



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 7 février 2013¹

Affaire C-20/12

**Elodie Giersch,
Benjamin Marco Stemper,
Julien Taminiaux,
Xavier Renaud Hodin,
Joëlle Hodin**

**contre
État du Grand-Duché de Luxembourg**

[demande de décision préjudicielle formée par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luxembourg)]

«Libre circulation des travailleurs — Égalité de traitement — Avantages sociaux — Aide financière pour études supérieures — Condition de résidence — Discrimination indirecte — Objectif d'augmenter la proportion de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur — Caractère approprié et proportionné de la condition de résidence»

1. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité avec le droit de l'Union d'une condition de résidence notamment imposée, au Luxembourg, aux enfants des travailleurs frontaliers pour qu'ils puissent bénéficier d'une aide aux études supérieures, et cela quel que soit le lieu où ils envisagent d'étudier.

2. Si le thème sur lequel porte le présent renvoi préjudiciel fait déjà l'objet d'une jurisprudence conséquente, la particularité de l'affaire réside dans le fait que, d'une part, le litige au principal se déroule dans un État membre dont le marché du travail se caractérise par une forte présence de travailleurs frontaliers et, d'autre part, la question du droit au financement des études supérieures est précisément posée en rapport avec les droits que lesdits travailleurs – et non pas les étudiants en tant que tels – tirent du droit de l'Union.

¹ — Langue originale: le français.

I – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

3. L'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté², applicable au moment des faits³, énonce:

«1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.

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

B – *Le droit luxembourgeois*

1. Le système d'aide aux études supérieures au Luxembourg

4. La loi du 26 juillet 2010⁴ sur laquelle repose le système luxembourgeois actuel d'aide aux études supérieures a modifié le système précédent en différents points. Ladite aide peut être sollicitée quel que soit l'État dans lequel le demandeur envisage de poursuivre ses études supérieures.

5. Il est à noter que, dès la loi du 22 juin 2000⁵, seuls les ressortissants luxembourgeois et les résidents au Luxembourg étaient éligibles à l'aide. À l'origine, la loi de 2000 exigeait du ressortissant luxembourgeois qu'il prouve sa nationalité⁶ 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. Une loi intervenue en 2005⁷ est venue corriger cette discrimination, en exigeant que les ressortissants luxembourgeois disposent de leur domicile sur le territoire luxembourgeois pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'aide. Les travailleurs frontaliers qui, par définition, ne résidaient pas au Luxembourg, étaient exclus du champ d'application de la loi du 22 juin 2000.

6. Sous l'empire de la loi du 22 juin 2000, l'aide revêtait la forme d'une bourse et d'un prêt, et la proportion dans laquelle l'aide financière était accordée variait «en fonction, d'une part, de la situation financière et sociale de l'étudiant et de ses parents ainsi que, d'autre part, des frais d'inscription à charge de l'étudiant»⁸. 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 2000⁹ dont l'article 5 prévoyait que le montant de base de l'aide pouvait être augmenté si deux ou plusieurs enfants d'un même ménage poursuivaient des études supérieures¹⁰ ou encore que l'aide pouvait être réduite du

2 – JO L 257, p. 2.

3 – Le règlement n° 1612/68 a été abrogé par le 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 (JO L 141, p. 1). L'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 492/2011 a repris, à droit constant, le contenu de l'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1612/68.

4 – *Mémorial A* 2010, p. 2040.

5 – *Mémorial A* 2000, p. 1106.

6 – Article 2, sous a), de la loi du 22 juin 2000.

7 – Voir article unique de la loi du 4 avril 2005 modifiant la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (*Mémorial A* 2005).

8 – Article 4 de la loi du 22 juin 2000.

9 – *Mémorial A* 2000, p. 2548.

10 – Article 5, paragraphe 4, premier tiret, du règlement grand-ducal du 5 octobre 2000.

montant équivalent aux montants des allocations familiales annuelles si de telles allocations étaient perçues pour l'étudiant¹¹. Aux termes de la loi du 22 juin 2000, le montant total maximal pouvant être alloué était de 16 350 euros par année académique¹² et ce montant était annuellement adapté par rapport à l'échelle mobile des salaires¹³.

7. La loi du 26 juillet 2010 constitue la base juridique du système actuel d'aide. Elle 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 l'immigration au Grand-Duché du Luxembourg¹⁴, qui a transposé en droit luxembourgeois 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/CEE¹⁵, peuvent demander l'aide aux études supérieures¹⁶. 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 sociale¹⁷.

8. 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 charge¹⁸. En conséquence, le règlement grand-ducal du 12 novembre 2010¹⁹, 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 académique²⁰. Ce montant n'est plus indexé²¹.

2. La situation des travailleurs frontaliers en matière de financement des études supérieures au regard du système luxembourgeois

9. Il est constant que, même sous l'empire de la loi du 22 juin 2000, les enfants de travailleurs frontaliers ne remplissaient pas les conditions pour percevoir l'aide aux études supérieures puisque ladite loi exigeait un critère de résidence au Luxembourg. Cependant, les travailleurs frontaliers qui relevaient du système luxembourgeois de sécurité sociale percevaient des «allocations familiales» pour chaque enfant de 18 ans et plus qui poursuivaient des études supérieures au Luxembourg ou à

11 — Article 5, paragraphe 4, deuxième tiret, du règlement grand-ducal du 5 octobre 2000.

12 — Article 3 de la loi du 22 juin 2000. Ce montant inclut l'aide sous forme de prêt.

13 — Article 5, paragraphe 3, du règlement grand-ducal du 5 octobre 2000.

14 — *Mémorial A* 2008, p. 2024 (pour le texte coordonné, voir *Mémorial A* 2012, p. 874).

15 — JO L 158, p. 77.

16 — Article 2 de la loi du 26 juillet 2010.

17 — Voir article 6, paragraphe 1, points 1 et 3, de la loi du 29 août 2008.

18 — Article 4 de la loi du 26 juillet 2010.

