice de cette liberté pour les travailleurs salariés et pour les étudiants (avec une attention particulière portée au respect de ces droits en Belgique, au Luxembourg et dans les relations entre ces deux pays, notamment pour les frontaliers) qui ont été abordées lors du colloque belgo-luxembourgeois « *La libre circulation des travailleurs et des citoyens* » qui s'est tenu à Louvain-la-Neuve le 12 novembre 2013.

Le lecteur trouvera ci-après les rapports introductifs des tables rondes ainsi qu'un résumé de l'ensemble du colloque. L'intégralité du colloque est disponible en vidéo sur le site du Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen (CeDIE) : <http://www.uclouvain.be/460552>.

Organisé par l'UCL et l'université du Luxembourg, ce colloque s'inscrit dans le cadre du réseau d'experts européens sur la libre circulation des travailleurs (FMoW), coordonné par l'université de Nijmegen et financé par la Commission européenne.

1. LA LIBRE CIRCULATION DES ÉTUDIANTS : L'ACCÈS AUX UNIVERSITÉS ET HAUTES ÉCOLES

Cédric Cheneviere *

INTRODUCTION

En droit européen, les étudiants relèvent principalement de quatre régimes juridiques différents, déterminés en fonction de leur situation personnelle. La première hypothèse est celle de l'étudiant ressortissant d'un État tiers et qui n'est pas membre de la famille d'un citoyen européen : cet étudiant relève marginalement du droit de l'Union¹. La deuxième hypothèse est celle de l'étudiant (ressortissant, ou non, d'un État membre) et qui est l'enfant d'un travailleur européen migrant : dans ce cas, il bénéficie indirectement des avantages consentis par le droit européen au travailleur salarié ou indépendant migrant². Dans la troisième hypothèse, le citoyen européen cumule à la fois le statut d'étudiant et celui de travailleur salarié ou indépendant migrant : cet étudiant sera considéré, dans le respect de plusieurs conditions, comme étant soit un travailleur salarié soit un travailleur indépendant ; le statut de travailleur l'emportera sur son statut d'étudiant, ce qui lui offrira davantage de droits que ceux reconnus aux « simples » étudiants³. Enfin, la dernière hypothèse, qui sera au centre de cette étude, est celle du simple étudiant : il s'agit d'un citoyen de l'Union qui se rend dans un autre État membre que celui de sa nationalité pour y suivre sa scolarité et qui ne ressortit d'aucun des statuts précédents⁴.

Les obstacles rencontrés par ces « simples » étudiants sont généralement de deux ordres : d'une part, les États membres peuvent rechigner à leur octroyer des bourses⁵, et d'autre part, ils peuvent barrer ou simplement rendre plus compliqué l'accès aux établissements de l'enseignement supérieur aux étudiants provenant d'autres États membres. Cette seconde question se pose avec une acuité particulière en Belgique et en Autriche, en raison d'un afflux

* Assistant à la Faculté de droit (Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen – CeDIE) et chercheur à l'Institut d'études européennes – Université catholique de Louvain.

¹ Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, *J.O.*, 23 décembre 2004, L 375, p. 12. Voyez aussi la proposition de directive du 25 mars 2013 ayant pour objet une refonte de la directive 2004/114/CE, COM(2013) 151 final.

² Voyez l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 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 États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.*, 30 avril 2004, L 158, p. 77 ; voyez aussi les articles 7 et 10 du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, *J.O.*, 27 mai 2011, L 141, p. 1. Voyez toutefois l'arrêt *Giersch* qui s'écarte de la lettre tant de la directive 2004/38/CE que du règlement (UE) n° 492/2011 (C.J., 20 juin 2013, aff. C-20/12) et le commentaire critique de D. MARTIN paru au *J.D.E.*, 2013, p. 270.

³ Voyez par exemple C.J., 21 février 2013, aff. C-46/12, *L.N.*, non encore publié au *Rec.*

⁴ Nous n'envisageons ici que les situations présentant un facteur d'extranéité. S'agissant des situations purement internes, d'éventuelles restrictions (par exemple, le refus d'octroi de bourses par une entité infraétatique aux ressortissants d'une autre entité infraétatique appartenant toutes deux au même État) relèveraient, selon nous et par extrapolation, de la jurisprudence « assurance-soin flamande » (C.J., 1^{er} avril 2008, aff. C-212/06, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon/Gouvernement flamand*, *Rec.*, p. I-1683). Sur cette jurisprudence et ses implications en Belgique, voyez J.-Y. CARLIER, « La Belgique et la libre circulation des citoyens » et C. CHENEVIÈRE, « Quand les crises politiques entre les différentes collectivités fédérées belges perturbent le fonctionnement du marché intérieur », publiés dans la *R.A.E.*, 2013/1, pp. 91-104 et 119-127.

⁵ Sur ce sujet, voyez la contribution de François MOYSE.

d'étudiants respectivement français et allemands. Il n'est donc pas étonnant que la jurisprudence européenne relative à cette question ne concerne quasi exclusivement que ces deux États⁶.

PREMIÈRE ÉTAPE : UNE JURISPRUDENCE PROTECTRICE DES ÉTUDIANTS MIGRANTS

Dès 1985, la Cour de justice pose que « *les conditions d'accès à la formation professionnelle relèvent du domaine d'application du traité* » (*Gravier*), si bien qu'elle en déduit que l'article 18 TFUE (lu en combinaison avec les articles 165 et 166 TFUE) est « *applicable aux conditions fixées par les États membres pour l'accès à l'enseignement supérieur* » (*Commission/Belgique*, 2004)⁷. Sur la base de ce constat, la Cour de justice s'est montrée plutôt inflexible dans un premier temps avant d'adopter une posture moins favorable aux étudiants migrants dans l'arrêt *Bressol*⁸.

Dans ses premières jurisprudences, la Cour de justice a ainsi censuré la législation belge exigeant le versement d'un droit d'inscription complémentaire (« minerval ») aux ressortissants des autres États membres, que ce soit pour l'accès à une haute école (*Gravier*) ou à l'université (*Blaizot*)⁹. La Cour a également jugé contraire au droit européen l'interdiction de séjour opposée par les Pays-Bas à une étudiante française qui, pourtant, avait été préalablement admise dans une haute école néerlandaise : sans droit de séjour, il aurait été impossible pour elle de se rendre aux cours, ce que prohibe le droit de l'Union¹⁰. Elle a également constaté le manquement de la Belgique dès lors qu'un décret de la Communauté française empêchait les étudiants ayant obtenu leur diplôme d'enseignement secondaire dans un autre État membre que la Belgique d'accéder à l'enseignement supérieur organisé par la Communauté française dans les mêmes conditions que les titulaires du certificat d'enseignement secondaire supérieur (diplôme décerné par ladite Communauté) ou du diplôme luxembourgeois équivalent¹¹. Un an plus tard, des motifs comparables conduisirent la Cour de justice à considérer que constituait une discrimination indirecte la loi qui imposait aux étudiants n'ayant pas suivi leur scolarité en Autriche de passer un examen d'entrée dans leur État d'origine afin de pouvoir s'inscrire dans une université autrichienne alors qu'une telle obligation ne pesait pas sur les titulaires d'un diplôme d'enseignement secondaire supérieur autrichien. La Cour de justice n'a pas rejeté une éventuelle justification de ce type de discrimination, mais elle a pointé que l'Autriche était incapable de produire le moindre chiffre étayant sa thèse selon laquelle l'afflux d'étudiants étrangers en médecine menacerait « *l'équilibre financier du système d'enseignement supérieur autrichien et, par conséquent, son existence même* ». De surcroît, les juges européens ont noté qu'« *une demande excessive d'accès à certaines formations peut trouver une solution dans l'adoption de mesures non discriminatoires spécifiques telles que la mise en place d'un examen d'entrée ou l'exigence d'un niveau minimal* »¹².

⁶ Pour un cas concernant la Suède, voyez C.J.U.E., 11 janvier 2007, aff. C-40/05, *Lyyski*, *Rec.*, p. I-99.

⁷ C.J., 13 février 1985, aff. 293/83, *Gravier*, *Rec.*, p. I-593, point 25 ; C.J., 1^{er} juillet 2004, aff. C-65/03, *Commission/Belgique*, *Rec.*, p. I-6427, point 27.

⁸ C.J., 13 avril 2010, aff. C-79/08, *Bressol*, *Rec.*, p. I-2735.

⁹ C.J., 2 février 1988, aff. 24/86, *Blaizot*, *Rec.*, p. 379.

¹⁰ C.J., 26 février 1992, aff. C-357/89, *Raulin*, *Rec.*, p. I-1054.

¹¹ Arrêt *Commission/Belgique* (2004), précité.

¹² C.J., 7 juillet 2005, aff. C-147/03, *Commission/Autriche*, *Rec.*, points 41 et s., sp. 61 à 66.

SECONDE ÉTAPE : UNE JURISPRUDENCE MOINS FAVORABLE AUX ÉTUDIANTS MIGRANTS

La chose était entendue et la Cour de justice l'avait dit clairement : la méthode la plus simple pour canaliser le nombre d'étudiants (nationaux et ressortissants d'autres États membres) revient à organiser un examen d'entrée ou à exiger la preuve d'un niveau minimal. Il n'y a là rien de bien révolutionnaire : la plupart des États membres appliquent cette solution et c'est justement parce que la Belgique n'a pas d'exigences de ce type que les étudiants français ayant échoué aux examens d'entrée quittent l'Hexagone et franchissent le Quiévrain.

En 2003, la Communauté française tenta l'expérience en organisant un examen d'entrée pour tous les étudiants (belges ou non) en médecine vétérinaire. L'exercice se révéla catastrophique pour les étudiants belges : sur les deux cents cinquante places disponibles, trente-quatre étudiants seulement étaient issus de la Communauté française¹³. Généralement, on explique la plus grande réussite des étudiants français à cet examen d'entrée en avançant leur meilleure préparation et leur habitude de participer à des concours¹⁴. Cette meilleure préparation est évidente, ne fût-ce que grâce à l'année préparatoire que la plupart d'entre eux ont suivie en France. On peut admettre sans difficulté qu'ils pouvaient avoir un avantage s'agissant des questions portant sur la langue française, les mathématiques, la physique, la chimie et la biologie. Néanmoins, on reste plus circonspect quand on sait qu'une partie de l'examen portait également sur la géographie, l'histoire et les particularités touristiques de la Belgique¹⁵ : les étudiants belges n'étaient-ils pas favorisés par ces questions ?

Cette question qui suppose de s'interroger sur le niveau des étudiants belges au sortir des études secondaires (et peut-être aussi sur le degré de leur motivation dans la préparation de l'examen d'entrée) ne fut jamais réellement posée. Face à l'inefficacité du dispositif pour freiner l'afflux des étudiants français, la Communauté française adopta une toute autre méthode, celle des quotas. Il s'agit d'un système relativement complexe qui différencie les étudiants selon qu'ils sont « résidents » ou « non résidents » ; ces derniers ne pouvant occuper plus de trente pour cent des places disponibles en première année dans neuf filières paramédicales¹⁶. Le décret de la Communauté française prévoit également l'organisation d'un tirage au sort entre les non résidents si ceux-ci sont plus nombreux que le quota qui leur est réservé.

Ce décret fut attaqué devant la Cour constitutionnelle, laquelle interrogea la Cour de justice. La discrimination indirecte ne faisait aucun doute. L'enjeu n'était pas là. Il restait à déterminer si cette discrimination pouvait être justifiée. La Cour l'admit : la santé publique, en raison d'un risque de pénurie de personnel médical qualifié demeurant sur le territoire au terme des études, constitue un motif légitime permettant de justifier cette restriction à la liberté de circulation des étudiants. Toutefois, la Cour de justice enjoignit à la Cour constitutionnelle de procéder à un

¹³ X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI et L. DETROUX, « La Communauté française ne peut pas accueillir tous les étudiants d'Europe, mais elle doit en prendre fidèlement plus que sa part », in B. Biemar (dir.), *L'enseignement et le droit*, coll. Jeune Barreau de Liège, Limal, Anthémis, 2013, p. 52.

¹⁴ FEF, « Note sur le décret de la Communauté française visant la réduction du nombre d'étudiants étrangers dans les filières vétérinaire et paramédicales », 2009, p. 7.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Pour un descriptif du décret et de l'affaire *Bressol*, voyez notamment Th. ISTASSE, « Les citoyens européens comme enjeu politique : l'exemple de l'accès aux études universitaires », in C. Cheneviere et G. Duchenne (dir.), *Les modes d'expression de la citoyenneté européenne*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2011, pp. 73-85 et A. DEFOSSEZ, « Bressol et Chaverot: la 'non-décision' de la Cour de justice de l'UE », *J.L.M.B.*, 2010, pp. 1996-2005.

examen minutieux – une « analyse objective, circonstanciée et chiffrée » – afin de déterminer si l'objectif réellement poursuivi était bien la santé publique et si la mesure n'allait pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Rarement, on aura vu la Cour de justice encadrer autant l'œuvre du juge national ; la grille d'analyse est précise et laisse une marge de manœuvre toute relative à la Cour constitutionnelle.