19 — *Mémorial A* 2010, p. 3430.

20 — Article 3 de la loi du 22 juin 2000, telle que modifiée par la loi du 26 juillet 2010. Ce montant inclut l'aide sous forme de prêt.

21 — L'article 4 du règlement grand-ducal du 12 novembre 2010 a abrogé l'article 5 du règlement grand-ducal du 5 octobre 2000.

l'étranger²². En outre, les bénéficiaires d'allocations familiales avaient également droit au boni pour enfant (76,88 euros par mois au 1^{er} janvier 2009). Les allocations familiales pour études supérieures, c'est-à-dire celles qui continuaient à être versées au-delà des 18 ans de l'enfant, pouvaient être versées directement à ce dernier s'il en faisait la demande.

10. Cependant, la loi du 26 juillet 2010 a modifié l'état de la législation en vigueur et l'article 271, troisième alinéa, du code de la sécurité sociale en ce sens que, désormais, 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)²³, 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 parents²⁴. Un droit à modération d'impôt des enfants n'ayant bénéficié ni du boni pour enfant ni de l'aide financière de l'État pour études supérieures semble toutefois reconnu.

II – Le litige au principal et la question préjudicielle

11. M^{lles} Giersch et Hodin ainsi que M. Taminiaux sont ressortissants belges. Ils résident en Belgique et ont au moins un de leurs deux parents qui est travailleur frontalier au Luxembourg. M. Stemper est ressortissant allemand, il réside en Allemagne. Son père travaille au Luxembourg sans toutefois y résider.

12. M^{lles} Giersch et Hodin ainsi que M. Taminiaux désirent poursuivre leurs études en Belgique, c'est-à-dire dans leur État de résidence, alors que M. Stemper souhaite poursuivre ses études au Royaume-Uni. Ces quatre enfants de travailleurs frontaliers au Luxembourg ont chacun introduit une demande d'aide financière pour études supérieures aux mois de septembre et d'octobre 2010.

13. Le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche luxembourgeois a rejeté leurs demandes au motif que lesdits enfants ne séjournent pas au Luxembourg, condition nécessaire pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'aide prévue par la loi du 26 juillet 2010.

14. Lesdits enfants ont tous introduit, à titre principal ou à titre subsidiaire, des recours en annulation dirigés contre les décisions de rejet dudit ministre devant le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, lequel indique que ces quatre recours sont exemplatifs de quelques 600 autres recours similaires pendants.

15. Devant la juridiction de renvoi, les requérants au principal arguent de l'existence d'une discrimination directe en raison du fait que la législation luxembourgeoise exigerait des ressortissants luxembourgeois qu'ils disposent de leur domicile au Luxembourg, alors qu'elle exigerait des ressortissants non luxembourgeois qu'ils y résident. À titre subsidiaire, ils concluent à l'existence d'une discrimination indirecte injustifiée, notamment contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, 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.

22 — Voir article 3, paragraphe 2, de la loi du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales (*Mémorial A* 1985, p. 680).

23 — Voir article V, paragraphe 2, de la loi du 26 juillet 2010. Le montant de l'allocation familiale pour un enfant est de 234,12 euros par mois, soit 2 809,44 euros par an [voir article 272, paragraphe 1, sous a), et article 272, paragraphe 2, du code de la sécurité sociale].

24 — Article II, paragraphe 1, de la loi du 26 juillet 2010.

16. Toujours devant ladite juridiction, l'État du Grand-Duché de Luxembourg nie l'existence d'une quelconque discrimination et soutient que, au sens du droit luxembourgeois, les notions de domicile et de résidence sont, au final, équivalentes. L'État du Grand-Duché de Luxembourg s'oppose, par ailleurs, à la qualification de l'aide de l'État aux études supérieures comme 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 – justifierait le fait que seuls les résidents puissent prétendre au bénéfice de ladite aide. Si la condition de résidence était supprimée, cela aurait pour résultat que tout étudiant sans lien avec la société luxembourgeoise pourrait en bénéficier pour étudier dans n'importe quel pays. Cela encouragerait un vrai tourisme des bourses d'études et constituerait une charge financière insupportable pour l'État du Grand-Duché de Luxembourg qui devrait alors revenir sur le principe même de la portabilité de l'aide.

17. Pour sa part, la juridiction de renvoi constate que l'aide aux études supérieures constitue un «avantage social» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. Il s'agit d'une aide d'entretien accordée directement à des étudiants à charge de leurs parents. Or, selon la jurisprudence de la Cour, l'égalité de traitement consacrée par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 vise également les descendants à charge d'un travailleur migrant ou frontalier²⁵.

18. Suivant l'argumentation de l'État du Grand-Duché de Luxembourg, la juridiction de renvoi rejette l'existence d'une discrimination directe en raison de l'équivalence, en droit national, entre les notions de domicile et de résidence, mais conclut que le système d'aide repose sur une discrimination indirecte, prohibée par le droit de l'Union, l'exigence d'une condition de résidence étant, en effet, et toujours selon la jurisprudence de la Cour, plus facilement remplie par les nationaux. Ladite juridiction relève alors qu'une telle différence de traitement peut néanmoins être justifiée si elle se fonde sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et si elle est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. Or, la juridiction de renvoi s'interroge précisément sur la légitimité des motifs de justification invoqués par l'État du Grand-Duché de Luxembourg.

19. Ainsi confronté à une difficulté d'interprétation du droit de l'Union, le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg a décidé de surseoir à statuer et, par décision de renvoi parvenue au greffe de la Cour le 16 janvier 2011, de saisir cette dernière, sur le fondement de l'article 267 TFUE, de la question préjudicielle suivante:

«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], à savoir chercher à encourager l'augmentation de la proportion des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, actuellement insuffisante en comparaison internationale en ce qui concerne la population résidente du Luxembourg, considérations qui seraient gravement menacées si l'État [du Grand-Duché de Luxembourg] devait verser l'aide financière pour études supérieures à tout étudiant, sans lien aucun avec la société du Grand-Duché, pour effectuer ses études supérieures dans n'importe quel pays du monde, ce qui entraînerait une charge déraisonnable pour le budget de 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?»

25 — La juridiction de renvoi invoque notamment l'arrêt du 26 février 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071).

III – La procédure devant la Cour

20. M^{lles} Giersch et Hodin, M. Taminiaux, les gouvernements luxembourgeois, danois, grec, autrichien et suédois ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites devant la Cour.

21. Lors de l'audience qui s'est tenue le 28 novembre 2012, ont oralement formulé leurs observations M^{lles} Giersch et Hodin, MM. Stemper et Taminiaux, les gouvernements luxembourgeois, danois, grec, autrichien et suédois ainsi que la Commission.

IV – Analyse juridique

22. Afin de répondre utilement à la juridiction de renvoi, je suggère de revenir brièvement sur la qualification de l'aide aux études supérieures comme «avantage social» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et sur le fait que la condition de résidence exigée des enfants des travailleurs frontaliers est constitutive d'une discrimination indirecte. Je mènerai ensuite le test classique que la Cour applique en présence d'une différence de traitement et répondrai à la question posée par la juridiction de renvoi en abordant non seulement la compatibilité, avec le droit de l'Union, des motifs de légitimation invoqués par le gouvernement luxembourgeois, mais également le caractère approprié et proportionné de la clause de résidence.

A – Sur le champ d'application de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et sur l'existence d'une discrimination

23. De manière liminaire, il est essentiel de relever que la question posée par la juridiction de renvoi fait référence à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. Cet article est, au sens de la jurisprudence de la Cour, «l'expression particulière, dans le domaine spécifique de l'octroi d'avantages sociaux, de la règle de l'égalité de traitement consacrée par l'article [45, paragraphe 2, TFUE] et doit être interprété de la même façon que cette dernière disposition»²⁶. La juridiction de renvoi demande ainsi à la Cour d'analyser la situation au principal à l'aune de la libre circulation des travailleurs²⁷.

1. L'aide aux études supérieures perçue par les enfants de travailleurs frontaliers constitue un avantage social

24. Devant la juridiction de renvoi et au cours de la présente procédure préjudicielle, le gouvernement luxembourgeois a mis en doute le fait qu'une aide aux études supérieures accordée selon les modalités prévues par la loi du 26 juillet 2010 relève de la notion d'«avantage social» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

25. La juridiction de renvoi est partie de l'idée que, au regard de l'article 203 du code civil luxembourgeois, les requérants au principal devaient être considérés à charge de leur parent travailleur frontalier. Elle a évidemment tiré cette conclusion de deux éléments: le fait que a) ledit article 203 dispose que «[l]es époux contractent ensemble, par le seul fait du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants» et b) selon la jurisprudence nationale, si l'obligation d'entretien et

26 — Voir arrêt du 11 septembre 2007, Hendrix (C-287/05, Rec. p. I-6909, point 53 et jurisprudence citée).

27 — Pour cette raison, la présente affaire se distingue clairement de la situation en cause dans les affaires Bidar [arrêt du 15 mars 2005 (C-209/03, Rec. p. I-2119)] et Förster [arrêt du 18 novembre 2008 (C-158/07, Rec. p. I-8507)] puisqu'il s'agissait alors de déterminer les droits de citoyens économiquement non actifs.

d'éducation prend fin, en principe, à la majorité des enfants, les parents demeurent cependant tenus de leur donner, au-delà de la majorité, les moyens de poursuivre des études destinées à les préparer à la profession qu'ils entendent embrasser, à la condition toutefois qu'ils se révèlent aptes à les poursuivre²⁸.

26. Il n'est pas possible, pour l'analyse qui va suivre, de partager a priori cette idée de la juridiction de renvoi, car, selon les principes de droit international privé, une telle question doit être résolue en prêtant attention à la loi établissant le statut personnel du sujet dont il s'agit. Par conséquent, ledit article 203 comme interprété dans la jurisprudence luxembourgeoise peut s'appliquer aux citoyens ou résidents luxembourgeois en raison du choix de l'ordre juridique de ce pays opéré en faveur d'un critère de citoyenneté, de domicile ou de résidence qu'il fait pour déterminer un tel statut.

27. D'autre part, et en cohérence avec ce qui précède, il n'est pas possible de déduire que les requérants au principal ne sont pas à charge de leur parent travailleur frontalier en raison du fait que la loi du 26 juillet 2010 prévoit que l'aide est versée directement aux étudiants, que les revenus des parents ne sont pas pertinents aux fins de la détermination du montant de l'aide et que l'objectif recherché est celui d'une autonomisation du jeune adulte par rapport à ses parents afin de le rendre seul décideur de son orientation.

28. Il s'en suit que le juge de renvoi pourra concrètement se poser le problème à propos duquel il interroge la Cour uniquement s'il établit non seulement que les étudiants dont il s'agit dans l'affaire au principal font partie du ménage des travailleurs frontaliers concernés, mais aussi que ces derniers les gardent à leur charge en continuant à pourvoir à leur entretien, en vérifiant également si ces étudiants bénéficient, actuellement ou potentiellement, dans leur pays de résidence, d'une mesure comparable à celle mise en œuvre au travers de la loi du 26 juillet 2010.

29. Pour le cas où cette appréciation, par la juridiction de renvoi, amène à considérer que les requérants au principal sont effectivement à charge de leurs parents travailleurs frontaliers, en premier lieu, il faut brièvement rappeler – tant la position de la Cour est, à cet égard, constante – qu'«une aide accordée pour l'entretien et la formation en vue de la poursuite d'études universitaires sanctionnées par une qualification professionnelle constitue un «avantage social» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68»²⁹ et que «le financement des études accordé par un État membre aux enfants des travailleurs constitue, pour un travailleur migrant, un avantage social au sens dudit article 7, paragraphe 2, lorsque ce dernier continue à pourvoir à l'entretien de l'enfant»³⁰.