À la suite de cet arrêt, la Cour constitutionnelle jugea que la preuve d'un risque effectif pour la santé publique était apportée par la Communauté française s'agissant des cursus de bachelier « en kinésithérapie et réadaptation », « en kinésithérapie » et « en médecine vétérinaire ». En revanche, la Cour annula partiellement le décret en ce qu'il instituait un quota d'étudiants non résidents dans les cursus de bachelier « sage-femme », « en ergothérapie », « en logopédie », « en podologie-podothérapie », « en audiologie » et « d'éducateur spécialisé en accompagnement psycho-éducatif ». Pour ces filières, le Gouvernement de la Communauté française fut incapable de produire des données précises faisant apparaître une diminution de la qualité de l'enseignement, et par voie de conséquence, qu'il existerait un risque pour la santé publique¹⁷.

Par la suite, en 2012, encouragée par ce succès partiel, la Communauté française a décidé d'élargir le champ du décret et de soumettre aux mêmes quotas les étudiants non résidents désirant s'inscrire en première année de médecine ou de sciences dentaires¹⁸. Durant ce même laps de temps, l'Autriche a également institué des quotas dans certaines filières médicales ou paramédicales¹⁹.

QUELQUES QUESTIONS OUVERTES

1. L'argument de la charge excessive pour le financement de l'enseignement supérieur est-il pertinent et, surtout, n'est-il pas dangereux ? La Cour de justice l'avait balayé dans l'arrêt *Bressol* en notant notamment que ce motif n'avait pas justifié l'adoption du décret « non résidents ». En réponse, la Cour constitutionnelle l'a mis en avant (point B.4.5 de son arrêt du 31 mai 2011) et de nombreux auteurs de doctrine y recourent pour justifier une limitation du nombre d'étudiants non résidents²⁰. En somme, l'accès à l'université ou aux hautes écoles serait conditionné par la contribution antérieure de l'étudiant ou de ses parents au financement de l'enseignement supérieur.

Certes, les étudiants originaires d'autres États membres représentent un coût pour les finances publiques de l'État d'accueil, mais la vraie question est : pourquoi défendre ce motif pour les étudiants et non pour les autres classes de la population ? Dira-t-on demain aux retraités belges

¹⁷ C. cons., 31 mai 2011, arrêt n° 89/2011.

¹⁸ Pour un commentaire critique de cette extension, voyez X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI et L. DETROUX, *op. cit.*, pp. 63 et s.

¹⁹ Commission européenne, *L'Autriche et la Belgique ont plus de temps pour justifier les quotas*, communiqué de presse du 18 décembre 2012, réf. IP/12/1388. L'Autriche ne s'est d'ailleurs pas limitée aux quotas : « En 2012, la Cour de justice a condamné deux mesures [gênant spécifiquement les étudiants étrangers] en Autriche : le bénéfice de tarifs de transport réduits réservé aux seuls étudiants dont les parents perçoivent des allocations familiales en Autriche et les limites à l'accès à un emploi pour des étudiants ressortissants des nouveaux États membres – Bulgarie, Roumanie – dont les travailleurs sont soumis à une période transitoire limitant l'accès au marché de l'emploi » (J.-Y. CARLIER, « La libre circulation des personnes dans et vers l'Union européenne, *J.D.E.*, 2012, p. 113).

²⁰ Voyez par exemple, X. DELGRANGE, M. EL BERHOUMI et L. DETROUX, *op. cit.*, p. 53 et P. NIHOUL, « Le minerval réclamé aux étudiants communautaires en Belgique », *J.T.*, 1994, p. 705

qu'ils ne peuvent plus profiter des services publics portugais car ils n'ont jamais participé à leur financement ?

Et comment concilier un tel motif purement budgétaire avec le Traité sur l'Union européenne dans lequel les États membres se déclarent « désireux d'approfondir la *solidarité* entre leurs peuples » et l'article 2 TUE qui rappelle que « L'Union est fondée sur [des] valeurs [...] communes aux États membres dans une société caractérisée par [...] la *solidarité* [...] » ? N'y a-t-il pas quelque égoïsme, très éloigné de cet esprit de solidarité, de la part des États d'accueil – mais aussi des États d'origine de ces étudiants – à refuser de supporter le coût de ces formations ?

2. La Cour de justice avait tendu la perche à l'Autriche en lui conseillant d'organiser un examen d'entrée. Très souvent, les Gouvernements ont mis en exergue la défense de la qualité de l'enseignement : un tel examen d'entrée ne constitue-t-il pas un bon filtre permettant de sélectionner les meilleurs étudiants ? Peut-on concilier un enseignement de qualité et la démocratisation de l'enseignement ? L'organisation d'un examen d'entrée est-elle incompatible avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, lequel dispose que « L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité » ?²¹ Ou, au contraire, cet article 13 n'est-il que l'expression d'un principe de non-discrimination dans l'accès à l'enseignement supérieur²², ce qui n'empêcherait nullement de filtrer cet accès sur des bases objectives ?
3. N'y a-t-il pas aussi une sorte de « schizophrénie »²³ de la part des États membres et de la Commission européenne qui tous promeuvent la mobilité étudiante (article 165, §2 TFUE) et ne cessent de chanter les louanges du programme Erasmus, alors que les uns entravent cette liberté de circulation quand l'autre refuse de poursuivre en manquant les auteurs de ces infractions ? Comment expliquer aux étudiants que leur liberté de circulation est compromise mais que la Commission européenne gèle toute procédure d'infraction à l'encontre de l'Autriche et de la Belgique pendant près de dix ans (2007-2016) ?²⁴
4. Et finalement, quelles pourraient être les autres solutions qui, tout en respectant le droit de l'Union, préserveraient mieux les intérêts tant des États membres que ceux des étudiants migrants ?

²¹ *Ibidem*, p. 51.

²² Arrêt *Bressol*, point 86.

²³ Th. ISTASSE, « Les citoyens européens comme enjeu politique : l'exemple de l'accès aux études universitaires », in C. Cheneviere et G. Duchenne (dir.), *Les modes d'expression de la citoyenneté européenne*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2011, pp. 84-85.

²⁴ Commission européenne, *L'Autriche et la Belgique ont plus de temps pour justifier les quotas*, communiqué de presse du 18 décembre 2012, réf. IP/12/1388. Initialement, ce gel des procédures d'infraction fut décidé pour ne pas compromettre la ratification du Traité de Lisbonne en Autriche.

2. LA LIBRE CIRCULATION DES ÉTUDIANTS : LES BOURSES D'ÉTUDES

Maître François Moysse *

La question de la libre circulation des étudiants en Europe est cruciale en vue de l'objectif poursuivi par l'Union d'être un sujet capable d'exprimer une conscience et des valeurs communes. L'accès aux études supérieures est d'une importance particulière et doit être égalitaire. Par ailleurs, l'accès aux bourses d'études représente pour chaque État membre un « défi financier » et, en conséquence, ces derniers subordonnent l'octroi desdites aides à des conditions.

Précisions sur le sujet : je souhaite concentrer mon intervention à l'aspect spécifique de l'accès des étudiants aux bourses d'études dans le contexte très particulier d'une réalité luxembourgeoise avec quelques 157.600 travailleurs frontaliers quotidiens. En effet, mon choix est fonction de ce Cédric Cheneviere qui se concentrera sur l'accès aux universités et aux hautes écoles.

I. L'ACCÈS AUX ÉTUDES

L'accès aux études supérieures est une question hautement politique. L'égalité d'accès aux études supérieures devrait être la règle et toute discrimination est à bannir. La réalité est que les enfants émanant de familles socialement élevées ont deux fois plus de facilité d'accès que ceux ayant des parents moins favorisés¹. La stabilité des ressources financières de l'étudiant est un autre facteur entrant en ligne de compte dans l'appréciation de l'accès aux études supérieures.

La situation luxembourgeoise de l'accès aux études supérieures est caractérisée par une très forte immigration des étudiants vers des universités étrangères.

Je me limiterai ici à énumérer très brièvement les barrières à l'entrée aux études supérieures constituées : -par les diplômes requis de l'étudiant ; -par le *numerus clausus* ; -par les connaissances linguistiques ; -par les modalités d'entrée et de séjour sur le territoire du pays de l'université choisie et, enfin ; -par les coûts d'inscriptions et des études universitaires. Dans la suite, je ne m'attarderai ici qu'à ces derniers.

Les droits d'inscription et les bourses font l'objet des règles particulières dans chaque État membre. Le droit de l'Union européenne garantit seulement que les États membres ne peuvent pas demander aux citoyens européens de nationalités d'un autre État membre des droits d'inscriptions plus élevés que ceux demandés aux nationaux. De même les étudiants étrangers, citoyens européens ont le même droit d'accès aux *bourses pour frais d'inscriptions* que les nationaux.

La barrière la plus substantielle est constituée par les coûts des études supérieures et donc les *bourses d'entretien ou de soutien*. Ils sont constitués par les frais du coût de la vie estudiantine. Pour affronter ces coûts l'étudiant a essentiellement trois voies possibles à parcourir. La plus facile est celle où les parents garantissent un flux financier stable à un niveau permettant à

* Avocat à la Cour.

¹ Pierre COURTILOUX, « L'origine sociale joue-t-elle sur le rendement des études supérieures ? » dans EDHC Business school, Ledeeang education, 2011, accessible sur le site : <http://docs.edhec-risk.com/rsc/111115/EDHEC%20Position%20Paper%20L%20origine%20sociale%20joue.pdf>.

l'étudiant à ne pas recourir à une aide financière externe. Une seconde option est de recourir à un prêt bancaire auprès d'un établissement privé. Une troisième option est de demander une bourse d'étude auprès des autorités publiques. Ces bourses d'entretien ou de soutien pèsent sur les finances publiques et les États tentent de réduire leur impact budgétaire.

Un exemple est le Luxembourg qui a aussi tenté de réduire l'impact budgétaire des bourses d'études. Il avait imaginé un système qui a été sanctionné par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

Ceci m'amène à parler de l'accès aux bourses dans le système luxembourgeois.

II. LE SYSTÈME LUXEMBOURGEOIS D'ACCÈS AUX BOURSES D'ÉTUDES (DE LA LOI DU 22 JUIN 2000 À LA LOI DU 26 JUILLET 2010)

Les caractéristiques qui intéressent dans ce contexte sont:

Premièrement, la population résidant au Grand-duché de Luxembourg est de 512.353 habitants en fin 2011 selon STATEC (avec 43% de non luxembourgeois) dont 355.800 poursuivent une activité salariée. A cette catégorie de salariés résidents il convient d'ajouter les travailleurs frontaliers qui ont leur résidence dans un État membre et voisin du Luxembourg. Ils traversent quotidiennement les frontières pour exercer leurs activités professionnelles sur le territoire national. Le nombre des frontaliers est passé de 56.000, au début du siècle, à 157.600 en 2012.

Deuxièmement, la proportion des titulaires d'un diplôme d'études supérieures au sein de la population résidente² au Luxembourg est historiquement en dessous de la moyenne européenne. Cette proportion est faible. Elle n'est même pas de 30% en 2012.

Le défi pour le gouvernement luxembourgeois consiste à, d'une part, limiter la dépense publique des aides pour études supérieures, et d'autre part, augmenter la proportion des titulaires d'un diplôme d'études supérieures dans la population résidente.

Dans un premier temps, l'État versait le soutien financier aux parents en leur qualité de travailleurs, bénéficiant de la liberté de circulation à l'intérieur de l'Union européenne. L'État qualifiait l'aide d'avantage social donné aux travailleurs³. Dans un deuxième temps, l'État donnait le soutien financier directement à l'étudiant, le considérant un citoyen adulte et autonome.

Le 20 juin 2013, la Cour de justice dans l'affaire C-20/12, Elodie Giersch e.a. / Luxembourg a eu l'opportunité de se prononcer sur la conformité au droit de l'Union de la loi luxembourgeoise du

² La Commission de l'Union européenne, dans sa communication du 3 mars 2010 préconise que l'augmentation de la part de la population ayant achevé un cursus universitaire de 31% à au moins 40% en 2020 est un des objectifs principaux convenus au niveau de l'Union (« Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM(2010)2020 final. Le Conseil de l'Union européenne avait déjà exprimé la même vision (Conclusions du 12 mai 2009 JO C 119, p. 2).

³ Dans ce contexte le travailleur migrant est assimilé au travailleur frontalier. En effet, il convient de rappeler que « l'avantage social », au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement 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), tel que modifié par la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004 (JO L 158, p. 77), bénéficie, selon une jurisprudence constante (arrêt du 14 juin 2012, Commission/Pays-Bas, C-542/09, point 33), indifféremment tant aux travailleurs migrants résidant dans un État membre d'accueil qu'aux travailleurs frontaliers qui, tout en exerçant leur activité salariée dans ce dernier État membre, résident dans un autre État membre.