30. En deuxième lieu, il faut garder à l'esprit que si, en vertu de l'article 7 du règlement n° 1612/68, un travailleur ressortissant d'un autre État membre que celui dans lequel il est professionnellement occupé bénéficie des mêmes avantages sociaux que ceux accordés aux travailleurs nationaux, la notion de «travailleur» visée par cette disposition couvre les travailleurs *frontaliers* qui peuvent s'en prévaloir au même titre que tout autre travailleur visé par cette disposition³¹. En interprétant l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, la Cour a utilisé indifféremment les notions de travailleurs migrants et frontaliers précisément parce que ledit règlement, contrairement à d'autres textes de droit dérivé³², ne traite pas différemment ces deux catégories de travailleurs ayant exercé leur liberté de circulation.

28 — Voir point 3 du commentaire sous l'article 203 du code civil luxembourgeois.

29 — Arrêt du 14 juin 2012, Commission/Pays-Bas (C-542/09, point 34 et jurisprudence citée).

30 — Arrêt Commission/Pays-Bas, précité (point 35 et jurisprudence citée).

31 — Arrêt Hendrix, précité (point 47 et jurisprudence citée). Voir également quatrième considérant du règlement n° 1612/68.

32 — Voir, notamment, règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1).

31. En troisième lieu, la circonstance que l'aide est octroyée directement à l'étudiant enfant de travailleur frontalier est sans incidence sur la qualification d'avantage social, la Cour ayant jugé que les membres de la famille d'un travailleur migrant ou frontalier «sont des bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement accordée au travailleur» à condition qu'ils soient à sa charge³³ et que, «dès lors que l'octroi du financement à un enfant d'un travailleur migrant constitue, pour le travailleur migrant, un avantage social, l'enfant peut lui-même se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, [du règlement n° 1612/68] pour obtenir ce financement si, en vertu du droit national, il est accordé directement à l'étudiant»³⁴.

32. C'est donc à juste titre que la juridiction de renvoi a considéré que l'aide aux études supérieures est constitutive d'un «avantage social» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et que les enfants à charge des travailleurs frontaliers sont en droit de se prévaloir, devant elle, du principe de non-discrimination qu'il consacre.

2. La condition de résidence est indirectement discriminatoire

33. Il résulte d'une jurisprudence itérative que l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 prohibe, tout comme l'article 45 TFUE, non seulement les discriminations ostensibles, fondées directement sur la nationalité, mais également toutes les formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat³⁵.

34. La condition de résidence, d'après la juridiction de renvoi, s'applique indifféremment aux ressortissants luxembourgeois et aux ressortissants d'autres États membres, ladite juridiction ayant estimé, en interprétant son droit national, que les conditions de domicile et de séjour étaient, en fait, équivalentes. Dans ces conditions, l'exigence, à l'égard des ressortissants d'autres États membres, d'une condition de résidence n'est pas directement discriminatoire.

35. Néanmoins, cette condition de résidence est de nature à «jouer principalement au détriment des travailleurs migrants et des travailleurs frontaliers ressortissants d'autres États membres dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux»³⁶. Il est «indifférent que la mesure [en cause] affecte, le cas échéant, aussi bien les ressortissants nationaux n'étant pas en mesure de respecter un tel critère que les ressortissants des autres États membres»³⁷. Enfin, la Cour a reconnu que, en ce qui concerne l'accès au financement portable, la situation d'un travailleur frontalier qui travaille dans l'État d'octroi du financement mais réside dans un autre État membre peut être comparée à celle d'un ressortissant de l'État d'octroi qui réside et travaille dans ledit État³⁸.

36. L'inégalité de traitement qui résulte du fait qu'une condition de résidence est exigée des étudiants enfants de travailleurs frontaliers est ainsi constitutive d'une discrimination indirecte, en principe prohibée, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée, propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif³⁹.

33 — Arrêt Bernini, précité (point 26).

34 — Arrêts Bernini, précité (point 26); du 8 juin 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289, point 22), ainsi que du 5 mai 2011, Commission/Allemagne (C-206/10, Rec. p. I-3573, point 36).

35 — Arrêt Commission/Pays-Bas, précité (point 37 et jurisprudence citée).

36 — Ibidem (point 38).

37 — Idem.

38 — Ibidem (point 44).

39 — Ibidem (point 55).

B – *Sur la légitimité de l'objectif poursuivi*

37. D'une part, le gouvernement luxembourgeois invoque, afin de justifier le traitement différencié des travailleurs frontaliers quant à l'octroi de l'aide aux études supérieures, un objectif, qu'il qualifie de «politique» ou «social», qui est d'augmenter, de manière significative, la part des résidents au Luxembourg titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Ce taux serait actuellement de 28 %⁴⁰, soit nettement inférieur au pourcentage des détenteurs de pareils diplômes dans des États comparables. Le gouvernement luxembourgeois considère nécessaire d'atteindre un taux de 66 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population résidente âgée de 30 à 34 ans, car cela lui permet de faire face à une exigence, de plus en plus pressante, d'assurer la transition de l'économie luxembourgeoise vers une économie de la connaissance.

38. Le cercle des bénéficiaires de l'aide est circonscrit aux seuls résidents luxembourgeois en raison du fait que lesdits résidents présenteraient un lien avec la société luxembourgeoise de nature à présumer que, après avoir bénéficié de la possibilité offerte par le système d'aide luxembourgeois de financer leurs études, le cas échéant suivies à l'étranger, ils rentreront au Luxembourg mettre leurs connaissances ainsi acquises au profit d'un développement de l'économie luxembourgeoise dans le sens précédemment indiqué.

39. D'autre part, le gouvernement luxembourgeois soutient que cet objectif, en lien avec la politique nationale d'éducation, ne peut être envisagé séparément de l'objectif économique. La limitation du bénéfice de l'aide aux études supérieures aux seuls résidents luxembourgeois serait nécessaire afin d'assurer le financement du système. La Cour aurait déjà reconnu la possibilité pour un État membre de veiller à ce que l'octroi d'aides couvrant les frais d'entretien d'étudiants provenant d'autres États membres ne devienne pas une charge déraisonnable qui pourrait avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État. Le gouvernement luxembourgeois s'appuie sur l'arrêt Bidar⁴¹ qu'il juge pertinent pour la présente affaire et soutient que, si la condition de résidence devait être supprimée, il se retrouverait tenu de verser l'aide à tout étudiant sans aucun lien personnel avec la société luxembourgeoise, ce qui ferait peser sur lui une charge déraisonnable.

40. Je suis, pour ma part, convaincu que les deux objectifs peuvent être appréhendés de manière séparée. Certes, la détermination des bénéficiaires d'un avantage social a logiquement des incidences sur la charge économique pesant sur l'État d'octroi dudit avantage. Une politique d'éducation – puisqu'il semble bien que ce soit de cela dont il s'agit – est nécessairement menée à travers la mise en œuvre de divers outils qui ont nécessairement un coût. Toutefois, il n'est pas suffisant de maintenir qu'il y ait un coût considérable pour réaliser une telle politique qui se trouve être discriminatoire. Il faut démontrer que ladite politique est fortement nécessaire et que le coût est d'une telle ampleur qu'il rendrait impossible la réalisation de ladite politique.

1. Sur l'objectif de porter à 66 % la proportion de résidents au Luxembourg titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur

41. Je note que cet objectif n'est pas, en tant que tel, contesté par les parties intéressées qui sont intervenues au cours de la présente procédure.

42. L'objectif d'augmenter le nombre de personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur participe, à l'évidence, de l'intérêt général. Les institutions de l'Union ont, elles-mêmes, entrepris un certain nombre d'actions en ce sens et ont mis en exergue la corrélation entre le niveau de formation des individus, l'accès à l'emploi et la croissance économique de l'Union. Dans sa communication

40 — Dans ses observations écrites, le gouvernement luxembourgeois avance le chiffre de 39,5 % des personnes âgées de 24 à 29 ans (le taux des diplômés de l'enseignement supérieur parmi les ressortissants luxembourgeois est de l'ordre de 22 %, tous âges confondus).

41 — Arrêt du 15 mars 2005 (C-209/03, Rec. p. I-2119, point 56).

intitulée «Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive»⁴², la Commission fixait comme objectif, à l'horizon 2020, un taux d'abandon scolaire ramené à 10 % et un taux de diplômés de l'enseignement supérieur d'au moins 40 % des jeunes générations⁴³. Elle proposait notamment que les États membres transposent cet objectif en objectif national⁴⁴. La réalisation de cet objectif devrait contribuer à la modernisation des marchés du travail, à l'amélioration de la participation des personnes au marché du travail et à l'établissement d'une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois, thèmes jugés prioritaires par la Commission pour envisager une sortie rapide et efficace de la période de crise traversée par l'Union⁴⁵.

43. Le Conseil de l'Union européenne avait déjà fait sien cet objectif dans le cadre de ses conclusions du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»)⁴⁶, en définissant le niveau de référence des performances moyennes européennes, en ce qui concerne les diplômés de l'enseignement supérieur, à au moins 40 % des personnes âgées de 30 à 34 ans⁴⁷.

44. Depuis, le Conseil n'a eu de cesse de rappeler l'importance d'un tel objectif. En 2010, il notait que, «pour relever le niveau d'ambition des étudiants issus de milieux défavorisés et augmenter leur présence dans l'enseignement supérieur, il faut renforcer les programmes d'aide financière et les autres types d'initiatives, et en améliorer la conception[, d]es prêts aux étudiants qui soient abordables, accessibles, adéquats et transférables, ainsi que des bourses plafonnées en fonction des revenus [pouvant] augmenter le taux de participation de ceux qui ne peuvent faire face au coût de l'enseignement supérieur»⁴⁸. Anticipant l'évolution du marché du travail à l'échelle de l'Union, le Conseil soulignait, par ailleurs, que, «[d]ans les années à venir, les emplois exigeant des qualifications de haut niveau seront de plus en plus nombreux mais, par rapport à ses concurrents, l'Union européenne se caractérise actuellement par un pourcentage plus faible de personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur»⁴⁹. Il avait fait ce constat à l'égard de tous les États membres, c'est-à-dire tant à l'égard de ceux dont le marché du travail est caractérisé par une forte présence de travailleurs frontaliers qu'à l'égard des autres. Enfin, le Conseil a défini, dans son agenda européen dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes fixant les domaines prioritaires pour la période 2012-2014, les efforts qu'il est demandé aux États membres de fournir précisément en vue «de faire passer à 40 % le pourcentage de jeunes adultes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent»⁵⁰.

45. L'action que je viens de décrire en faveur d'un accès plus généralisé à l'enseignement supérieur ne relève, en tout état de cause, que de la compétence d'appui dont l'Union dispose dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle⁵¹. Autrement dit, faute d'harmonisation au niveau européen, il faut reconnaître une large marge de manœuvre aux États membres pour définir les objectifs poursuivis par leur politique d'éducation et organiser les conditions dans lesquelles une aide aux études supérieures est accordée⁵².

42 — COM(2010) 2020 final, du 3 mars 2010.

43 — Ibidem (p. 5 et 12).

44 — Ibidem (p. 5).

45 — Communication de la Commission précitée (p. 5). Voir également communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi» [COM(2010) 682 final, du 23 novembre 2010].

46 — JO C 119, p. 2.

47 — Ibidem (annexe I).

48 — Conclusions du Conseil du 11 mai 2010 sur la dimension sociale de l'éducation et de la formation (JO C 135, p. 2).

49 — Conclusions du Conseil du 19 novembre 2010 sur l'initiative *Jeunesse en mouvement* – une approche intégrée visant à répondre aux problèmes auxquels les jeunes sont confrontés (JO C 326, p. 9).