26 juillet 2010. Afin de comprendre les implications de l'arrêt de la Cour, il est utile de rappeler le système avant et après l'entrée en vigueur de ladite loi.

A. LA LOI DU 22 JUIN 2000 CONCERNANT L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT POUR ÉTUDES SUPÉRIEURES

Le régime général de cette loi

Sous l'empire de la loi du 22 juin 2000⁴, dans sa version d'origine de l'article 2 de la loi, les sujets éligibles à l'aide étaient seuls les ressortissants luxembourgeois et les résidents au Luxembourg. À l'origine, la loi du 22 juin 2000 exigeait du ressortissant luxembourgeois qu'il prouve sa nationalité alors que le ressortissant de l'Union non luxembourgeois devait être domicilié au Luxembourg et tomber sous le champ d'application des articles 7 ou 12 du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

Sous cette forme, la loi du 22 juin 2000 était discriminatoire en raison de la nationalité du demandeur.

La loi du 4 avril 2005 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures⁵ élimine cette discrimination en modifiant l'article 2 de la loi du 22 juin 2000. Dans sa nouvelle version, l'article 2 exigeait aussi des ressortissants luxembourgeois qu'ils aient leur domicile sur le territoire luxembourgeois. Les ressortissants luxembourgeois étaient ainsi placés dans la même situation que les ressortissants non luxembourgeois résidents au Luxembourg.

La situation du travailleur frontalier sous l'empire de la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures de leurs enfants

Les travailleurs frontaliers qui, par définition, ne résident pas au Luxembourg, étaient exclus du champ d'application de la loi du 22 juin 2000, faute de pouvoir produire un certificat de résidence au Luxembourg.

Cependant, leurs enfants recevaient indirectement une aide aux études supérieures par l'État luxembourgeois. En effet, les travailleurs frontaliers qui relevaient du système luxembourgeois de sécurité sociale (parce qu'ils travaillaient au Luxembourg ; l'article 271 du Code de sécurité sociale) percevaient des « allocations familiales » pour chaque enfant âgé de 18 ans ou plus, à condition que l'enfant poursuivait des études supérieures au Luxembourg ou à l'étranger. En outre, ces bénéficiaires d'allocations familiales avaient également droit au « boni pour enfant » (76,88 euros par mois au 1er janvier 2009).

Le contenu de l'aide sous le régime de la loi du 22 juin 2000

Conformément à la loi du 22 juin 2000, l'aide revêtait la forme d'une bourse et d'un prêt. La proportion dans laquelle l'aide financière était accordée variait en fonction (1) de la situation

⁴ La loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, ME A 2000, p. 1106.

⁵ La loi du 4 avril 2005 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, ME A 2005, p. 786, a remplacé l'article 2, sous a) de la loi du 22 juin 2000.

financière et sociale de l'étudiant et de ses parents et (2) des frais d'inscription à charge de l'étudiant.

Les modalités selon lesquelles la situation financière et sociale des parents était prise en compte avaient été fixées dans le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures⁶.

Commentaire

Le législateur s'était très vite rendu compte de la discrimination fondée sur la nationalité et l'a redressée dès 2005.

L'impact budgétaire de cette aide financière aux études supérieures payée sous forme d'une allocation familiale devenait de plus en plus important. Pour diminuer la dépense financière, le législateur luxembourgeois a réduit le cercle des bénéficiaires en excluant les enfants des travailleurs frontaliers.

La motivation sous-jacente à cette réforme consiste dans la volonté d'augmenter le nombre des salariés universitaires parmi les *résidents*. Le législateur a affirmé que le but des bourses d'études était, à terme, d'augmenter la proportion des diplômés d'études supérieures dans la population salariée *et résidente* au Luxembourg. Or, selon le législateur luxembourgeois, la probabilité que l'enfant d'un résident du Grand-duché retourne au Luxembourg, après avoir terminé avec succès ses études supérieures effectuées à l'étranger, est plus grande que la probabilité que l'enfant d'un travailleur frontalier s'installe au Luxembourg après ses études. Par conséquent, l'enfant du travailleur frontalier devait être exclu du bénéfice des bourses d'études supérieures.

Pour des contraintes budgétaires et à cause de l'objectif social d'augmenter le nombre des universitaires au sein de la population *résidente*, la loi du 22 juin 2000 a été modifiée par la loi du 26 juillet 2010⁷.

B. LA LOI DU 26 JUILLET 2010 CONCERNANT L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT POUR ÉTUDES SUPÉRIEURES

Le régime de la loi

La loi du 26 juillet 2010 prévoit que les ressortissants de l'Union qui séjournent conformément au chapitre 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et

⁶ Règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, Mémorial A, n°109, du 9 novembre 2000. L'article 5 dudit règlement prévoyait que le montant de base de l'aide pouvait être augmenté si deux ou plusieurs enfants d'un même ménage poursuivaient des études supérieures ou encore que l'aide pouvait être réduite du montant équivalent aux montants des allocations familiales annuelles si de telles allocations étaient perçues pour l'étudiant. Aux termes de la loi du 22 juin 2000, le montant total maximal pouvant être alloué était de 16.350 euros par année académique et ce montant était annuellement adapté par rapport à l'échelle mobile des salaires.

⁷ La loi du 26 juillet 2010 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes; 5. le Code de la sécurité social, Mémorial A, n°118, du 27 juillet 2010.

l'immigration au Grand-Duché du Luxembourg⁸ peuvent demander l'aide aux études supérieures.

La situation du travailleur frontalier sous l'empire de la loi du 26 juillet 2010

La loi du 26 juillet 2010 a totalement modifié l'état de la législation de 2000 et de l'article 271, troisième alinéa, du code de la sécurité sociale. La version modifiée dudit article prévoit que le droit aux allocations familiales pour des enfants âgés de 18 ans et plus n'est maintenu que pour les enfants poursuivant des études de niveau secondaire ou secondaire technique (et non plus *supérieur*) et ce quel que soit le lieu d'études choisi. Quant au boni pour enfant, il n'est plus versé qu'aux étudiants bénéficiant de l'aide aux études supérieures, dont il est réputé faire partie intégrante, à la condition que lesdits étudiants soient toujours rattachés au ménage de leurs parents.

La loi de 2010 a donc déterminé une situation dans laquelle les enfants des travailleurs transfrontaliers se sont retrouvés sans aucune aide pour poursuivre des études supérieures. Ils n'avaient plus droit à une bourse pour études supérieures.

Le contenu de l'aide sous la loi du 26 juillet 2010

À la suite de l'adoption de la loi du 26 juillet 2010, la proportion dans laquelle l'aide financière est accordée sous la forme d'une bourse ou d'un prêt varie seulement en fonction de la situation financière et sociale de l'étudiant ainsi que des frais d'inscription à sa charge. En conséquence, le règlement grand-ducal du 12 novembre 2010⁹, pris en application de la loi du 26 juillet 2010, a modifié le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 en supprimant toutes les références qu'il contenait à la situation des parents de l'étudiant demandant l'aide. Le montant maximal de l'aide est de 17.700 euros par année académique.

Commentaire

Il était à prévoir que cette coupe radicale du législateur allait provoquer des résistances. En effet, pour la seule année universitaire 2010/2011, parmi les nombreux enfants de travailleurs frontaliers, plus de six cents allaient contester la loi du 26 juillet 2010 devant les juridictions administratives, notamment, pour en faire contrôler sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Il suffisait d'argumenter que la bourse pour études supérieures est un avantage

⁸ Loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant – la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, – la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, – le Code du travail, – le Code pénal; 3) abrogeant – la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. L'entrée et le séjour des étrangers; 2. Le contrôle médical des étrangers; 3. L'emploi de la main-d'œuvre étrangère, – la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers, – la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, Mémorial A, n°138, du 10 septembre 2008. L'article 6, paragraphe 1, de la loi modifiée du 29 août 2008 énonce que le citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire luxembourgeois pour une durée de plus de trois mois s'il satisfait soit à la condition d'exercer, en tant que travailleur, une activité salariée ou indépendante, soit à la condition d'être inscrit dans un établissement public ou privé, agréé au Luxembourg, pour y suivre à titre principal des études et s'il garantit disposer d'une assurance maladie et de ressources suffisantes pour lui-même et les membres de sa famille afin d'éviter une charge pour le système d'assistance sociale.

⁹ 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, Mémorial A, n°207, du 18 novembre 2010.

social, au sens du règlement 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, article 7, paragraphe 2¹⁰, qui doit bénéficier aux travailleurs frontaliers au même titre que les travailleurs nationaux.

Le tribunal administratif luxembourgeois, à l'occasion d'un recours en annulation contre une décision de refus d'accorder une aide financière à des étudiants, enfants de travailleurs frontaliers, a estimé nécessaire interroger la Cour de justice sur la compatibilité de l'article 2 de la loi du 16 juillet 2010 avec l'article 7 du règlement n°1612/68.

C. L'ARRÊT DANS L'AFFAIRE C-20/12 DE LA COUR DU 20 JUIN 2013, ELODIE GIERSCH
E.A. / LUXEMBOURG

Le cadre factuel

Le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche luxembourgeois avait rejeté les demandes d'aide financière pour études supérieures à l'étranger au motif que les enfants demandeurs ne séjournaient pas au Luxembourg, condition nécessaire pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'aide prévue par la loi du 26 juillet 2010.

Devant la juridiction de renvoi, les requérants arguaient de l'existence :

- d'une discrimination directe en raison du fait que la législation luxembourgeoise exigeait des ressortissants luxembourgeois qu'ils disposent de leur *domicile* au Luxembourg, alors qu'elle exigeait des ressortissants non luxembourgeois qu'ils y résident (*résidence*).
- d'une discrimination indirecte injustifiée, notamment contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 en ce que la condition de résidence étant plus facilement remplie par les ressortissants nationaux et ayant été mise en œuvre à la seule fin d'exclure les travailleurs frontaliers du bénéfice de l'aide.

L'État du Grand-Duché de Luxembourg s'opposait à la qualification de l'aide par l'État aux études supérieures d'un « avantage social » au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, en ce qu'elle serait allouée aux seuls étudiants, considérés en tant qu'adultes autonomes, et sans considération de la situation personnelle de leurs parents. En tout état de cause, l'objectif poursuivi par le système luxembourgeois d'aide aux études supérieures, qui est d'augmenter de manière significative la proportion des personnes résidant au Luxembourg qui sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur – proportion qui serait en recul par rapport à la moyenne européenne – aurait justifié le fait que seuls les résidents puissent prétendre au bénéfice de ladite aide. En plus de ces considérations de politique sociale, le Luxembourg opposait aussi des raisons budgétaires pour justifier l'établissement du critère de la résidence.

La décision du juge administratif luxembourgeois

D'abord, le juge luxembourgeois qualifie l'aide financière pour études supérieures d'avantage social au sens du règlement 1612/68, article 7, paragraphe 2. Pour motiver cette qualification le

¹⁰ L'article 7, paragraphe 2, du règlement 1612/68 stipule : « Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».

juge écarte la fiction du gouvernement selon lequel l'étudiant est une personne adulte et autonome qui ne serait pas à charge de ses parents. Le juge constate, qu'en l'espèce, les étudiants demandeurs de bourses sont des étudiants à temps plein, ne disposent pas d'un autre revenu et sont tous résidents chez leurs parents, qui sont des travailleurs frontaliers.

Ensuite, le juge luxembourgeois constate que les notions de « domicile » et de « résidence » utilisées par la loi du 16 juillet 2010 recouvrent « la même notion factuelle, à savoir le lieu de l'habitation réelle, légale et continue de l'intéressé », pour en conclure qu'il n'existe donc pas de discrimination directe entre travailleurs frontaliers et travailleurs nationaux.

Enfin, en ce qui concerne l'existence d'une discrimination indirecte, le Tribunal Administratif a soulevé, en substance, la question préjudicielle :

« Compte tenu du principe communautaire de l'égalité de traitement énoncé par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, est-ce que les considérations de politique d'éducation et de politique budgétaire mises en avant par l'État du Grand-Duché de Luxembourg constituent-elles des considérations au sens de la jurisprudence communautaire susceptibles de justifier la différence de traitement résultant de l'obligation de résidence imposée tant aux ressortissants luxembourgeois qu'aux ressortissants d'autres États membres en vue d'obtenir une aide pour études supérieures ? »

L'arrêt de la Cour

Une prémisse est nécessaire. La question soumise à la Cour ne concernait pas les étudiants en tant que tels, mais les étudiants en tant que fils de travailleurs frontaliers. Ainsi, la Cour a été invitée à se prononcer sur la question du droit au financement des études supérieures posée par rapport aux droits que les travailleurs, qui exercent la liberté de circulation, tirent du droit de l'Union – et non pas par rapport aux étudiants en tant que tels.