50 — Voir annexe de la résolution du Conseil sur un agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes (JO C 372, p. 1).

51 — Articles 6 TFUE et 165 TFUE.

52 — Dans le même sens, voir point 139 des conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité.

46. À mon sens, le passage à une économie de la connaissance, invoqué par le gouvernement luxembourgeois dans ses observations écrites⁵³, constitue l'un de ces objectifs laissés à la discrétion des États membres. La situation économique du Luxembourg est historiquement atypique. D'une économie basée sur les industries minières et les aciéries, le Luxembourg a opéré une mutation, à la suite de leur disparition, en direction d'un développement de l'emploi dans le secteur bancaire et financier; à leur suite, ce secteur a, même avant la crise financière, connu – et continue à connaître – de fortes menaces, du fait de l'action qui, au niveau de l'Union, a été entreprise pour réduire drastiquement la position avantageuse dont le système bancaire luxembourgeois, par rapport aux systèmes bancaires des autres États membres, jouissait. Or, il est tout à fait compréhensible qu'un État membre mette en œuvre une politique d'éducation visant à accroître le niveau de qualification des ressources humaines disponibles ayant une vocation raisonnablement prévisible à contribuer à la reconversion de l'économie nationale visant à attirer et à offrir des formes plus diverses de services sur son territoire.

47. Il ne fait donc guère de doute qu'une action entreprise par un État membre afin d'assurer un niveau élevé de formation de sa population résidente poursuit un objectif légitime susceptible d'être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général.

2. Sur l'objectif d'éviter une charge déraisonnable ayant des conséquences sur le niveau global des aides aux études supérieures

48. Quant à l'objectif économique, en ce qui concerne la justification parallèle fondée sur la mise en péril des capacités de financement du système, force est de constater qu'il s'agit là d'un argument itérativement invoqué par les États membres devant la Cour. En outre, l'invocation de l'arrêt Bidar, précité, n'est pas de nature à emporter la conviction.

49. Je me bornerai à rappeler, en effet, que la situation au principal est examinée ici à la lumière de la libre circulation des travailleurs et qu'il s'agit de déterminer si la législation nationale porte atteinte aux droits que les travailleurs frontaliers tirent du droit de l'Union. Dans l'affaire Bidar, précitée, la Cour était invitée à prendre position sur la compatibilité d'une condition de résidence exigée des citoyens européens économiquement non actifs pour qu'ils puissent bénéficier d'une aide aux études. C'est une nuance fondamentale que la Cour n'a pas manqué de souligner dans son arrêt Commission/Pays-Bas⁵⁴.

50. En effet, lorsque la Cour a analysé les motifs de justification invoqués par le Royaume des Pays-Bas, elle a d'abord affirmé que, «si des considérations d'ordre budgétaire peuvent être à la base des choix de politique sociale d'un État membre et influencer la nature ou l'étendue des mesures de protection sociale qu'il souhaite adopter, elles ne constituent toutefois pas en elles-mêmes un objectif poursuivi par cette politique et, partant, ne sauraient justifier une discrimination»⁵⁵. Elle a néanmoins poursuivi son étude par l'objectif d'éviter une charge déraisonnable (objectif économique). La partie défenderesse pensait, elle aussi, pouvoir déduire des arrêts précités Bidar et Förster la possibilité, pour les États membres, de légitimement exiger des bénéficiaires d'une aide aux études supérieures la démonstration d'un «certain degré d'intégration». Cependant, la Cour a tenu à souligner la différence fondamentale entre ces affaires Bidar et Förster et l'affaire Commission/Pays-Bas, précitée, différence reposant sur le fait que, dans le premier cas, il s'agissait de citoyens économiquement non actifs non membres de la famille de travailleurs au sens du droit de l'Union, alors que, dans le second cas, la situation était analysée du point de vue du travailleur migrant ou frontalier qui a à sa charge un enfant souhaitant poursuivre des études supérieures, lequel avait demandé à bénéficier d'une aide aux études supérieures versée par l'État d'emploi de son parent.

53 — Point 28 desdites observations.

54 — Arrêt précité (points 60 et suiv.).

55 — Ibidem (point 57 et jurisprudence citée).

51. La Cour a jugé que, «[s]i la faculté que la Cour reconnaît aux États membres, sous réserve de certaines conditions, d'exiger des ressortissants d'autres États membres un certain niveau d'intégration dans leurs sociétés afin de pouvoir bénéficier d'avantages sociaux, tels que des aides financières à l'enseignement, n'est pas limitée aux situations dans lesquelles les demandeurs de l'aide concernée sont des citoyens économiquement inactifs, l'exigence d'une condition de résidence [de trois années sur les six précédant la demande d'aide aux études supérieures] pour démontrer l'intégration requise serait, en principe, *inappropriée* s'agissant de travailleurs migrants et frontaliers»⁵⁶. S'agissant de ces derniers, «le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un État membre crée, *en principe*, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet État leur permettant d'y bénéficier du principe de l'égalité de traitement par rapport aux travailleurs nationaux quant aux avantages sociaux»⁵⁷. La Cour en a conclu que l'objectif d'éviter une charge déraisonnable invoqué en rapport avec l'octroi d'un avantage social à des travailleurs frontaliers ne saurait constituer un objectif légitime.

52. Pour cette raison, l'objectif budgétaire invoqué par le Luxembourg n'est pas, en lui-même, de nature à fonder un motif légitime susceptible de justifier une inégalité de traitement entre les travailleurs luxembourgeois et les travailleurs des autres États membres. De toute manière, comme il est indiqué au point 38 des présentes conclusions, le problème est non pas de justifier la discrimination invoquée par les requérants au principal en raison du coût considérable qu'impliquerait la suppression de la condition discriminatoire, mais de vérifier que le but économique poursuivi – la transition vers une économie de la connaissance –, pour lequel l'État du Grand-Duché de Luxembourg a établi ladite pratique discriminatoire, est non seulement sérieusement, mais également effectivement poursuivi et que les coûts pour éviter ladite pratique sont d'une telle ampleur qu'ils rendraient impossible sa réalisation. Il appartient évidemment à la juridiction de renvoi de vérifier l'une chose et l'autre pour établir, si besoin, l'existence d'un élément renforçant ultérieurement la cause justificative constituée par l'objectif social poursuivi.

C – Sur le caractère approprié et proportionné de la condition de résidence

53. Une mesure qui est de nature à restreindre la libre circulation des travailleurs telle que consacrée par l'article 45 TFUE et mise en œuvre par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 ne peut être valablement justifiée que si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint⁵⁸, ce qu'il s'agit de vérifier.

54. Le test du caractère approprié et proportionné du critère utilisé par le gouvernement luxembourgeois pour poursuivre l'objectif légitime est le plus délicat à mener. À cet égard, deux séries de problèmes se posent dans cette affaire. D'une part, les différentes parties intervenues au cours de la présente procédure ont tiré des conclusions opposées de l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité, notamment à propos du degré d'intégration qu'il serait, ou non, loisible aux États membres d'exiger des bénéficiaires d'une aide aux études supérieures. Je souhaite donc clarifier cet arrêt sur ce point. D'autre part, certaines informations, à mon sens essentielles, font défaut dans ce dossier, de sorte que la Cour pourra, d'après moi, difficilement se prononcer définitivement sur le caractère approprié et proportionné de la législation nationale. Un certain nombre d'éléments méritent, dans le contexte de la présente affaire et précisément pour tenir compte des spécificités du système – et surtout du marché du travail – luxembourgeois, quelques approfondissements. Il est donc important d'attirer l'attention de la juridiction de renvoi sur ce point.

56 – Ibidem (point 63). Italique ajouté par mes soins.

57 – Ibidem (point 65). Italique ajouté par mes soins.

58 – Ibidem (point 73).

1. À propos de l'arrêt Commission/Pays-Bas

55. Lorsque, dans l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité, la Cour a procédé à l'examen du motif de légitimation dit «social», tiré de l'objectif de promouvoir la mobilité des étudiants, elle l'a effectivement considéré comme constituant une raison impérieuse d'intérêt général⁵⁹. Puis, la partie défenderesse a tenté de prouver le caractère approprié et proportionné de la condition de résidence des trois années sur les six dernières années précédant la demande qu'elle imposait par le fait qu'il s'agissait de garantir que le financement bénéficierait uniquement aux étudiants dont la mobilité devait être favorisée: l'État d'octroi de l'aide s'attendait à ce que les étudiants qui bénéficient de ladite aide retournent s'y installer après avoir terminé leurs études pour y résider et y travailler⁶⁰. La Cour a ainsi admis que ces éléments «tendent à refléter la situation de la plupart des étudiants»⁶¹ et a, ce faisant, jugé la condition de résidence des trois années sur les six dernières années précédant la demande appropriée en vue de la réalisation de l'objectif de promouvoir la mobilité des étudiants⁶². Toutefois, cette même condition pour être éligible à l'aide portable à l'enseignement supérieur octroyée par les Pays-Bas présentait, selon la Cour, «un caractère trop exclusif» et elle a jugé que, «en imposant des périodes spécifiques de résidence sur le territoire de l'État membre concerné, la [condition de résidence des trois années sur les six dernières années précédant la demande] privilégie un élément qui n'est pas nécessairement le seul représentatif du *degré réel de rattachement* entre l'intéressé et ledit État membre»⁶³. La Cour a conclu qu'il n'était pas avéré que la règle en question n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

56. Ainsi, il ressort d'une lecture attentive de cet arrêt que la Cour appréhende de façon différente l'appréciation du critère du «certain degré d'intégration» selon qu'elle est menée en rapport avec un objectif légitime de nature économique ou en rapport avec un objectif légitime de nature sociale⁶⁴.

57. En effet, lorsqu'il s'agit de restreindre les bénéficiaires d'une aide aux études supérieures pour des raisons économiques, en invoquant le caractère supportable du financement de ladite aide, la Cour fonde son analyse sur la notion de travailleurs migrants ou frontaliers, constate qu'ils sont par nature, par le seul fait qu'ils aient accédé au marché du travail de l'État d'octroi de l'aide, économiquement intégrés à la société de cet État, qu'ils participent au financement de ses politiques sociales et que, en conséquence, imposer une condition de résidence de trois ans afin de pouvoir bénéficier d'un avantage de type social est inapproprié.

58. En revanche, lorsqu'il s'agit de restreindre le cercle des bénéficiaires d'une aide aux études supérieures pour des raisons d'ordre plutôt social, la Cour analyse la situation en prenant comme point de référence non plus le travailleur auquel est reconnue, pour lui comme pour les membres de sa famille, une égalité de traitement en ce qui concerne l'octroi d'avantages sociaux, mais l'étudiant lui-même. Autrement dit, l'intégration économique du parent travailleur frontalier ne vaut pas nécessairement, automatiquement, intégration sociale des membres de sa famille. D'ailleurs, le vocabulaire employé par la Cour n'est pas le même, elle cesse de parler d'un «certain degré d'intégration»⁶⁵ pour évoquer un «degré réel de rattachement»⁶⁶. Le prisme d'analyse est non plus le travailleur et les liens qu'il présente avec la société de l'État d'emploi, mais l'étudiant lui-même. Dès lors, autant la condition de résidence de trois ans a été jugée inappropriée s'agissant de vérifier l'intégration économique du travailleur frontalier, autant cette même condition a été jugée appropriée par la Cour lorsqu'il s'agit de s'assurer du rattachement social de l'étudiant. La Cour semble

59 — Ibidem (points 70 et suiv.).

60 — Ibidem (points 76 et 77).

61 — Ibidem (point 78).

62 — Ibidem (point 79).

63 — Ibidem (point 86). Italique ajouté par mes soins.

64 — Voir points 50 et suiv. des présentes conclusions.

65 — Ou un certain *niveau* d'intégration (voir points 61 et 63 de l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité).