En effet, la jurisprudence sur les étudiants en tant que bénéficiaires des droits découlant de la citoyenneté européenne, en application de la directive 2004/38, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres¹¹, est clair : un État membre peut, s'agissant de personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non-salariés, les personnes qui gardent ce statut ou les membres de leur famille, limiter l'octroi des aides d'entretien, sous la forme de bourses ou de prêts, pour les étudiants n'ayant pas acquis un droit de séjour permanent (*Commission/Pays Bas*, C-542/09, arrêt du 14 juin 2012). Ainsi, il est constant que le droit de l'Union reconnaît à un État membre la possibilité de limiter l'octroi d'une bourse d'étude au fait d'être résident dans ledit État.

Dès lors, dans l'affaire qui a débouché sur l'arrêt du 20 juin 2013, la Cour était appelée à trancher la question de savoir si un État membre peut opposer la condition de la résidence à des étudiants, fils des travailleurs frontaliers, aux fins de l'octroi d'une bourse d'étude qui doit être considérée comme un avantage social, reconnu à leur parents travailleurs frontaliers, au sens de l'article 7 du règlement 1612/68.

¹¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 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 états membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

Le raisonnement de la Cour a suivi trois étapes : (1) la bourse d'étude est un avantage social ; (2) existence d'une discrimination indirecte à cause de la condition de la résidence ; (3) examen de la possibilité de justifier ladite discrimination. La Cour répond affirmativement aux deux premières questions et négativement à la troisième.

La partie la plus intéressante de l'arrêt concerne le troisième point où la Cour a examiné si cette discrimination pouvait être justifiée sur la base d'un objectif légitime et si, à cette fin, la résidence était un critère approprié et nécessaire.

Tout d'abord, il est important souligner que la Cour a reconnu que l'objectif social poursuivi par la loi 2010, à savoir augmenter de manière significative la part des résidents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur poursuit un objectif légitime susceptible de justifier une discrimination indirecte sur la base de la nationalité (point 56 de l'arrêt).

De plus, la Cour a retenu que la condition de résidence est appropriée, étant donné qu'il est possible de présumer que la probabilité d'une installation au Luxembourg et d'une intégration au marché du travail luxembourgeois au terme des études supérieures, même lorsque ces études ont été effectuées à l'étranger, est plus importante s'agissant des étudiants résidant au Luxembourg au moment où ils vont entreprendre leurs études supérieures que s'agissant d'étudiants non-résidents.

En revanche, la Cour a jugé que la condition de résidence n'était pas nécessaire, en raison du fait que cette condition présentait un caractère trop exclusif. En effet, en imposant une condition de résidence préalable de l'étudiant sur le territoire de l'État membre concerné, la loi privilégie un élément qui n'est pas nécessairement le seul élément représentatif du degré réel de rattachement.

En particulier, dans la mesure où l'aide financière de l'État pour études supérieures est destinée à favoriser la poursuite d'études supérieures tant au Luxembourg que dans tout autre pays, l'existence d'une probabilité raisonnable de voir les bénéficiaires de l'aide revenir s'installer au Luxembourg et se mettre à la disposition du marché du travail de cet État membre, en vue de contribuer au développement économique de ce dernier, peut être établie à partir d'éléments autres que l'exigence d'une condition de résidence préalable de l'étudiant concerné. En effet, il paraît possible qu'un rattachement suffisant de l'étudiant au Grand-Duché de Luxembourg permettant de conclure à une telle probabilité, découle également du fait que cet étudiant réside seul ou avec ses parents dans un État membre frontalier du Grand-Duché de Luxembourg et que, depuis une durée significative, ses parents travaillent au Luxembourg et vivent à proximité du Luxembourg.

Partant, la Cour a retenu que la loi du 16 juillet 2010 va au-delà de l'objectif légitime poursuivi et qu'elle est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs.

En définitive, la Cour ne censure pas l'objectif de politique sociale poursuivi par le Luxembourg. Elle sanctionne la nature non nécessaire du critère de la résidence. Elle indique aussi au législateur luxembourgeois, dans le respect de sa souveraineté, de possibles solutions comme, par exemple, l'établissement d'un système de financement, subordonnant l'octroi de ce prêt, voire du solde de celui-ci, ou son non-remboursement, à la condition que l'étudiant qui en bénéficie revienne au Luxembourg après avoir achevé ses études à l'étranger, pour y travailler et y résider, cette mesure permettant de poursuivre l'objectif de politique sociale.

D. LES EFFETS DE L'ARRÊT ET LE DÉBAT ACTUEL

Le gouvernement luxembourgeois a réagi dans la précipitation. Il a déposé un projet de loi à la Chambre des députés. Un texte a été adopté le 19 juillet 2013¹². Désormais les bourses sont accessibles aux enfants des travailleurs frontaliers. L'attribution des bourses est liée cependant à la condition d'un travail d'une durée ininterrompue de 5 années et à raison de 50% de la durée de travail légale ou conventionnelle au moment de la demande¹³.

Des dispositions anti-cumul d'aides sont mises en place.

Au Luxembourg c'est le Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (ci-après « CEDIES ») qui s'occupe de l'allocation des bourses.

Le montant de base à disposition est de 13.000 € par année académique. Un montant maximal de 3.700€ peut se rajouter au montant de base pour les frais d'inscription effectivement payés. L'aide financière maximale peut donc s'élever à 16.700 € par année académique.

L'aide financière est en principe composée d'une bourse (50 %) et d'un prêt étudiant (50 %). La pondération entre la bourse et le prêt dépend du revenu de l'étudiant.

Aussi, le CEDIES exige des demandeurs de bourses de d'abord solliciter des bourses dans les pays de résidence. Pour les travailleurs frontaliers sont visés les allocations du CROUS pour la France, les allocations pour études en Belgique et le Bafög pour l'Allemagne.

La ministre de l'Enseignement supérieur, Madame Martine Hansen, a expliqué que l'élargissement du champ des bénéficiaires entraînera à terme une révision des montants alloués pour que l'équilibre budgétaire puisse être respecté. Elle a également fait entendre que l'État veut désormais appliquer les nouveaux critères de la loi de 2013 concernant un emploi ininterrompu de 5 ans de façon rétroactive aux familles qui ont introduit des recours devant le tribunal administratif sur base de la loi de 2010. La ministre de l'Enseignement supérieur a aussi annoncé que le gouvernement refuse catégoriquement d'appliquer la loi de 2010 concernant les aides financières pour étudiants aux travailleurs frontaliers et à leurs enfants qui en ont fait la demande en 2010 et 2011 sans introduire de recours judiciaire.

L'UNEL (Union National des étudiants du Luxembourg) a proposé un modèle alternatif reposant sur trois piliers : (1) une allocation universelle qui doit être accordée à tous les étudiants ; (2) une allocation complémentaire échelonnée selon des critères sociaux (en fonction du revenu effectif à disposition de l'étudiant; du coût moyen de la vie et des études selon le lieu d'études; d'autres critères tels que le fait d'être marié ou d'avoir un enfant à charge) ; (3) un prêt étudiant si l'étudiant en fait la demande.

¹² Loi du 19 juillet 2013 modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.

¹³ Cette condition ne tient pas compte des difficultés qu'une personne ayant de profonds liens avec la réalité du marché travail luxembourgeois peut rencontrer, comme par exemple, une brève interruption involontaire du travail ou bien encore la mise à la retraite au moment où l'enfant demande l'aide financière.

3. SÉCURITÉ SOCIALE ET LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET DES CITOYENS : ACTUALITÉ EN DROIT BELGE ET FOCUS SUR LES FRONTALIERS

Jean-François Neven*

I. QUESTIONS D'ACTUALITÉ EN DROIT BELGE¹

ACCÈS DES CITOYENS DE L'UE AUX PRESTATIONS D'ASSISTANCE SOCIALE

1. L'accès des citoyens européens aux régimes d'assistance sociale est une préoccupation très actuelle. Selon l'article 7 de la directive 2004/38, le droit de séjour du citoyen européen non actif suppose « qu'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ».

On a pu se demander si pour apprécier l'existence d'une telle charge, il faut tenir compte de l'éventuel bénéfice d'une « prestation spéciale en espèces à caractère non contributif »², qui présente des caractéristiques relevant à la fois de la sécurité sociale et de l'assistance sociale. La Cour de Justice a répondu positivement à cette question³, tout en insistant sur le fait que la perception d'une prestation d'assistance ne peut avoir d'effet automatique sur le séjour.

2. Certaines juridictions belges estiment que les Centres publics d'action sociale (CPAS) sont en droit de refuser le droit à l'intégration sociale aux citoyens européens qui disposent d'un document de séjour, qui à l'estime de ces CPAS, a été obtenu sur la base de déclarations incomplètes ou mensongères quant à l'importance des ressources⁴.

D'autres juridictions estiment que les CPAS ne peuvent se substituer aux autorités compétentes en matière de séjour pour apprécier l'incidence d'une éventuelle déclaration inexacte⁵.

Des dispositions pratiques ont toutefois été mises en place sous la forme d'un « flux de données électroniques » de l'administration de l'intégration sociale vers l'Office des étrangers⁶.

Il en est résulté un nombre significatif de décisions (soit 1918 en 2011) retirant le droit de séjour pour cause de demandes d'aide sociale considérées comme abusives. Cette situation a

* Conseiller à la Cour du travail de Bruxelles ; Maître de conférences invité à l'UCL.

¹ Pour d'autres questions d'actualité en droit belge, voy. l'exposé de H. Verschueren.

² Au sens de l'article 70 du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

³ CJUE, 19 septembre 2013, *Brey*, aff. 140/12, point 63.

⁴ Trib. trav. Bruxelles, 9 septembre 2010, RG n° 12.301/09 ; Trib. trav. Bruxelles, 28 juin 2010, RG n° 1007/10 ; Trib. trav. Bruxelles, 21 octobre 2009, RG n° 8/09 ; Trib. trav. Bruxelles, 28 juin 2007, RG n° 2958/07.

⁵ Cour trav. Bruxelles, 23 octobre 2013, RG n° 2012/AB/299 ; Cour trav. Bruxelles, 8^e ch., 6 décembre 2012, RG n° 2012/AB/267 ; Cour trav. Bruxelles, 23 mars 2011, RG n° 2010/AB/17 ; Cour trav. Bruxelles, 15 décembre 2010, RG n° 52.370.

⁶ Circulaire du 29 juin 2011 relative au citoyen de l'UE. Analyse de la relation entre son droit de séjour et l'ouverture du droit à l'aide sociale ou au revenu d'intégration et de l'influence éventuelle de son recours à l'aide du CPAS sur son droit de séjour : <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/circulaire-relative-au-citoyen-de-l-ue>.

conduit la Commission européenne à adresser à la Belgique, en février 2013, un avis motivé de manquement à la directive 2004/38⁷.

3. La loi du 19 janvier 2012⁸ et la loi programme du 28 juin 2013⁹ excluent les citoyens de l'UE non actifs¹⁰ et les membres de leur famille du droit à l'aide sociale et du droit à l'intégration sociale durant les 3 premiers mois de leur séjour de plus de 3 mois. La loi du 19 janvier 2012 a également supprimé le bénéfice de l'aide sociale pour le citoyen de l'Union ayant invoqué ou possédant la qualité de chercheur d'emploi et les membres de sa famille pendant toute la période au cours de laquelle il séjourne en cette qualité sur le territoire.

Le législateur belge a ainsi fait usage des possibilités de dérogation prévues par l'article 24, § 2 de la directive 2004/83.

Des recours en annulation de l'article 12 de la loi du 19 janvier 2012 sont actuellement pendants devant la Cour constitutionnelle¹¹.

SOINS TRANSFRONTALIERS

4. On sait que c'est à l'initiative d'assurés luxembourgeois¹² que la Cour de Justice a été amenée à soumettre les soins médicaux aux libertés de circulation des services et des marchandises. La directive 2011/24 du 9 mars 2011¹³ a été adoptée en vue de « parvenir à une application plus générale et aussi plus efficace des principes établis au cas par cas par la Cour de justice » (considérant 8).

Cette directive a été partiellement transposée en droit belge par un arrêt royal du 18 octobre 2013¹⁴.

Les conditions dans lesquelles les organismes assureurs (mutualités) doivent assurer le remboursement des soins obtenus dans un autre pays de l'Union et les hypothèses dans lesquelles une autorisation préalable du médecin conseil de l'organisme assureur est nécessaire, devraient ainsi être clarifiées.

⁷ Voy. J.-Y. CARLIER, « La Belgique et la libre circulation des citoyens de l'Union européenne », *Rev. aff. euro.*, 2013, p. 96.

⁸ Article 12 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile (*M.B.*, 17 février 2012).

⁹ Article 21 de la loi programme du 28 juin 2013 (*M.B.*, 1^{er} juillet 2013).

¹⁰ Voy. aussi Circulaire du 28 mars 2012 du SPP IS relative au citoyen de l'UE et aux membres de sa famille : modification des conditions d'ouverture du droit à l'aide sociale : <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/circulaire-relative-au-citoyen-de-l-ue-et-aux-membres-de-sa-famille-modifications-des-condi> ; Circulaire du SPP IS du 10 juillet 2013 concernant la loi programme du 28 juin 2013 : <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/cpas/circulaire-concernant-la-loi-programme-du-28-juin-2013>.

¹¹ Aff. inscrites au rôle sous les n° 5467 et 5465.

¹² CJCE, 28 avril 1998, *Decker*, aff. 120/95, *Rec.*, p.1831; *Kohll*, aff. 158/96, *Rec.*, p.1931.

¹³ Le délai de transposition est venu à échéance le 25 octobre 2013.

¹⁴ Arrêt royal du 18 octobre 2013 modifiant l'arrêt royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne les prestations de santé dispensées à l'étranger (*M.B.*, 24 février 2013).

II. LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS « BELGO-LUXEMBOURGEOIS » : QUELQUES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

5. Le travailleur frontalier est le travailleur qui exerce son activité salariée ou non-salariée sur le territoire d'un État membre et réside sur le territoire d'un autre État membre, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine¹⁵. Le travail frontalier est une donnée essentielle du marché du travail luxembourgeois¹⁶.

Le règlement européen de sécurité sociale¹⁷ soumet le travailleur frontalier à certaines dispositions particulières.

Pour certaines prestations, ce n'est donc pas la loi de l'État d'emploi (comme le prévoit de manière générale le Règlement 883/2004), mais la loi de l'État de résidence qui trouve à s'appliquer.

Sans aucune exhaustivité, le présent rapport introductif se propose d'illustrer et d'interroger cette spécificité du travail frontalier.

A. CHÔMAGE : PERTINENCE DE LA LÉGISLATION DE L'ÉTAT MEMBRE DE RÉSIDENCE

6. L'option du Règlement a, dès l'origine, été de présumer qu'en cas de chômage complet¹⁸, c'est dans son pays de résidence¹⁹ que le travailleur frontalier a les meilleures chances de retrouver un emploi : c'est donc là qu'il doit se soumettre aux services de l'emploi et être indemnisé.

Sous l'empire de l'ancien règlement, la Cour de Justice avait admis²⁰ que certains travailleurs frontaliers *atypiques*²¹, devaient pouvoir opter entre une indemnisation dans le pays d'emploi ou dans le pays de résidence. Le règlement 883/2004 n'a pas confirmé cette jurisprudence : la Cour en a récemment fait le constat²². Le rattachement à la législation du pays de résidence s'en trouve, en principe, renforcé.

7. Ceci étant, plusieurs exemples illustrent la *fragilité* de ce rattachement.

¹⁵ Article 1er, f) du Règlement 883/2004.

¹⁶ Pour une population active d'un peu plus de 350.000 personnes, le Luxembourg compte plus de 150.000 frontaliers (soit 42 %), dont un quart environ résident en Belgique.

¹⁷ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *J.O.U.E.*, L-166, 30 avril 2004, pp. 1-123; Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *J.O.U.E.*, L-284, du 30 octobre 2009, pp. 1-42.

¹⁸ En cas de chômage partiel ou intermittent, l'indemnisation doit par contre être assurée dans le pays d'emploi.

¹⁹ A différentes reprises, la Commission a proposé que le travailleur frontalier puisse choisir entre une indemnisation dans son pays de résidence et dans le pays de sa dernière activité, voy., par exemple, la proposition du 21 décembre 1998 à l'origine du Règlement 883/2004, COM(1998) 779 final.

²⁰ CJCE, 1^{er} juin 1986, *Miethe*, aff. 1/85, *Rec.* p. 1237.

²¹ Comme, par exemple, un ressortissant hollandais, allemand ou luxembourgeois qui travaille dans son pays d'origine, tout en résidant en Belgique.

²² CJUE, 11 avril 2013, *Jeltes*, aff. 443/11: « les règles relatives à la libre circulation des travailleurs, figurant en particulier à l'article 45 TFUE, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à ce que l'État membre du dernier emploi refuse, conformément à son droit national, d'accorder à un travailleur frontalier se trouvant en chômage complet, qui dispose dans cet État membre des meilleures chances de réinsertion professionnelle, le bénéfice d'allocations de chômage, au motif qu'il ne réside pas sur son territoire, dès lors que, conformément aux dispositions de l'article 65 du règlement n° 883/2004, la législation applicable est celle de l'État membre de résidence » (§ 46).

Dans deux hypothèses, au moins, l'État de la dernière activité professionnelle, ne peut méconnaître la qualité de demandeur d'emploi du travailleur frontalier indemnisé dans son pays de résidence.

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement 883/2004, ce travailleur a la faculté de se mettre également (« à titre complémentaire ») à la disposition du service de l'emploi du pays de sa dernière activité²³. En pratique, il semblerait que ces services ne soient guère disposés à soutenir des travailleurs qui restent indemnisés dans l'autre État membre.

Par ailleurs, dans l'affaire *Caves Krier*, la Cour de Justice a estimé que l'État de la dernière activité (en l'occurrence le Luxembourg) ne peut refuser d'accorder des aides à l'embauche au motif que le travailleur frontalier en chômage complet réside dans un autre État membre^{24 25}.

Par ailleurs, dans deux autres hypothèses, au moins, le travailleur frontalier en chômage complet est susceptible de bénéficier des allocations dans l'État de la dernière activité.

Le récent article 65*bis* du Règlement 883/2004²⁶ prévoit que le travailleur frontalier indépendant peut bénéficier du chômage dans son pays de dernière activité lorsqu'une telle prestation fait défaut dans son pays de résidence²⁷.

Le travailleur frontalier peut aussi, en vertu d'une jurisprudence déjà ancienne²⁸, obtenir les allocations de chômage dans l'État de sa dernière activité, s'il y déplace sa résidence²⁹.

8. La Commission européenne a récemment organisé une consultation publique sur l'adaptation des règles de coordination en matière de chômage³⁰. Elle devrait faire des propositions de modification du Règlement 883/2004 au début de l'année 2014³¹.

B. L'ASSURANCE DÉPENDANCE : UNE PRESTATION EN NATURE DIFFICILEMENT EXPORTABLE ?

9. L'assurance dépendance (qui vise à couvrir les besoins de soins et d'assistance que rencontrent les personnes qui par suite d'une déficience physique, mentale ou psychique, ne

²³ Règlement 883/2004, article 65, § 2.

²⁴ CJUE, 13 décembre 2012, *Caves Krier*, aff. 379/11, § 53.

²⁵ On relèvera toutefois que dans cette affaire, l'intéressée présentait une situation quelque peu *atypique*, puisque bien que ne résidant pas au Luxembourg, elle était ressortissante de cet État et y avait accompli l'ensemble de sa carrière professionnelle.

²⁶ Il résulte du Règlement 465/2012 du 22 mai 2012 (*J.O.U.E.*, 8 juin 2012, L-149/4).

²⁷ L'article L. 525-1 du Code du travail luxembourgeois prévoit une possibilité d'indemnisation pour les anciens indépendants. La condition de résidence qu'il prévoit devrait être écartée en cas d'application de l'article 65*bis* du Règlement 883/2004, qui impose toutefois que l'intéressé s'inscrive et se rende disponible auprès des services de l'emploi de l'État dans lequel il a exercé sa dernière activité indépendante.

²⁸ CJCE, 13 mars 1997, *Huybrecht*, aff. 131/95, *Rec. p.* 1409 ; CJCE, 7 mars 1985, *Cochet*, aff. 145/84.

²⁹ L'article L. 521-3 du Code luxembourgeois du travail précise que pour être indemnisé il faut « être domicilié sur le territoire luxembourgeois au moment de la notification du licenciement dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée et au plus tard 6 mois avant le terme du contrat dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée et y avoir perdu son dernier emploi ». On peut s'interroger sur la conformité de cette condition de résidence avec le Règlement.

³⁰ Revision of the EU provisions on coordination of long-term care benefits and unemployment benefits (Regulation (EC) No 883/2004): consultation du 5 décembre 2012 au 5 mars 2013.

³¹ P. MAVRIDIS et F. VELTKAMP, « Développements récents dans la coordination de la sécurité sociale », Séminaire trESS, Luxembourg, 2 juillet 2013.

peuvent plus pourvoir aux actes essentiels de la vie quotidienne), n'est pas, comme telle, visée dans le champ d'application matériel du Règlement 883/2004.

La Cour de Justice³² assimile toutefois certaines prestations visant à réduire les effets de la dépendance à des prestations de maladie et leur applique les règles de coordination reprises aux articles 17 et suivants du Règlement 883/2004 : ces règles varient selon que la prestation de maladie est une prestation en nature ou en espèces et selon que le bénéficiaire est un travailleur frontalier ou un pensionné.

10. Le Luxembourg dispose depuis 1998 d'une assurance dépendance³³ que les assujettis à la sécurité sociale luxembourgeoise (en ce compris les travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg) financent par une cotisation de 1,4 % calculée sur l'ensemble de leurs rémunérations.

Les non-résidents (en ce compris les frontaliers) ne représentent toutefois qu'un pourcentage très faible des bénéficiaires des prestations de l'assurance dépendance³⁴ et ce pour plusieurs motifs.

Par application de l'article 23 du Règlement 883/2004, les pensionnés qui disposent d'une pension à charge des deux États membres, ne bénéficient des prestations en nature que dans l'État de résidence : les ex-frontaliers qui n'ont pas une carrière exclusivement luxembourgeoise ne semblent donc pas pouvoir être bénéficiaires des prestations en nature de l'assurance dépendance luxembourgeoise³⁵.

Les travailleurs frontaliers³⁶, les pensionnés qui n'ont droit qu'à une pension luxembourgeoise et les personnes qui sont à leur charge, pourraient bénéficier des prestations en nature au Luxembourg. Toutefois s'agissant, pour l'essentiel, de prestations accordées « dans le cadre d'un maintien à domicile ou d'un établissement d'aides ou de soins », leur octroi ne peut être envisagé à l'occasion d'un séjour temporaire mais semble requérir un domicile, ou l'admission dans un établissement, au Luxembourg.

Enfin, la législation prévoit une possibilité de convertir en espèces, certaines prestations en nature³⁷ : l'assistance d'une tierce personne à domicile (choisie par la personne dépendante au sein de son entourage) peut ainsi être financée à concurrence de 7 ou 14 heures maximum par semaine³⁸. La conversion est donc assez partielle.

³² CJCE, 5 mars 1998, *Molenaar*, aff. 160/96, *Rec.* p. 843, §§ 23-25 ; voy. aussi CJCE, 8 mars 2001, *Jauch*, aff. 215/99 ; CJCE, 8 juillet 2004, *Silke Gaumain-Cerri*, aff. 502/01 et 31/02 ; CJCE, 21 février 2006, *Hosse*, aff. 286/03.

³³ Voy. articles 347 et suivants du Code luxembourgeois de sécurité sociale.

³⁴ En 2010, les non-résidents représentaient 2,8 % des bénéficiaires de l'assurance. http://www.mss.public.lu/publications/dependance/rapport_dependance/rapp_dep_2013_version_finale.pdf, p. 64.

³⁵ Voy., CJCE, 16 juillet 2009, *von Chamier-Glisczinski*, aff. 208/07, *Rec.*, p. 6095.

³⁶ L'article 18 du Règlement prévoit l'octroi des prestations en nature en cas de « séjour dans l'État membre compétent ». Il peut s'agir d'un séjour temporaire.

³⁷ Sur l'exportation des prestations en espèces et l'éventuel versement d'un « complément différentiel », si les prestations sont inférieures dans l'État membre de résidence, voy. CJUE, 30 juin 2011, *da Silva Martins*, aff. 388/09.

³⁸ Voy. l'article 354 du Code luxembourgeois de sécurité sociale ; les aides en nature prévues par l'article 353 peuvent, par contre, atteindre vingt-quatre heures et demie par semaine, voire trente-huit heures et demie en cas de gravité exceptionnelle préalablement reconnue. Ceci pourrait expliquer que le coût moyen d'une prestation en faveur d'un non-résident, soit nettement inférieur (13.011 Euros annuels au lieu de 31 972 euros pour un résident, www.mss.public.lu/publications/dependance/rapport_dependance/rapp_dep_2013_version_finale.pdf, p. 14).

11. Les difficultés rencontrées à propos de l'assurance dépendance contrastent avec le régime applicable aux prestations de maladie ordinaires, qui peut être qualifié d'assez favorable.

En vertu de l'article 17 du Règlement 883/2004, le travailleur frontalier et les membres de sa famille ont droit aux « prestations en nature »³⁹ dans le pays de résidence, selon la législation de cet État, « comme s'ils étaient assurés en vertu de cette législation ». Ils peuvent également se faire soigner dans le pays d'emploi, en vertu de l'article 18.

Mais, le Règlement 883/2004 est complété par une convention bilatérale⁴⁰ qui rapproche sensiblement la couverture *financière* des soins de santé des frontaliers résidents en Belgique (en ce compris les ex-frontaliers devenus pensionnés, les membres de leur famille et les survivants), de celle des résidents luxembourgeois.

En vertu de cette convention bilatérale, les prestations remboursées en Belgique donnent droit à un complément à charge du régime luxembourgeois, égal à la différence entre le tarif officiel de remboursement belge et le taux de couverture moyen au Luxembourg (qui est actuellement fixé à 94,3 %)⁴¹.

12. La Commission a récemment organisé une consultation publique pour savoir s'il convient d'introduire des règles spécifiques sur l'assurance dépendance dans le règlement 883/2004⁴².

L'exemple belgo-luxembourgeois paraît indiquer que l'exportabilité des prestations accordées dans le cadre de l'assurance dépendance pourrait être améliorée.

C. PRESTATIONS FAMILIALES

13. En matière de prestations familiales, le Règlement 883/2004 part du constat que dans certains pays, le droit est ouvert par l'activité professionnelle d'un parent (attributaire) alors que dans d'autres, il est ouvert par la résidence de l'enfant⁴³.

Lorsque – ce qui est très fréquent – le droit peut être ouvert pour les mêmes enfants dans plusieurs États appliquant des critères différents, on retient en priorité les droits ouverts au titre d'une activité (salariée ou non salariée)⁴⁴.

Mais, les droits ouverts dans l'autre État sont seulement suspendus : si les allocations en vigueur dans ce dernier État sont plus élevées, cet État verse un complément différentiel équivalent à la différence entre les deux montants⁴⁵. Dans ces conditions, le travailleur migrant obtient un

³⁹ Les « prestations en nature » sont celles qui « sont destinées à fournir, mettre à disposition, prendre en charge ou rembourser des soins de nature médicale et des produits et services annexes à ces soins, ... ». Les prestations en espèces, sont essentiellement celles qui visent à couvrir une perte de salaires (prestations d'incapacité de travail, prestation de maternité). Les prestations en espèces sont, en principe, servies par l'institution de l'État d'emploi.

⁴⁰ Convention entre le Royaume de Belgique et le Grand-duché de Luxembourg sur la sécurité sociale des travailleurs frontaliers et Protocole final signés à Arlon le 24 mars 1994, approuvés par la loi du 28 avril 1995 (ci-après la « Convention bilatérale »).

⁴¹ Articles 5 et 7 de la Convention bilatérale.

⁴² Revision of the EU provisions on coordination of long-term care benefits and unemployment benefits (Regulation (EC) No 883/2004) : consultation du 5 décembre 2012 au 5 mars 2013.

⁴³ Lorsqu'un travailleur est occupé dans un État membre qui prévoit comme critère la résidence des enfants, ces derniers sont supposés résider dans cet État (Règlement 883/2004, article 67).

⁴⁴ Article 68, § 1^{er}, a) du Règlement 883/2004.

⁴⁵ Cette règle, actuellement prévue par l'article 68, § 2 du Règlement 883/2004, est d'origine jurisprudentielle, voy. CJCE, 19 février 1981, *Beeck*, aff. 104/80.

avantage équivalent globalement aux allocations en vigueur dans l'État compétent où elles sont les plus élevées. Cette règle ne concerne pas spécifiquement les frontaliers.

Calcul du complément différentiel

14. Selon la législation luxembourgeoise⁴⁶, le droit est en principe ouvert sur base de la résidence de l'enfant alors que selon la législation belge, le droit s'ouvre en fonction de la situation professionnelle des parents (ou des autres personnes pouvant avoir la qualité d'attributaire). La législation belge est donc fréquemment prioritaire, le Luxembourg étant amené à payer un complément différentiel (puisqu'en principe les allocations y sont plus élevées).

Le calcul du complément différentiel suscite quelques controverses qui illustrent la difficulté de qualifier et de comparer les prestations familiales prévues dans différents États membres.

On pourra à cet égard se référer à deux affaires récentes.

Dans un arrêt du 24 octobre 2013⁴⁷, la Cour de Justice a décidé que le « boni pour enfant » prévu par la législation luxembourgeoise, constitue une prestation familiale au sens du Règlement 883/2004, même s'il résulte, à l'origine, de la conversion d'une « modération d'impôt pour enfant ». Le Luxembourg doit donc l'inclure dans le complément différentiel.

Se pose aussi la question de savoir de quelles sommes versées dans l'État membre prioritaire, il faut tenir compte : ainsi, faut-il considérer que les allocations⁴⁸ versées au conjoint ou au partenaire du travailleur frontalier, à titre de congé parental (en Belgique) ou d'« *Elterngeld* » (en Allemagne), sont des prestations familiales qui doivent venir en déduction des prestations luxembourgeoises ? On pourra se référer aux conclusions récemment déposées dans l'affaire C-347/12⁴⁹ : il est proposé de répondre négativement à cette question⁵⁰.

Exclusion des étudiants de l'enseignement supérieur

15. Selon l'article 271 du Code luxembourgeois de sécurité sociale, tel que modifié par la loi du 26 juillet 2010, après l'âge de dix-huit ans, les allocations familiales ne sont plus versées qu'aux « élèves de l'enseignement secondaire et de l'enseignement secondaire technique s'adonnant à titre principal à leurs études ». Les étudiants de l'enseignement supérieur ne sont donc plus bénéficiaires d'allocations familiales.

Le Règlement 883/2004 assure une coordination des législations nationales de sorte que chaque État membre reste compétent pour déterminer, dans le respect du droit de l'Union, les conditions d'octroi des prestations d'un régime de sécurité sociale : on ne pourrait donc

⁴⁶ Voy. article 269 du Code luxembourgeois de sécurité sociale.

⁴⁷ CJUE, 24 octobre 2013, *CNPF*, aff. 177/12.

⁴⁸ Selon la jurisprudence de la Cour, l'allocation versée en cas de congé parental doit être assimilée à une prestation familiale, voir CJCE, 7 septembre 2004, *Commission/Belgique*, aff. 469/02, point 16 ; voy. aussi CJCE, 10 octobre 1996, *Hoever et Zachow*, aff. 245/94 et 312/94, *Rec.* p. I-4895, point 25 ; CJCE, 11 juin 1998, *Kuusijärvi*, aff. 275/96, *Rec.* p. I-3419, point 60 ; CJUE, 19 septembre 2013, *Hiddal et Bornand*, aff. C-216/12 et C-217/12.

⁴⁹ CJUE, *CNAF c/ Markus Wiering et Ulrike Wiering*, aff. 347/12, conclusions présentées le 18 juillet 2013.

⁵⁰ L'avocat-général Wathelet propose par contre que l'« *Elterngeld* » soit considéré comme étant de même nature que l'allocation d'éducation prévue à l'article 301 du Code luxembourgeois de sécurité sociale.

reprocher au législateur luxembourgeois d'avoir usé de la faculté de modifier les conditions d'octroi des allocations familiales.

Sur le plan du droit aux allocations familiales, la situation des enfants de frontaliers poursuivant des études supérieures a, en pratique, évolué comme suit : quand un droit était ouvert en Belgique, il a été maintenu, sans complément différentiel payé par le Luxembourg ; dans les autres cas, les allocations ont cessé d'être versées au Luxembourg tandis qu'un droit strictement résiduaire s'est ouvert en Belgique⁵¹.

La loi du 26 juillet 2010 a, toutefois, également élargi l'accès aux bourses d'études en ne les faisant plus dépendre de la situation sociale des parents. En ce qui concerne les bourses d'études, la condition de résidence au Luxembourg a toutefois été maintenue.

De nombreux enfants de frontaliers ont agi devant les juridictions luxembourgeoises en vue d'obtenir le versement d'une bourse d'étude. Il paraît inutile de revenir sur l'arrêt de la Cour de Justice du 20 juin 2013 qui fait l'objet du commentaire approfondi de D. MARTIN⁵². En pratique, on constatera que certains ont *doublement* gagné⁵³ puisqu'ils devraient obtenir, à la fois, le bénéfice d'une bourse d'études au Luxembourg et des allocations familiales en Belgique : leur situation est, en définitive, plus favorable que celle des résidents luxembourgeois.

*

**

16. De manière constante, la Cour de Justice décide que le but des articles 45 TFUE et 48 TFUE ne serait pas atteint si, par suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, les travailleurs migrants devaient perdre les avantages de sécurité sociale que leur assure la seule législation d'un État membre, notamment lorsque ces avantages représentent la contrepartie de cotisations qu'ils ont versées⁵⁴.

Dans le cas du travailleur frontalier, se pose avec acuité la question de savoir quand il est vraiment justifié d'apprécier la situation au regard de la législation de l'État de résidence plutôt

⁵¹ Voy. arrêté royal du 13 mars 2001 portant exécution de l'article 102, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. Au 30 novembre 2012, l'ONAFTS versait des allocations, sur cette base, pour 611 bénéficiaires, enfants de frontaliers belgo-luxembourgeois (Sénat, Question écrite n° 5-7341, au secrétaire d'État aux Affaires sociales, aux Familles et aux Personnes handicapées, chargé des Risques professionnels, adjoint à la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et réponse du 22 février 2013).

⁵² D. MARTIN, « Arrêts *Giersch* » et *Prinz* : les différents statuts de l'étudiant », *JDE*, 2013, p. 270-274 ; voyez aussi la contribution de François MOYSE.

⁵³ Voy. toutefois, D. MARTIN, op. cit., p. 272 : « Mlle Giersch a gagné son affaire devant la Cour de justice, mais cet arrêt constitue une catastrophe pour la libre circulation des travailleurs », car « la Cour réaffirme l'applicabilité de la condition d'intégration [*dans le pays d'emploi*], mais va plus loin et ajoute que le travailleur frontalier n'est pas toujours intégré dans l'État d'emploi de la même manière que l'est un travailleur résidant dans cet État ».

⁵⁴ Une telle conséquence pourrait dissuader les travailleurs ressortissants d'autres États membres, d'exercer leur droit à la libre circulation et constituerait dès lors une entrave à cette liberté. Voy. CJCE, 9 déc. 1993, *Lepore e.a.*, aff. 45 et 46/92, *Rec.*, p. I-6497, point 21; CJCE, 4 octobre 1992, *Parashi*, aff. 349/87, *Rec.*, p. 4501, point 22 ; CJCE, 30 mars 1993, *De Wit*, aff. 282/91, *Rec.*, p. 1221, point 17; CJCE, 5 mars 1994, *Van Munster*, C-165/91, *Rec.*, p. 4661, point 27. Toutefois, « le droit primaire de l'Union ne saurait garantir à un assuré qu'un déplacement dans un autre État membre soit neutre en matière de sécurité sociale, (...), un tel déplacement, compte tenu des disparités existant entre les régimes et les législations des États membres, pouvant, selon le cas, être plus ou moins avantageux ou désavantageux pour la personne concernée sur le plan de la protection sociale », CJUE, 18 avril 2013, *Edgard Mulders*, aff. 548/11, § 45.

qu'au regard de celle de l'État d'emploi (comme on le fait, en principe, pour les autres travailleurs migrants), ou encore quand il s'impose de prévoir un complément différentiel assurant que le frontalier obtient, en définitive, un avantage équivalent à la plus élevée des prestations.

Les solutions retenues par le Règlement 883/2004 mériteraient assurément d'être évaluées, en particulier, lorsqu'elles n'assurent pas une parfaite égalité de traitement dans le pays d'emploi.

4. LA SÉCURITÉ SOCIALE : LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS (PLAN DÉTAILLÉ)

Eleftheria Neframi*

Répartition des compétences en matière de sécurité sociale

Article 48 TFUE. Compétence de coordination de l'Union européenne. Compétence réservée des États membres.

CJUE, *Partena*, C-137/11, par. 59 : « S'il est vrai que le droit de l'Union ne porte pas atteinte à la compétence des États membres pour aménager leurs régimes de sécurité sociale et qu'il appartient, en l'absence d'une harmonisation au niveau communautaire, à la législation de chaque État membre concerné de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale, il importe cependant que, dans l'exercice de sa compétence, l'État membre concerné respecte le droit de l'Union ».

Principe de loyauté (art. 4, par. 2, TUE) et recherche d'équilibre entre les intérêts de l'État (concept d'État providence, condition de lien réel avec l'État d'accueil pour l'octroi des prestations de sécurité sociale) et les questions d'intérêt commun (libre circulation des travailleurs, principe d'égalité de traitement). Effets du droit de l'Union au-delà du champ de sa compétence.

Considérant 8 du règlement n°883/2004, remplaçant le règlement n°1408/71, portant coordination des systèmes de sécurité sociale : « L'application du principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale est d'une importance particulière pour les travailleurs qui ne résident pas dans l'État membre où ils travaillent, y compris les travailleurs frontaliers ».

Place particulière au « travailleur frontalier » (définition et dispositions spécifiques).

S'agit-il d'un statut propre de travailleur migrant ?

Spécificité du « frontalier » par rapport aux travailleurs migrants non frontaliers :

Lien de rattachement à deux États membres : État de résidence et État d'emploi

Comment le lien réel d'intégration est-il apprécié ?

La question de la détermination de la législation applicable relève du droit de l'Union et des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'objectif d'éviter les lacunes ou les cumuls de protection sociale.

La détermination de l'État compétent se fait selon le rattachement à l'État d'emploi ou à l'État de résidence, en fonction des prestations concernées.

Le Luxembourg est particulièrement concerné en tant qu'État d'emploi, étant donné que son marché de travail est caractérisé par une forte présence de travailleurs frontaliers.

Prestations et compétence du Luxembourg. Dispositions spécifiques de la Convention entre le Grand Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique sur la sécurité sociale des travailleurs frontaliers.

* Professeur à l'Université du Luxembourg.

Respect du principe de l'égalité de traitement par le Luxembourg, État d'emploi (qu'il s'agisse de l'État compétent ou non).

-Égalité de traitement entre travailleurs frontaliers et travailleurs non frontaliers (I)

-Égalité de traitement entre travailleurs frontaliers/migrants et travailleurs non migrants (II)

I. DOUBLE RATTACHEMENT ET ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE TRAVAILLEURS FRONTALIERS ET NON FRONTALIERS

Spécificité du statut des travailleurs frontaliers par le double rattachement à l'État d'emploi et à l'État de résidence. Dissociation entre le lien économique (État d'emploi) et le lien personnel (État de résidence).

A. ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ET LIEN ÉCONOMIQUE

Contribution du travailleur frontalier au financement de la politique sociale de l'État d'emploi. Le lien économique nécessite l'égalité de traitement par l'État d'emploi entre les travailleurs frontaliers et non frontaliers.

Application du règlement 883/2004

Calcul du complément différentiel et prestations familiales.

La règle de non-cumul ne devrait pas défavoriser le travail frontalier ni conduire à une discrimination par rapport aux travailleurs non frontaliers.

CJUE, *CNPF c/ Lachheb*, C-177/12

CJUE, *CNPF c/ Markus Wiering*, C-347/12

Qualification des prestations sociales et compétence de la Cour de justice

B. ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ET LIEN PERSONNEL

Prestations de chômage et présomption de lien personnel avec l'État de résidence.

CJUE, *Jeltes*, C-443/11

Obligation de reconnaissance du lien avec l'État d'emploi (frontalier « atypique »). Le double lien ne doit pas conduire à l'inégalité de traitement.

CJUE, *Caves Krier*, C-379/11

Conformité avec le principe de l'égalité de traitement de la condition d'inscription à l'ADEM pour l'octroi de l'aide à l'embauche.

II. LIEN ÉCONOMIQUE ET ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE TRAVAILLEURS FRONTALIERS/MIGRANTS ET TRAVAILLEURS NON MIGRANTS

Travailleur frontalier comme travailleur migrant. La spécificité du statut de frontalier consiste dans l'incompatibilité de la condition de résidence avec la réalité du lien économique au sein de l'État d'emploi. La condition de résidence est admise lorsqu'elle concerne les prestations qui ne sont pas rattachées au lien économique.

A. OBLIGATION DE LEVÉE DE LA CONDITION DE RÉSIDENCE

Application du règlement n°492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs.

1. Condition de résidence comme discrimination indirecte.

CJUE, *Giersch*, C-20/12

Objectif économique invoqué par le Luxembourg et réalité du lien économique avec l'État d'emploi : la condition de résidence n'est pas appropriée.

Objectif social invoqué par le Luxembourg. Travailleurs frontaliers et liens d'intégration sociale : la condition de résidence n'est pas nécessaire.

2. Condition de résidence comme entrave à la liberté de circulation

CJUE, *Caves Krier*, C-379/11

La condition de résidence pour l'octroi de l'aide à l'embauche défavorise l'exercice de la liberté de circulation. Aide à l'embauche et intégration au marché du travail luxembourgeois : la condition de résidence est inappropriée.

B. VALIDATION DE LA CONDITION DE RÉSIDENCE

Règlement 883/2004.

Restrictions à l'exportation des prestations de sécurité sociale. Soumission de certaines prestations, concernant les membres de famille ou la dépendance à la condition de résidence.

Prestations étroitement liées à l'environnement social.

Prestations spéciales à caractère non contributif. Prestations en nature et assurance dépendance.

CJCE, *Leclere*, C-43/99

SUMMARY OF THE COLLOQUIUM

The Charles de Visscher Center for International and European Law (CeDIE) of the Université catholique de Louvain (UCL, Louvain-la-Neuve, Belgium) in cooperation with the University of Luxembourg organised a seminar on the “Free Movement of Workers and Citizens” on 12 November 2013. This seminar took place in Louvain-la-Neuve between 8.45 and 17.00 and was attended by 170 participants, mostly professionals in these issues (lawyers, judges, civil servants, etc.).

The seminar was conducted in two parts and started with lectures in the morning and two roundtable discussions in the afternoon: one on free movement of students and the other on frontier workers.

The seminar began with a general introduction by Professor Marc Fallon, Dean of the Faculty of Law of the UCL. In this introduction, Professor Fallon talked about the milestones in the evolution of the free movement of persons (workers, *Gravier*, *Cowan*, European citizenship, *Baumbast*, ...). He also pointed out the multiplicity of legal categories in existence today and the connections between them.

Next, Jackie Morin, Head of Unit at the European Commission, based his lecture on the positive effects of the free movement of persons. In his opinion, this freedom is beneficial both for the economy and the people themselves. He recounted official statistics showing that the use of this free movement is of little burden to the public finances of the host State. He then noted that during the JHA Council in spring 2013 a large portion of the Member States reaffirmed their support to free movement of persons. He shared however the concerns expressed by some Member States and the potential avenues given by the Commission to answer them. He finally referred to a Memo from the European Commission which should become public in the course of December 2013.¹

Professor Kees Groenendijk focused on the impact of European legislation on third-country nationals, using the example of EU-Turkey Association Agreements. He noted that one’s rights vary depending on whether or not one is a European citizen. Different legal systems still follow the same model of interpretation. The Court of Justice transfers its case law from one category to the next using an analog interpretation (e.g. *Brey*, 19 September 2013, C-140/12). Even the European legislator does this convergence exercise by using concepts in the law which apply to EU nationals into other legislations targeted at third-country nationals.

Finally, Professor Jean-Yves Carlier concluded this first part of the seminar by presenting the activities of the CeDIE and delivering a lexical reflection: the use of “confines” (suggesting movement) instead of “borders” (implying stability).

After the break, Professors Herwig Verschueren and Jörg Gerkrath presented the free movement of persons in Belgium and Luxembourg, respectively.

Professor Verschueren cited the ruling of the Court of Justice condemning the nationality condition for access to the profession of civil-law notary (*Commission v. Belgium*, 24 May 2011, C-47/08). He also mentioned significant cases in European law which were rooted in Belgium: *Bosman*, *Grzelczyk*, *Government of the French Community and Walloon Government v. Flemish*

¹ This Memo was released on 25 November 2013: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-1041_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1041_en.htm)

Government, Zambrano, ... He finally cited the Belgian Constitutional Court case (case n° 123/2013, 26 September 2013) validating reverse discrimination established by the Belgian law (law of 8 July 2011) in family reunification.

Professor Gerkrath first presented the demographic, social, economic and linguistic characteristics of the Grand Duchy of Luxembourg. He also noted that 87 % of Luxembourgers view the EU positively. The free movement of persons is largely well-respected in Luxembourg. One drawback however: discriminations can only be challenged in court on the basis of the Criminal Code. Article 10 of the Luxembourg Constitution provides European citizens with free movement, political rights and access to civil service. A few barriers still remain: e.g., all civil servants must speak the three official languages of the country. Finally, Professor Gerkrath discussed three Court of Justice cases: *Wilson* (19 September 2006, C-506/04), *Commission v. Luxembourg* – Civil-law notaries (24 May 2011, C-51/08) and *Giersch* (20 June 2013, C-20/12).

The lectures of Professors Verschueren and Gerkrath were followed by a debate (questions and answers) with the audience.

In the afternoon, the first roundtable was chaired by Advocate General Melchior Wathelet and focused on free movement of students. After two introductory statements by François Moysse (attorney at law in Luxembourg) and Cédric Cheneviere (assistant at the CeDIE) about access to universities and grants, the roundtable participants shared in turn their comments and experiences. A debate with the audience followed. Beside the aforementioned participants, the roundtable included Germain Dondelinger (Adviser, Luxembourg), Christine Fagard (lawyer, DG compulsory education, French Community of Belgium), Luc Misson (lawyer, Liège Bar), Iga Mlynarczyk (ELSA Representative, Luxembourg) and Marc Van Hoof (Director, European Commission's Legal Service).

The second roundtable was chaired by Georges Ravarani (President of the Administrative Court of Luxembourg) and focused on social security for frontier workers. Once again, two introductory statements formed the base of the debate: one presented by Jean-François Neven (Judge at the Labour Court, Brussels) and the other by Eleftheria Neframi (Professor at the University of Luxembourg). Two representatives of social partners spoke after them: Koen Meesters (Confederation of Christian Trade Unions) and Marie-Noëlle Vanderhoven (Belgian Enterprises Federation). A debate with the audience also followed the interventions of the members of the roundtable.

Finally, Paul Martens, President Emeritus of the Belgian Constitutional Court closed the work of the seminar by presenting his general conclusions. He recalled the key ideas presented throughout the day and noted the remaining barriers to the free circulation of people in Belgium and Luxembourg.

Jean-Yves Carlier
& Cédric Cheneviere

PROGRAMME

9h15 Ouverture des travaux
Marc Fallon, doyen de la Faculté de droit et de criminologie de l'UCL

I. Principes généraux

9h30 Les réalisations et les questions
Jean-Yves Carlier, professeur à l'université catholique de Louvain
Jackie Morin, chef d'unité, Commission européenne, DG Emploi, Affaires Sociales et Inclusion
Kees Groenendijk, professeur émérite, Radboud Universiteit Nijmegen, responsable du réseau européen FMoW

11h Les acquis et les spécificités
Belgique
Herwig Verschueren, professeur à l'université d'Anvers
Luxembourg
Jörg Gerkrath, professeur à l'université du Luxembourg

12h Débat

II. Questions spéciales

13h30 **Table ronde I – La libre circulation des étudiants : l'accès aux études et les bourses d'études**

Sous la présidence de **Melchior Wathelet**, avocat général à la Cour de justice de l'Union européenne, professeur à l'UCL et à l'ULg

Rapporteurs : **François Moyse**, avocat, représentant du Luxembourg au sein du réseau européen FMoW et **Cédric Cheneviere**, assistant à l'UCL

Répondants : **Germain Dondelinger**, premier Conseiller du gouvernement, représentant de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Luxembourg ; **Christine Fagard**, juriste à la direction générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique ; **Luc Misson**, avocat au barreau de Liège ; **Iga Mlynarczyk**, ELSA Luxembourg ; et **Marc Van Hoof**, directeur au service juridique de la Commission européenne

Débat

15h30 **Table ronde II – La sécurité sociale : les travailleurs frontaliers**

Sous la présidence de **Georges Ravarani**, président de la Cour administrative, Luxembourg, professeur invité à l'université du Luxembourg

Rapporteurs : **Jean-François Neven**, magistrat à la Cour du travail de Bruxelles, maître de conférences invité à l'UCL et **Eleftheria Neframi**, professeur à l'université du Luxembourg

Répondants : **Mars Di Bartolomeo**, ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, Luxembourg ; **Koen Meesters**, service d'études de la Confédération des syndicats

chrétiens ; et **Marie-Noëlle Vanderhoven**, conseiller au Département des Affaires sociales de la Fédération des Entreprises de Belgique

Débat

17h Conclusions

Paul Martens, président émérite de la Cour constitutionnelle, chargé de cours honoraire de l'ULB et de l'ULg

PRÉSENTATION DES ORATEURS

CARLIER Jean-Yves

Professeur à l'université catholique de Louvain et à l'université de Liège. Avocat au barreau de Nivelles. Membre belge du réseau européen Free movement of workers (FMOW).

Parmi ses publications relatives au sujet du colloque : La libre circulation des personnes vivant avec le VIH/Sida (Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000 ; également en anglais) ; L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E./The Future of Free Movement of Persons in the EU (dir. avec E. Guild, Bruylant, 2006) ; La condition des personnes dans l'Union européenne (Bruxelles, Larcier, 2007) ; Chroniques annuelles sur la libre circulation dans et vers l'Union européenne dans le JDE, depuis 1995 ; « La libre circulation des personnes en Belgique », Revue des Affaires européennes, 2013/1.

Pour plus de détails : www.uclouvain.be/jean-yves.carlier

CHENEVIÈRE Cédric

Cédric Chenevière est assistant à la Faculté de droit (Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen - CeDIE) et chercheur à l'Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain. Précédemment, il fut référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne puis conseiller ministériel. Il est spécialisé en droit institutionnel européen et en droit du marché intérieur.

CV complet et publications : www.uclouvain.be/cedric.cheneviere

FAGARD Christine

Christine Fagard est licenciée en droit de l'Université de Liège avec comme matières de prédilection dans son parcours académique le droit constitutionnel et administratif.

Elle assure la gestion des dossiers juridiques transversaux au sein de la cellule d'appui de la Directrice générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique traitant notamment des matières comme la valorisation des acquis de l'expérience personnelle et professionnelle, le respect des prescrits légaux en matière de collectes de données à caractère personnel, le suivi de la procédure d'infraction européenne dans le cadre du décret du 16 juin 2006 dit « décret non-résidents »... Elle a assuré précédemment les fonctions de responsable du service de la réglementation de l'enseignement supérieur après une période de 10 années passées dans le milieu politique comme attachée parlementaire et conseiller politique.

FALLON Marc

Professeur à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, titulaire d'enseignements en droit international privé et en droit du marché intérieur de l'Union européenne, membre du Groupe européen de droit international privé.

Site internet : www.uclouvain.be/marc.fallon

GERKRATH Jörg

Jörg Gerkrath a effectué des études de droit en France aux Universités de Montpellier I (1986-1989), Paris II (1989-1990) et Strasbourg III (1990-1996) où il a obtenu le doctorat en droit en 1996. Il est professeur agrégé de droit public des Facultés de Droit en France depuis septembre 2000. En position de détachement de l'Université d'Avignon, il a rejoint l'Université du Luxembourg le 1^{er} décembre 2006 en tant que Professeur en droit européen. Ses principaux domaines de recherche sont le droit communautaire et européen, le droit constitutionnel, le droit comparé et les droits fondamentaux. Il est l'auteur de l'ouvrage « L'Émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe », (Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1997) et de nombreux articles et contributions sur divers aspects du droit communautaire et constitutionnel.

Site internet : http://wwwfr.uni.lu/fdef/droit/equipe/joerg_gerkrath

GROENENDIJK Kees

Kees GROENENDIJK is emeritus Professor of Sociology of Law at the Radboud University Nijmegen, research fellow of its Centre for Migration Law, and chairman of the Standing Committee of Experts on international immigration, refugee and criminal law (Meijers Committee). He is a member of the Odysseus Network of Experts on European Migration and Asylum Law and the EU Network Free Movement of Workers. He has published on the social and legal status of immigrants in Netherlands and the EU, immigration and race relations legislation, integration of immigrants and nationality law.

Website: <http://www.ru.nl/law/cmr/research/publications-author/groenendijk/>

MARTENS Paul

Paul Martens, docteur en droit de l'Université de Liège (1963), a été successivement avocat au barreau de Liège, juge au tribunal de commerce de Liège (1981-1984), conseiller d'État (1985-1990), juge à la Cour constitutionnelle (1991- 2010) puis président de celle-ci. Il fut également Juge ad hoc dans deux affaires à la Cour européenne des droits de l'homme. Il a aussi été chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles (sociologie juridique : 1997 à 2005), chargé de cours à l'Université de Liège (Théories du droit et pensée juridique contemporaine : 2000 à 2005), professeur invité à Paris XII (Théorie du droit : 2003 à 2005). Il fut titulaire de la chaire Franqui aux Facultés Notre-Dame de la Paix (2004) sur le thème : « Le droit peut-il se passer de Dieu ? » et reçut le titre de Docteur honoris causa de la Faculté de droit de Limoges. Actuellement, il est membre du Comité scientifique du Centre d'arbitrage en matière d'abus sexuels.

MISSON Luc

Luc Misson est avocat aux barreaux de Liège et de Marche-en-Famenne. Il a plaidé devant la Cour de justice de l'Union européenne dans de nombreuses affaires ayant trait à la libre circulation des étudiants et à la formation professionnelle, parmi lesquelles : Gravier (aff. 293/83, 13 février 1985, rec. 1985, 593) ; Barra (aff. 309/85, 2 février 1988, rec. 1988, p. 355) ;

Blaizot (aff. 24/86, 2 février 1988, rec. 1988, p. 379) ; Humbel (aff. C-263/86, 27 septembre 1988, rec. 1988, I-5365) ; Commission c/ Belgique (aff. C-278/94, 12 septembre 1996, rec. 1996, I-4307) ; Dreessen c/ Conseil National de l'Ordre des Architectes (aff. C-31/00, 22 janvier 2002).
Site internet : www.misson.be

MLYNARCZYK Iga

Iga Mlynarczyk is currently a student of the European and International Tax Law programme at the University of Luxembourg, as well as an employee at the Faculty of Law's research unit. Since September 2012, she has held the position of vice-president of the European Law Student's Association in Luxembourg.

Iga graduated from the University of Lodz, where she obtained a bachelor degree in Journalism and Social Communication in 2010, and a Master in Law degree in 2012. Subsequently, she continued the L.L.M in European litigation at the University of Luxembourg. The same year, she represented the University at the Jessup International Moot Court Competition in Washington, where her team received two first prizes for excellence in Memorial writing and for the overall best Applicant Memorial.

MORIN Jackie

Jackie Morin, économiste, de nationalité française, est entrée à la Commission européenne en 1986. Il a occupé plusieurs fonctions au sein de la DG Emploi et affaires sociales sur les questions liées au marché du travail, le chômage de longue durée, la responsabilité sociale des entreprises et l'économie informelle. En 2000, il a été nommé Chef de l'Unité en charge du dialogue social et des relations industrielles. Depuis septembre 2008, il est Chef de l'Unité responsable pour la coordination des régimes de sécurité sociale et la libre circulation des travailleurs.

MOYSE François

François Moysse est avocat à la Cour à Luxembourg, associé chez DSM Di Stefano Moysse. Il est titulaire d'une maîtrise en droit (1989) et d'une maîtrise en sciences politiques (1990) de l'Université Robert Schuman, Strasbourg. Il est également membre du Réseau Européen d'experts en matière de liberté de circulation des travailleurs, expert du barreau luxembourgeois au Conseil des Barreaux Européens (CCBE) dans le comité des Droits de l'Homme, conseiller du Président International de l'Union Internationale des Avocats et expert en droit de la discrimination (cours et formations au Luxembourg, conférences à l'ERA/Trèves etc.).

Liste des publications : <http://www.dsmlegal.com/publications/francois/>

NEFRAMI Eleftheria

Eleftheria Neframi est professeur à la Faculté de Droit, d'Économie et de Finance de l'Université du Luxembourg depuis juin 2012. Titulaire d'une Chaire Jean Monnet, elle enseigne le droit de l'Union européenne au sein des différentes formations de la Faculté. Ayant obtenu une maîtrise en droit de l'Université nationale et capodistrienne d'Athènes, un DEA en droit communautaire de l'Université Paris 2, Panthéon-Assas et un DEA en droit international économique de l'Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Eleftheria Neframi est docteur en droit public de l'Université Paris 2, Panthéon-Assas. Elle est professeur agrégé des Facultés de Droit en France depuis septembre 2004 et a été nommée professeur à l'Université Paris 13, PRES Sorbonne Paris

Cité (2004-2012). Eleftheria Neframi a également enseigné le droit européen en tant que professeur à l'Université catholique de Louvain (2009-2011), à l'Université Paris 2, Panthéon-Assas (2011), à l'Université nationale et capodistrienne d'Athènes (2008-2013) et à l'Université Chuo de Tokyo (2005). Elle est membre nommé du Conseil national des Universités (France) depuis 2009 et auteur de nombreuses publications en droit de l'Union européenne.

Site internet : http://uni.lu/fdef/droit/equipe/eleftheria_neframi?page=Curriculum+Vitae

NEVEN Jean-François

Jean-François Neven est conseiller à la Cour du travail de Bruxelles, maître de conférences invité à la Faculté de droit de l'UCL, co-titulaire du cours de droit de la sécurité sociale et du cours de droit approfondi de la sécurité sociale et magistrat délégué au centre de documentation de la Cour de cassation. Il est en outre président (F) de la Commission Administrative de règlement de la relation de travail, membre du Comité de rédaction de la Revue de Droit Social (RDS / TSR), des Chroniques de droit social, de la collection Pratique du droit, et membre de l'Association belge du Droit du Travail et du Droit de la Sécurité Sociale (BEGASOZ).

RAVARANI Georges

Georges Ravarani, né le 1^{er} mai 1954, docteur en droit, est président de la Cour administrative et vice-président de la Cour constitutionnelle du Luxembourg depuis 2008. Il est l'auteur de livres et d'articles dans le domaine du droit civil (essentiellement la responsabilité civile) et du droit public. Il est professeur invité à l'Université du Luxembourg.

VAN HOOFF Marc

Marc Van Hoof est titulaire d'une licence en droit de l'ULB et d'un Master en droit européen du Collège d'Europe (Bruges). Après avoir été successivement membre du cabinet du Commissaire Karl Van Miert, chef de cabinet du Commissaire Mario Monti et directeur de la Direction « Politique des aides d'état et coordination stratégique » au sein de la DG Concurrence, il est aujourd'hui Directeur - Conseiller juridique principal au Service Juridique Équipe SOC (Emploi et affaires sociales, éducation et culture, santé et protection des consommateurs).

VANDERHOVEN Marie-Noëlle

Marie-Noëlle Vanderhoven est conseiller à la Fédération des entreprises de Belgique dans le centre de compétence Emploi et sécurité sociale. Elle y défend les intérêts des entreprises auprès des acteurs sociaux (Conseil national du travail, ONEm, CAPAC, Commissions consultatives instituées au sein du SPF Emploi), politiques (gouvernements) et économiques dans les matières sociales. Ses matières de prédilection sont la formation des salaires, le marché de l'emploi, les restructurations, l'organisation du travail et la durée du travail, ainsi que l'harmonisation des statuts ouvrier-employé.

Avant de rejoindre la FEB, Marie-Noëlle a travaillé pendant 8 ans en tant qu'avocate puis consultante en mobilité internationale et en droit social au sein des départements Employment Law de Ernst & Young (Peeters advocaten) et PricewaterhouseCoopers (Bruxelles). Elle a également exercé diverses fonctions au sein des départements RH de plusieurs grandes institutions financières du pays en vue de se forger une expérience de terrain dans le domaine qu'elle pratique.

VERSCHUEREN Herwig

Herwig Verschueren teaches International and European Labour and Social Security law at the University of Antwerp (Belgium). He is also a visiting professor at the University of Brussels (VUB). He graduated in law at the University of Leuven (Belgium; 1980). Subsequently he worked as a researcher at the Universities of Antwerp and Leuven. He received his doctorate degree (Ph.D.) in 1990 on the subject of “International labour migration”.

From 1992 to 2004, he was a civil servant at the European Commission (Brussels) working in the field of free movement of workers and the co-ordination of social security schemes.

Since 2004 he is a professor at the University of Antwerp and a visiting professor at the University of Brussels. His research concentrates on European social law and more specifically on the legal position of migrant workers and persons with regard to labour and social security rights. He is a member of the European academic networks “Tress” (European social security co-ordination) and “Free Movement of Workers”. He regularly acts as a consultant for Belgian and European public authorities, including the European Commission, on legal issues related to the cross-border application of labour and social security law.

WATHELET Melchior

Melchior Wathelet est licencié en droit (ULg), licencié en science économique (ULg) et titulaire d'un Master of Law (Harvard University). Il est Docteur Honoris Causa de l'Université de Paris Dauphine et Ministre d'État. Professeur de droit européen aux Universités de Louvain, Liège, Dijon et Luxembourg, il est également, depuis le 8 octobre 2012, Avocat général à la Cour de justice de l'Union européenne.

Comité scientifique/Scientific Board

Prof. Jean-Yves Carlier
Prof. Pierre d'Argent, President CeDIE
Prof. Marc Fallon
Prof. Stéphanie Francq
Prof. Paul Nihoul
Prof. Sylvie Saroléa

Comité de rédaction/Editorial Board

Prof. Pierre d'Argent, Président CeDIE
Damien Gerard, Coordinateur/Editor
Annie Fourny
Caroline Manesse

Les Cahiers du CeDIE sont stockés sur [DIAL](#), la plateforme de dépôt institutionnel de l'Académie Louvain.
The CeDIE Working Papers are uploaded on [DIAL](#), the Louvain Academy repository and publications database.

CeDIE – Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen. Créé en 1963, le CeDIE honore depuis 1973 la mémoire du Professeur Charles De Visscher (1884-1973), une personnalité qui a marqué le droit international public dans la période d'après-guerre. Il fut, en particulier, président de l'Institut de droit international, juge à la Cour internationale de Justice et ministre du gouvernement belge. Le CeDIE poursuit des activités de recherche dans les disciplines juridiques affectant les problématiques internationales au sens large, en particulier le droit international public, le droit international privé, le droit européen (UE) et les droits de l'homme. Depuis ses débuts, le CeDIE défend une conception large du droit international et une approche comparative, de type interdisciplinaire.

CeDIE – Charles De Visscher Centre for International and European Law. Established in 1963, the CeDIE honours since 1973 the memory of Professor Charles De Visscher (1884-1973), a prominent figure in the field of public international law in the post-WWII period. Among others, he held positions as President of the Institut de droit international, Judge of the International Court of Justice and Minister in the Belgian government. The CeDIE carries research activities in the field of international law including public international law, private international law, European (EU) law and human rights law. Since its inception, the CeDIE aims to promote a broad understanding of and an interdisciplinary approach to international law.