66 — Arrêt Commission/Pays-Bas, précité (point 86).

également avoir admis que le bénéfice d'une aide pouvait être réservé aux étudiants susceptibles de retourner s'installer dans l'État d'octroi de l'aide et a ainsi admis le lien entre la résidence de l'étudiant au moment où il sollicite l'octroi de l'aide et la perspective de «retour» ainsi offerte. Elle a toutefois finalement jugé la condition de résidence de trois ans contraire au droit de l'Union car disproportionnée, précisément parce que viser une résidence de trois années sur les six dernières années précédant la demande – et seulement cela – était une condition trop rigide pour établir un degré réel de rattachement.

2. Sur le caractère approprié de la condition de résidence

59. La question est donc de savoir, à la lumière des développements qui précèdent, si la condition de résidence exigée des enfants de travailleurs frontaliers par l'État du Grand-Duché de Luxembourg pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'aide aux études supérieures est propre à faire exister une probabilité raisonnable d'un retour que ledit État a considérée nécessaire pour la réalisation de l'objectif légitime poursuivi.

60. La réponse se trouve dans la formulation même de l'objectif. Si la Cour admet – comme je l'y ai invitée – que l'État luxembourgeois puisse légitimement prendre des mesures de nature à favoriser l'accès de sa population résidente à l'enseignement supérieur, dans la perspective que cette population, plus que toute autre, sera susceptible d'intégrer le marché du travail luxembourgeois une fois les études terminées et venir ainsi l'enrichir, il lui faut corollairement admettre qu'une condition de résidence est propre à garantir ledit objectif, en ce qu'elle réserve le bénéfice de l'aide aux seuls résidents luxembourgeois.

3. Sur le caractère proportionné de la condition de résidence

61. La condition de résidence dont il était question dans l'affaire Commission/Pays-Bas, précité, qui n'était exigée qu'en vue du financement d'études supérieures poursuivies en dehors des Pays-Bas⁶⁷, était considérée comme remplie dès lors que le demandeur de l'aide pouvait prouver une résidence continue de trois années sur les six dernières années précédant la demande. Comme je l'ai indiqué, il ressort de l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité, que la Cour n'a pas souhaité exempter les enfants de travailleurs frontaliers de l'obligation de démontrer un lien de rattachement avec la société de l'État d'emploi de leur parent lorsque lesdits enfants sollicitent, dans cet État, une aide portable à l'enseignement supérieur. Elle a cependant clairement affirmé qu'une condition de résidence de trois ans ne doit pas être conçue par les États comme le *seul* élément représentatif de ce lien.

62. Il faut donc examiner la condition de résidence imposée par le Grand-Duché de Luxembourg à la lumière de cette appréciation. La question centrale est celle de savoir si *seule* une exigence de résidence préalable peut assurer à l'État du Grand-Duché de Luxembourg un minimum de «retour sur investissement», si j'ose dire, une probabilité raisonnable que les bénéficiaires de l'aide retourneront s'installer au Luxembourg et se mettre à disposition de son marché du travail, en vue de contribuer à la nouvelle dynamique économique du pays. Aux fins d'une telle appréciation, je considère qu'il serait utile d'indiquer à la juridiction de renvoi deux séries d'analyses.

63. La première analyse que la juridiction de renvoi devrait mener consiste à vérifier que le test opéré par les autorités nationales lorsqu'elles ont à statuer sur une demande de résidence, en l'absence de durée minimale imposée, présente une nature non purement formelle mais suffisante à faire exister une raisonnable probabilité de la disponibilité du demandeur à s'insérer dans la vie économique et sociale luxembourgeoise.

67 — Voir point 14 des conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité.

64. La seconde analyse que je suggère à la juridiction de renvoi de mener est liée au fait que l'aide aux études supérieures prévue par la législation luxembourgeoise est une aide portable et que, en tant que telle, elle peut être utilisée en dehors du pays qui l'octroie, avec la conséquence que les étudiants qui en bénéficient peuvent être attirés par le marché du travail du pays où ils effectuent leurs études. Cette donnée implique que le fait d'être résident au moment de la demande d'aide aux études supérieures, considéré seulement en lui-même, ne constitue pas une suffisante probabilité raisonnable de leur retour dans l'État qui a octroyé l'aide. Pour considérer l'utilisation du critère en question proportionnée au but poursuivi, il faut vérifier si la poursuite d'une transformation de l'économie luxembourgeoise en une économie de la connaissance – et, partant, une économie proposant des services entendus dans le sens le plus large – a été effectivement accompagnée par des actions publiques visant à développer concrètement de nouvelles perspectives d'emploi en ce sens, et cela non seulement dans les secteurs pour lesquels le Grand-Duché de Luxembourg offre des possibilités de formations supérieures, mais également dans les autres secteurs, et cela en raison du fait que, pour établir la satisfaction du critère de proportionnalité, il n'est pas suffisant de vérifier les caractéristiques de la mesure spécifique et de l'objectif poursuivi, mais il faut également examiner la façon concrète dont on agit pour la réalisation de celui-ci.

65. Ainsi, pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, je considère qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi de constater, après avoir apprécié tous les éléments nécessaires pertinents qui font actuellement défaut à la Cour, le caractère approprié et proportionné de la condition de résidence imposée par la loi du 26 juillet 2010 aux enfants de travailleurs frontaliers sollicitant une aide aux études supérieures.

V – Conclusion

66. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre comme suit à la question posée par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg:

L'objectif d'augmenter la proportion des personnes résidentes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur constitue un objectif légitime susceptible de justifier, au regard de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, et de l'article 45 TFUE, une discrimination indirecte. Il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier, après avoir apprécié tous les éléments nécessaires pertinents à cette fin, et notamment ceux sur lesquels son attention est ci-dessus attirée, que la condition de résidence imposée par la loi du 26 juillet 2010 aux enfants de travailleurs frontaliers sollicitant une aide aux études supérieures est appropriée et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi.