

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. L. A. GEELHOED

présentées le 11 novembre 2004¹

I — Introduction

1. Dans ses arrêts du 21 juin 1988, *Lair et Brown*, la Cour a jugé que, compte tenu du stade d'évolution du droit communautaire à cette époque, une aide financière accordée aux étudiants pour les frais d'entretien et pour la formation échappait en principe, contrairement à une aide couvrant les frais liés à l'accès à l'enseignement, au domaine d'application du traité CEE². À la lumière de l'évolution du droit communautaire depuis lors, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Royaume-Uni), demande en substance à la Cour, dans le présent renvoi préjudiciel, si une telle aide destinée à couvrir les frais d'entretien des étudiants, sous la forme de bourses ou de prêts, reste en dehors du champ d'application du traité CE aux fins de l'application de l'article 12 CE et, si tel n'est pas le cas, dans quelles conditions les États membres peuvent restreindre le droit à cette aide.

II — Dispositions pertinentes

A — *Droit communautaire*

2. Les dispositions pertinentes du droit communautaire en l'espèce sont les articles 12 CE et 18, paragraphe 1, CE ainsi que l'article 3 de la directive 93/96/CEE relative au droit de séjour des étudiants³.

«Article 12

Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

[...]

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Arrêts *Lair* (39/86, Rec. p. 3161, point 15), et *Brown* (197/86, Rec. p. 3205, point 18).

3 — Directive du Conseil, du 29 octobre 1993 (JO L 317, p. 59).

Article 18

B — Droit national

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.»

Préambule de la directive 93/96, septième considérant

«considérant que, en l'état actuel du droit communautaire, une aide accordée aux étudiants pour leur entretien ne relève pas, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice, du domaine d'application du traité [CEE] au sens de l'article 7 dudit traité [désormais article 12 CE]».

Article 3 de la directive 93/96

«La présente directive ne constitue pas le fondement d'un droit au paiement, par l'État membre d'accueil, de bourses d'entretien aux étudiants bénéficiant du droit de séjour.»

3. Les dispositions nationales concernées figurent dans les Education (Student Support) Regulations 2001 [règlement de 2001 sur l'enseignement (soutien financier accordé aux étudiants), ci-après les «Student Support Regulations»]. En vertu dudit règlement, l'aide couvrant les frais d'entretien des étudiants revêt la forme de prêts relatifs au coût de la vie. Le montant du prêt dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment de la question de savoir si l'étudiant vit chez lui avec ses parents et s'il vit à Londres ou ailleurs. Un étudiant a automatiquement droit à 75 % du montant maximal du prêt susceptible d'être obtenu et son droit aux 25 % restants dépend de sa situation financière ainsi que de celle de ses parents ou de son compagnon ou de sa compagne. Le prêt est accordé à un taux d'intérêt lié au taux d'inflation et le taux de l'intérêt est donc inférieur au taux normal d'un prêt commercial. Le prêt est remboursable une fois que l'étudiant a terminé ses études et à condition qu'il gagne plus de 10 000 GBP. Si tel est le cas, il paie 9 % par an de ses revenus supérieurs à 10 000 GBP, jusqu'au remboursement du prêt.

4. Les ressortissants d'un État membre ne peuvent obtenir un prêt, en vertu du règlement, que:

- 1) s'ils sont établis au Royaume-Uni au sens du droit national (Immigration Act 1971, loi de 1971 sur l'immigration), c'est-à-dire:

— qu'ils résident ordinairement au Royaume-Uni et que la durée de leur séjour au Royaume-Uni n'est soumise à aucune restriction;

— et qu'ils résident en Angleterre ou au pays de Galles le premier jour de la première année universitaire du cursus;

— et qu'ils ont résidé au Royaume-Uni durant les trois années précédant ce jour;

ou

2) si l'étudiant est un travailleur migrant de l'Espace économique européen (EEE) ayant droit à une aide financière en vertu de l'article 7, paragraphe 2 ou 3, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), tel qu'étendu par l'accord EEE signé à Oporto le 2 mai 1992.

Une personne n'est considérée comme établie que si elle a résidé au Royaume-Uni

pendant quatre ans. Le temps passé à suivre des cours à temps plein ne compte pas pour le calcul de la période de résidence.

III — Faits, procédure et questions pré-judicielles

5. M. Dany Bidar est un ressortissant français, né à Paris en août 1983. Il ressort des documents du dossier qu'en août 1998, il s'est rendu au Royaume-Uni avec sa sœur et sa mère, sérieusement malade à l'époque, pour vivre avec sa grand-mère. À la suite du décès de sa mère en décembre 1999, la grand-mère de M. Bidar est devenue sa tutrice légale. M. Bidar était scolarisé dans une High School à Londres où il a achevé ses études secondaires en juin 2001 et acquis les qualifications nécessaires pour pouvoir accéder à l'université au Royaume-Uni. Pendant cette période, il était aidé financièrement par sa grand-mère et il n'a jamais fait appel à l'aide sociale. Comme il avait l'intention d'entreprendre des études universitaires pendant l'année universitaire débutant en septembre 2001, M. Bidar a demandé au London Borough of Ealing une aide financière pour ces études. L'aide afférente à ses frais de scolarité lui a été accordée, mais le prêt pour ses frais d'entretien lui a été refusé au motif qu'il n'était pas «établi» au Royaume-Uni, n'y ayant pas encore résidé pendant une période de quatre ans comme l'exigent les dispositions nationales. En réalité, en tant qu'étudiant il ne pouvait pas acquérir ce statut étant donné que la période pendant laquelle il avait suivi des cours à

temps plein n'était pas reconnue à cet effet. M. Bidar a commencé ses études d'économie en septembre 2001 au University College London.

telle aide, accordée par le biais a) de prêts subventionnés ou b) de bourses, continue-t-elle de rester en dehors du champ d'application du traité CE aux fins de l'article 12 CE et de l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité?

6. M. Bidar a attaqué la décision lui refusant un prêt étudiant destiné à couvrir ses frais d'entretien en faisant valoir que la condition d'établissement figurant dans le règlement national constitue une discrimination au sens de l'article 12 CE combiné avec l'article 18 CE. Le défendeur au principal soutient que l'aide visant à couvrir les frais d'entretien échappe au domaine d'application de l'article 12 CE, comme l'a confirmé la Cour dans les arrêts Lair et Brown. Cependant, compte tenu de l'évolution du droit communautaire depuis ces arrêts, principalement en raison de l'insertion dans le traité de dispositions sur la citoyenneté et sur l'éducation par le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, la High Court a décidé de surseoir à statuer et de déferer les questions préjudicielles suivantes à la Cour au titre de l'article 234 CE:

- 2) Si l'une ou l'autre partie de la première question reçoit une réponse négative et si l'aide pour les frais d'entretien pour les étudiants revêtant la forme de bourses ou de prêts relève désormais du champ d'application de l'article 12 CE, quels critères la juridiction nationale doit-elle appliquer pour déterminer si les conditions d'octroi d'une telle aide sont basées sur des considérations objectivement justifiables indépendantes de la nationalité?
- 3) Si l'une ou l'autre partie de la première question reçoit une réponse négative, l'article 12 CE peut-il être invoqué pour prétendre au bénéfice de l'aide pour les frais d'entretien à partir d'une date antérieure à l'arrêt de la Cour de justice en l'espèce et, si tel est le cas, une exception doit-elle être faite pour ceux qui ont engagé une action judiciaire avant cette date?»

«1) À la lumière des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 21 juin 1988, Lair (39/86, Rec. p. 3161) et Brown (197/86, Rec. p. 3205), des développements du droit de l'Union européenne, y compris l'adoption de l'article 18 CE, et des développements relatifs à la compétence de l'Union européenne en matière d'éducation et d'aide pour les frais d'entretien concernant les étudiants suivant des cours universitaires, une

7. Des observations écrites ont été présentées au titre de l'article 20 du statut de la

Cour de justice par le demandeur au principal et par les gouvernements autrichien, danois, finlandais, français, allemand, néerlandais et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission. M. Bidar, les gouvernements du Royaume-Uni et néerlandais ainsi que la Commission ont formulé des observations supplémentaires à l'audience du 28 septembre 2004.

jusqu'à présent le droit des étudiants à une aide pour le financement de leurs études accordée par l'État membre d'accueil. À cet égard, il convient de distinguer deux points fondamentaux. Le premier est l'objet de l'aide financière, qui concerne le champ d'application *ratione materiae* du traité. Le second est la qualité permettant de bénéficier de l'aide, le champ d'application *ratione personae* du traité.

8. Le 16 juin 2004, la Cour a adressé une série de questions au gouvernement du Royaume-Uni pour obtenir des éclaircissements sur l'exigence selon laquelle, afin d'être en droit d'obtenir un prêt étudiant, une personne doit «résider ordinairement» au Royaume-Uni ou dans l'EEE selon qu'elle a, respectivement, un statut de non-travailleur ou de travailleur. La Cour a reçu les réponses à ces questions le 21 juillet 2004.

10. Les questions posées par la High Court sont principalement axées sur la question de savoir si les bourses ou les prêts (subventionnés) octroyés par les autorités nationales pour couvrir les frais d'entretien des étudiants, à distinguer de l'aide relative aux frais de scolarité, relèvent désormais du domaine d'application *ratione materiae* du traité aux fins de l'application de l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité figurant à l'article 12 CE. Depuis l'arrêt Gravier⁴, il est constant que, puisque l'accès à un enseignement sanctionné par une qualification professionnelle appartient au champ d'application du traité, les ressortissants des États membres ont droit à l'égalité de traitement concernant toutes les conditions régissant cet accès. Cela implique non seulement qu'aucune distinction ne peut être opérée entre les étudiants nationaux et ceux d'autres États membres s'agissant des frais d'inscription et des autres frais liés à l'accès aux études, mais qu'en outre toute aide accordée pour couvrir ces frais doit être fournie dans les mêmes conditions aux

IV — Contexte général: l'état du droit

A — Le droit communautaire et l'aide relative au financement des études

9. Pour placer les questions posées par la High Court dans une perspective plus large, il est utile de les envisager dans le contexte de la législation communautaire régissant

4 — Arrêt du 13 février 1985 (293/83, Rec. p. 593).

étudiants de tous les États membres⁵. En application de ce principe, M. Bidar a effectivement bénéficié de l'aide relative aux frais de scolarité pour ses études au University College London.

membre. À cet égard, une grande distinction doit être opérée entre les personnes économiquement actives (travailleurs salariés et travailleurs non salariés) ainsi que leurs enfants, d'une part, et les personnes économiquement inactives, d'autre part.

11. Dans la jurisprudence portant spécifiquement sur cette question, l'aide destinée à couvrir les frais d'entretien des étudiants a été considérée, à l'opposé, comme ne faisant pas partie du champ d'application *ratione materiae* du traité pour les personnes dépourvues de la qualité de travailleur au sens de l'article 39 CE. Cette question était considérée, d'une part, comme «relevant de la politique de l'enseignement, laquelle n'a pas été soumise en tant que telle à la compétence des institutions communautaires» et, d'autre part, «de la politique sociale, qui appartient au domaine de la compétence des États membres dans la mesure où elle ne fait pas l'objet de dispositions particulières du traité CEE»⁶.

13. Lorsqu'un étudiant bénéficie de la qualité de travailleur au sens de l'article 39 CE, il a droit, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68⁷, aux avantages sociaux concédés par l'État membre d'accueil sur un pied d'égalité avec les ressortissants de cet État membre. La Cour a confirmé à différentes reprises que les aides accordées pour l'entretien et pour la formation en vue de la poursuite d'études universitaires sanctionnées par une qualification professionnelle constituent un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, dudit règlement⁸.

12. Par conséquent, comme le statut d'une personne en vertu du droit communautaire détermine son droit aux prestations et aux autres avantages sociaux dans l'État membre d'accueil, il est nécessaire de distinguer en quelle qualité, parmi les différentes possibilités existantes, les ressortissants des États membres désirant poursuivre des études dans un État membre autre que leur État d'origine peuvent séjourner dans cet État

14. Les affaires jugées dans ce domaine impliquaient généralement de circonscrire ce que l'on pourrait appeler les limites extrêmes de la notion de travailleur communautaire, étant donné le caractère souvent plutôt marginal du travail accompli⁹. La Cour a également eu à connaître de la situation d'une personne qui avait mis fin à une relation de travail pour entreprendre des

5 — Voir, par exemple, arrêt du 26 février 1992, Raulin (C-357/89, Rec. p. I-1027, point 28).

6 — Voir, par exemple, arrêt Lair, précité note 2, point 15.

7 — Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

8 — Arrêts Lair, précité note 2, points 23, 24 et 28; Brown, précité note 2, point 25, et du 26 février 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071, point 23).

9 — Voir, par exemple, arrêts Brown, précité note 2, point 37; Raulin, précité note 5, et Bernini, précité note 8.

études. Dans cette affaire, la Cour a jugé qu'un travailleur conserve cette qualité en commençant des études à plein temps dès lors qu'il existe une continuité entre l'activité professionnelle préalable et l'objet des études, à moins que le travailleur migrant ne soit tombé involontairement au chômage¹⁰.

15. En vertu de l'article 12 du règlement n° 1612/68, les enfants des travailleurs migrants ont droit de façon similaire à l'égalité de traitement s'agissant des avantages sociaux accordés aux ressortissants pour les aider à suivre des études¹¹. Tel est le cas même lorsque le parent travailleur est retourné dans son pays d'origine et que l'enfant ne peut pas y poursuivre ses études en raison d'un manque de coordination des diplômes scolaires¹², de même que lorsque l'enfant a l'intention de suivre des études dans son pays d'origine si les ressortissants de l'État membre d'accueil ont droit à une aide financière pour étudier en dehors de cet État¹³.

16. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt Meeusen¹⁴, ces considérations s'appliquent mutatis mutandis aux travailleurs indépendants et à leurs enfants.

17. Dans la catégorie des étudiants économiquement inactifs, il convient de réaliser une subdivision entre ceux qui se rendent dans un autre État membre dans le seul ou principal but d'y suivre des études et ceux qui s'installent dans un État membre pour d'autres raisons et décident ultérieurement de commencer leurs études dans l'État membre d'accueil.

18. La situation des étudiants du premier groupe qui se rendent dans un autre État membre afin d'effectuer des études complètes a été réglementée par la directive 93/96. Celle-ci garantit que ces étudiants ont un droit de séjour pour la durée de leurs études conformément à la jurisprudence de la Cour¹⁵. Elle dispose également que les États membres peuvent exiger des étudiants ressortissants d'un État membre qui veulent bénéficier du droit de séjour sur leur territoire, tout d'abord, qu'ils assurent à l'autorité nationale concernée disposer de ressources afin d'éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil, ensuite, qu'ils soient inscrits dans un établissement agréé pour y suivre, à titre principal, une formation professionnelle et, enfin, qu'ils disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil¹⁶. Par ailleurs, l'article 3 de la directive 93/96, qui peut être considéré comme une codification des arrêts Lair et Brown, prévoit expressément que la directive ne constitue pas le fondement d'un

10 — Arrêt Lair, précité note 2, point 37.

11 — Voir, par exemple, arrêts du 15 mars 1989, Echternach et Moritz (389/87 et 390/87, Rec. p. 723), et du 8 juin 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289).

12 — Arrêt Echternach et Moritz, précité, point 21.

13 — Arrêt du 13 novembre 1990, Di Leo (C-308/89, Rec. p. I-4185, point 15).

14 — Précité note 11, points 27 à 29.

15 — Arrêt Raulin, précité note 5, points 33 et 34.

16 — Article 1^{er} de la directive, tel que reproduit par la Cour dans l'arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193, point 38).

droit au paiement, par l'État membre d'accueil, de bourses d'entretien aux étudiants bénéficiant du droit de séjour.

19. Le second groupe de personnes économiquement inactives est constitué de personnes qui sont arrivées dans un État membre, non en tant que travailleurs ou étudiants prévoyant de débiter une formation professionnelle, mais en tant que citoyens de l'Union européenne (UE) faisant usage du droit de circuler et de séjourner garanti par l'article 18 CE et réglementé plus en détail dans la directive 90/364/CEE¹⁷. À la différence des personnes relevant du domaine d'application de la directive 93/96, les citoyens de l'UE exerçant leur droit de se rendre dans un autre État membre et de s'y installer conservent leur droit de séjour tant qu'ils remplissent les conditions fixées par la directive 90/364. Leurs motivations sont sans importance à cet égard.

20. Lorsque des personnes de cette seconde catégorie décident de poursuivre leurs études dans l'État membre d'accueil, il ne fait aucun doute que, en vertu de la jurisprudence Gravier et Raulin, ils ont droit à l'aide couvrant les frais d'accès à l'enseignement. Ce point n'est pas contesté en l'espèce et, comme nous l'avons mentionné plus haut, M. Bidar a effectivement reçu un soutien financier à cet effet. Toutefois, faute de disposition équivalente à l'article 3 de la directive 93/96 dans la directive 90/364, la

question du droit des étudiants, séjournant déjà dans l'État membre en tant que citoyens de l'UE, à l'aide couvrant les frais d'entretien reste un terrain inexploré. Pour obtenir certaines indications permettant de combler cette lacune de la directive 90/364 sur la situation juridique des citoyens de l'UE dans ce cas, il est nécessaire de consulter la jurisprudence de la Cour relative à la citoyenneté sur le fondement des articles 17 CE et 18 CE et aux prestations sociales.

B — Citoyenneté et prestations sociales: jurisprudence

21. À diverses reprises, la Cour a eu l'occasion d'examiner si les citoyens de l'UE pouvaient tirer de l'article 18, paragraphe 1, CE un droit à des prestations sociales de différentes natures. Nous faisons en particulier référence aux affaires Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hoop, Collins et Trojani¹⁸.

22. Dans ses arrêts rendus dans des affaires portant sur l'article 18, paragraphe 1, CE, la Cour a souligné à plusieurs reprises que le statut de citoyen de l'UE a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres, permettant à ceux parmi

17 — Directive du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour (JO L 180, p. 26).

18 — Arrêts du 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691); Grzelczyk précité note 16; du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191); du 23 mars 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), et du 7 septembre 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573).

ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique¹⁹. Les citoyens qui résident légalement sur le territoire d'un État membre d'accueil peuvent se prévaloir de l'article 12 CE dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire²⁰. Ces situations comprennent notamment celles relevant de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité et celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres telle que conférée par l'article 18, paragraphe 1, CE. Ce droit de séjour est en outre reconnu directement à tout citoyen de l'UE par une disposition claire et précise du traité, ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt *Baumbast et R*²¹. Il peut donc être invoqué par les particuliers dans les litiges devant les juridictions nationales.

23. Dans son premier arrêt en la matière, *Martínez Sala*, la Cour a jugé «qu'un citoyen de l'Union européenne qui [...] réside légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil peut se prévaloir de l'article [12 CE] dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire, y compris la situation dans laquelle cet État membre retarde ou lui refuse l'octroi d'une prestation qui est accordée à toute personne résidant légalement sur le territoire de cet État, au motif

qu'il ne dispose pas d'un document qui n'est pas exigé des ressortissants de ce même État et dont la délivrance peut être retardée ou refusée par son administration»²². Étant donné que l'allocation d'éducation en cause dans cette affaire était couverte à la fois par le règlement (CEE) n° 1408/71²³ et le règlement n° 1612/68, et qu'elle relevait donc du champ d'application *ratione materiae* du traité, M^{me} *Martínez Sala* avait droit à cette prestation dans les mêmes conditions que les ressortissants allemands.

24. L'affaire *Grzelczyk* concernait un étudiant français effectuant ses études en Belgique et qui, après avoir réussi à subvenir seul à ses besoins tout au long de ses trois premières années d'études, avait demandé pendant sa quatrième et dernière année à bénéficier d'un minimum de moyens d'existence (*minimex*), au motif qu'il ne parviendrait plus à combiner travail et études à ce stade de celles-ci. Cette prestation a tout d'abord été accordée puis retirée au motif qu'il n'était pas un travailleur, mais un étudiant et qu'il n'avait pas la nationalité belge. Tout en prenant acte des conditions posées par l'article 1^{er} de la directive 93/96 pour qu'un étudiant ait le droit de séjourner dans un autre État membre et du fait que, en vertu de l'article 3 de ladite directive, les étudiants n'ont pas droit aux bourses d'entretien versées par l'État membre d'accueil, la Cour a fait observer qu'aucune disposition de ladite directive n'exclut ses bénéficiaires

19 — Voir, par exemple, arrêt *Grzelczyk*, précité note 16, point 31.

20 — Voir, par exemple, arrêt *Martínez Sala*, précité note 18, point 63.

21 — Arrêt du 17 septembre 2002 (C-413/99, Rec. p. I-7091, point 84).

22 — Point 63.

23 — Règlement du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tel que modifié et mis à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1).

des prestations sociales²⁴. Alors que cela impliquait que M. Grzelczyk devenait une charge pour le système d'assistance sociale, comme il ne remplissait plus l'une des conditions de séjour, la Cour a relevé que la directive 93/96 ne requiert des étudiants qu'une déclaration indiquant qu'ils disposent de ressources suffisantes au début de leur séjour dans l'État membre d'accueil et que leur situation financière peut changer pour des raisons indépendantes de leur volonté. Le fait que la directive vise à empêcher que les étudiants deviennent une charge «déraisonnable» pour les finances publiques de l'État membre d'accueil signifie que la directive «admet [...] une certaine solidarité financière des ressortissants de cet État avec ceux des autres États membres, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire»²⁵. Comme il avait été établi dans la jurisprudence antérieure que le *minimex* relevait du champ d'application *ratione materiae* du traité et que les conditions de son octroi étaient contraires à l'article 12 CE, M. Grzelczyk avait droit à cette prestation.

25. Dans l'affaire D'Hoop, une étudiante belge s'était vu refuser une allocation d'attente (allocation de chômage octroyée aux jeunes qui viennent de terminer leurs études et qui sont à la recherche de leur premier emploi) par les autorités belges au seul motif qu'elle avait achevé ses études secondaires en France. Dans cette affaire, la Cour a estimé que lier l'octroi de cette allocation à la condition d'avoir obtenu un diplôme scolaire en Belgique désavantage certains de ses

ressortissants du seul fait qu'ils ont exercé leur liberté de circulation en vue de poursuivre des études dans un autre État membre. «Une telle inégalité de traitement est contraire aux principes qui sous-tendent le statut de citoyen de l'Union, à savoir la garantie d'un même traitement juridique dans l'exercice de sa liberté de circuler»²⁶. La Cour a admis, toutefois, que compte tenu de l'objectif de l'allocation d'attente, qui est de faciliter, pour les jeunes, le passage de l'enseignement au marché du travail, il est légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur desdites allocations et le marché géographique du travail concerné. Une condition unique relative au lieu d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires présentait toutefois un caractère trop général et exclusif²⁷.

26. L'affaire Collins avait été soulevée par un ressortissant irlandais parti au Royaume-Uni pour y trouver du travail, qui s'était vu refuser une allocation de recherche d'emploi au motif qu'il ne résidait pas habituellement au Royaume-Uni. Bien que les articles 2 et 5 du règlement n° 1612/68 ne mentionnent pas les prestations financières visant à aider les personnes cherchant à accéder au marché du travail, la Cour a considéré qu'«il convient d'interpréter [ces dispositions]^[28] à la lumière d'autres dispositions du droit communautaire, notamment l'article [12 CE]»²⁹. Elle a poursuivi en affirmant que, «[c]ompte

24 — Arrêt Grzelczyk, précité note 16, point 39.

25 — Ibidem, point 44.

26 — Arrêt D'Hoop, précité note 18, point 35.

27 — Ibidem, points 38 et 39.

28 — La Cour, au point 60 de l'arrêt, utilise le terme «ce principe», bien qu'il ressorte du contexte que les articles 2 et 5 constituent le sujet de cette énonciation.

29 — Arrêt Collins, précité note 18, point 60.

tenu de l'instauration de la citoyenneté de l'Union et de l'interprétation jurisprudentielle du droit à l'égalité de traitement dont jouissent les citoyens de l'Union, il n'est plus possible d'exclure du champ d'application de l'article [39, paragraphe 2 CE], qui est une énonciation du principe fondamental d'égalité de traitement garanti par l'article [12 CE], une prestation de nature financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre»³⁰. Comme dans l'affaire D'Hoop, la Cour a admis que les États membres peuvent poser des conditions pour s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'allocations ayant le caractère d'un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et le marché géographique du travail en cause. Une condition de résidence pourrait être considérée comme appropriée à cette fin, mais elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. En particulier, son application doit reposer sur des critères clairs, connus à l'avance et la possibilité d'une protection juridictionnelle doit être prévue³¹.

27. Enfin, dans l'affaire Trojani, un ressortissant français travaillant dans un foyer de l'Armée du salut en échange de son hébergement et d'un peu d'argent de poche s'est vu refuser le minimex belge pour les mêmes raisons que M. Grzelczyk: il n'avait pas la nationalité belge et il ne pouvait pas bénéficier de l'application du règlement n° 1612/68. Dans cette affaire, la Cour a jugé que le demandeur ne pouvait pas tirer un

droit de séjour de l'article 18, paragraphe 1, CE combiné avec la directive 90/364, en raison de son manque de ressources. Néanmoins, comme il était en possession d'une carte de séjour et qu'il séjournait légalement en Belgique, il pouvait bénéficier du principe fondamental de l'égalité de traitement tel qu'énoncé à l'article 12 CE. Par conséquent, la Cour a conclu que, dans la mesure où la législation nationale n'accorde pas la prestation d'assistance sociale aux citoyens de l'UE ressortissants d'autres États membres qui séjournent légalement sur son territoire même lorsqu'ils remplissent les conditions qui sont exigées pour les ressortissants de cet État, cela constitue une discrimination fondée sur la nationalité interdite par l'article 12 CE³².

C — Citoyenneté et prestations sociales: synthèse

28. Si l'on examine ces arrêts en parallèle, un certain nombre de principes émergent quant à la citoyenneté de l'UE en tant que telle et, par suite, quant au droit des citoyens de l'UE à des prestations non contributives de caractère social. En mettant l'accent sur le caractère fondamental de la citoyenneté de l'UE, la Cour montre clairement qu'elle n'est pas seulement un concept creux ou symbolique, mais qu'elle constitue le statut de base de tous les ressortissants des États

30 — Ibidem, point 63.

31 — Ibidem, points 67 à 72.

32 — Arrêt Trojani, précité note 18, point 44.

membres de l'UE, donnant lieu à certains droits et privilèges dans d'autres États membres où ils séjournent. En particulier, la citoyenneté de l'UE confère aux ressortissants d'autres États membres l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil dans des situations relevant du champ d'application matériel du droit communautaire. Poursuivre des études dans un État autre que celui dont le citoyen de l'UE est ressortissant ne peut donc, en soi, le priver de la possibilité de se prévaloir de l'article 12 CE³³. Comme le montrent d'une façon évidente les affaires décrites supra, diverses prestations sociales que les États membres accordaient auparavant à leurs ressortissants et aux personnes actives économiquement en vertu des règlements n° 1612/68 ou n° 1408/71 ont maintenant été étendues aux citoyens de l'UE qui séjournent légalement dans l'État membre d'accueil. Nous faisons référence à l'allocation d'éducation dans l'affaire *Martínez Sala*, au *minimex* dans les affaires *Grzelczyk* et *Trojani* et à l'allocation d'attente dans l'affaire *D'Hoop*. Dans ces affaires, les prestations étaient couvertes par des règlements communautaires existants et relevaient donc sans aucun doute possible du domaine d'application *ratione materiae* du traité.

29. À l'opposé, il est intéressant de noter que, dans l'affaire *Collins*, la Cour n'a pas explicitement placé l'allocation de recherche d'emploi revendiquée par le demandeur dans le champ d'application *ratione materiae* du traité. Dans le cadre de l'interprétation des dispositions du règlement n° 1612/68 sur

l'accès à l'emploi dans d'autres États membres, elle a plutôt utilisé la notion de citoyenneté pour amener l'allocation dans le domaine d'application du traité: «compte tenu de l'instauration de la citoyenneté de l'Union et de l'interprétation jurisprudentielle du droit à l'égalité de traitement dont jouissent les citoyens de l'Union, il n'est plus possible d'exclure du champ d'application de l'article 39, paragraphe 2, CE, [...] une prestation de nature financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre». En d'autres termes, il semblerait que la citoyenneté elle-même puisse impliquer que certaines prestations sont susceptibles d'être incorporées au champ d'application du traité, si la finalité de ces allocations coïncide avec les objectifs poursuivis par la législation communautaire primaire ou dérivée.

30. Il résulte également clairement de la jurisprudence que, dans de telles situations, le droit aux prestations sociales des citoyens de l'UE dont le séjour est légal n'est pas absolu et que les États membres peuvent subordonner le droit à ces prestations à certaines conditions objectives, c'est-à-dire non discriminatoires, dans le but de protéger leurs intérêts légitimes. Dans les deux affaires impliquant des prestations destinées à aider leurs bénéficiaires à accéder au marché du travail, *D'Hoop* et *Collins*, la Cour a admis que les États membres peuvent poser des conditions pour s'assurer que le demandeur a un lien réel avec le marché géographique de l'emploi en cause. L'application de ces conditions doit être faite dans

33 — Arrêt *Grzelczyk*, précité note 16, point 36.

le respect du principe communautaire fondamental de proportionnalité.

cière ne s'applique pas également dans ce contexte.

31. Comme nous l'avons indiqué, un citoyen de l'UE doit également séjourner légalement dans l'État membre d'accueil pour avoir droit aux prestations sociales. En vertu des directives 90/364 et 93/96, le citoyen ou l'étudiant de l'UE doit disposer de ressources afin d'éviter qu'il ne devienne une charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil et il doit être affilié à une assurance maladie adéquate. Là encore, l'application des dites limitations et conditions doit être faite dans le respect des principes généraux du droit communautaire, notamment, le principe de proportionnalité³⁴. Dans l'arrêt Grzelczyk, la Cour a donc jugé que la condition selon laquelle un citoyen de l'UE ne doit pas devenir une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'État membre d'accueil ne l'empêchait pas, étant donné les circonstances, d'avoir droit à une prestation sociale. Le fait que l'article 3 de la directive 93/96 exclut les étudiants du droit aux bourses d'entretien ne faisait pas non plus obstacle à ce qu'il touche le minimex. La notion de «charge déraisonnable» est apparemment flexible et, selon la Cour, implique que la directive 93/96 admet une certaine solidarité financière entre les États membres pour l'aide apportée à leurs ressortissants respectifs séjournant légalement sur leur territoire. Étant donné que le même principe sous-tend les conditions posées par la directive 90/364, il n'y a aucune raison de supposer que cette même solidarité finan-

32. La question se pose de savoir ce que signifie le terme «une certaine» solidarité financière. Manifestement, la Cour n'envisage pas que les États membres mettent tout l'éventail de leur système d'assurance sociale à la disposition des citoyens de l'UE pénétrant et séjournant sur leur territoire. Admettre un tel postulat équivaldrait à saper l'un des fondements des directives sur le séjour. Il me semble qu'il s'agit d'une référence supplémentaire au respect du principe de proportionnalité dans l'application des exigences nationales relatives au droit à l'aide sociale. D'une part, les États membres sont en droit de s'assurer que les prestations sociales auxquelles ils offrent l'accès sont accordées conformément aux objectifs qu'elles servent. D'autre part, ils doivent accepter que les citoyens de l'UE, qui ont séjourné légalement sur leur territoire pendant une période pertinente, puissent également avoir droit à une telle aide lorsqu'ils remplissent les conditions objectives posées pour leurs propres ressortissants. À cet égard, ils doivent s'assurer que les critères et conditions d'octroi de l'aide ne constituent pas une discrimination directe ou indirecte entre leurs propres ressortissants et d'autres citoyens de l'UE, qu'ils sont clairs, appropriés pour la réalisation de l'objectif de l'aide, connus à l'avance et que leur application est soumise au contrôle des juridictions³⁵. J'ajouterais à cela qu'il devrait aussi être possible de les appliquer avec une flexibilité suffisante pour tenir compte des circonstances individuelles particulières des

34 — Arrêt Baumbast et R, précité note 21, point 91.

35 — Arrêt Collins, précité note 18, point 72.

demandeurs, lorsque le refus d'une telle aide est susceptible d'affecter ce qui est connu en droit constitutionnel allemand sous le nom de «Kernbereich» ou noyau dur d'un droit fondamental conféré par le traité, tels que les droits figurant à l'article 18, paragraphe 1, CE. Il est intéressant de noter que ce principe a été inscrit à l'article II-112 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est intégré au traité établissant une Constitution pour l'Europe³⁶. Ledit article énonce que toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la charte doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'article II-105 de la charte garantit la liberté des citoyens de l'UE de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres dans une formulation pour l'essentiel identique à celle de l'article 18, paragraphe 1, CE.

33. En d'autres termes, la citoyenneté de l'UE (articles 17 CE et 18, paragraphe 1, CE) a connu une évolution significative, en liaison avec l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité (article 12 CE), servant de fondement au droit à certaines prestations sociales dans les États membres où les citoyens de l'UE séjournent légalement. Comme nous l'avons fait observer au point 29, alors qu'il était nécessaire que les prestations concernées relèvent explicitement du champ d'application *ratione materiae* du traité, la Cour, dans l'affaire Collins, a apparemment admis que tel est le cas si la finalité de la prestation en cause coïncide avec les objectifs du droit communautaire primaire ou dérivé. Les personnes qui se sont rendues dans un autre

État membre et qui remplissaient, tout du moins à l'origine, les conditions de séjour fixées dans les directives sur le séjour, mais qui par la suite se sont retrouvées dans une situation les contraignant à demander une aide financière, ont droit à celle-ci, sous réserve des limitations et conditions posées par le législateur communautaire, sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'État membre d'accueil. Ces limitations et conditions doivent être appliquées de façon à ce que le résultat final ne soit pas disproportionné par rapport aux buts pour lesquels elles sont posées. Ce résultat ne saurait pas non plus constituer une discrimination du citoyen de l'UE ne pouvant être objectivement justifiée, lorsque ce citoyen de l'UE se trouve dans les mêmes circonstances matérielles qu'un ressortissant de l'État membre d'accueil et qu'il est suffisamment intégré socialement dans cet État membre. À cet égard, selon la nature des prestations concernées, les États membres peuvent poser les conditions objectives nécessaires pour s'assurer que la prestation est accordée à des personnes possédant un lien suffisant avec leur territoire.

V — Les questions préjudicielles

A — *La première question: citoyenneté et aide à l'entretien*

34. La première question posée par la High Court vise à établir si un soutien financier

36 — CIG 87/2/04 du 29 octobre 2004, REV 2.

accordé par les États membres aux étudiants pour les aider à couvrir leurs frais d'entretien continue d'échapper au domaine d'application du traité aux fins de l'article 12 CE, compte tenu de l'addition de l'article 18 CE au traité et de l'évolution intervenue dans le domaine de l'éducation depuis que la Cour a rendu ses arrêts Lair et Brown.

35. M. Bidar fait observer, en premier lieu, qu'il devrait être considéré comme un étudiant citoyen de l'UE ayant séjourné légalement au Royaume-Uni pendant plus de trois ans avant le début de ses études. Par conséquent, il ne se trouve pas dans la situation d'un ressortissant de l'UE relevant du champ d'application de la directive 93/96. Comme la compétence de la Communauté a été étendue au domaine de l'éducation, le champ d'application matériel du traité n'est pas limité aux questions relatives à l'accès à l'éducation, mais il recouvre également les questions ayant trait à la promotion de la mobilité étudiante, y compris l'octroi de l'aide visant à couvrir les frais d'entretien. M. Bidar soutient que l'arrêt Grzelczyk confirme que l'arrêt Brown est dépassé par cette évolution du droit communautaire. Même s'il était considéré comme relevant du domaine d'application de la directive 93/96, M. Bidar fait remarquer que les conditions posées par cette directive ne sont pas absolues et qu'elles doivent être appliquées en conformité avec les principes généraux du droit communautaire, en particulier le principe de proportionnalité. À cet égard, il signale que ses études présentent déjà un lien très fort avec le système éducatif du Royaume-Uni. Enfin, il fait valoir qu'il est artificiel d'opérer une distinction entre l'aide

relative aux frais de scolarité, d'une part, et les bourses d'entretien et prêts subventionnés, d'autre part, étant donné que le refus d'accorder l'une comme les autres constitue un obstacle à la libre circulation des étudiants.

36. En ce qui concerne le statut personnel de M. Bidar, le gouvernement du Royaume-Uni fait observer que, devant la juridiction nationale, il a invoqué la directive 93/96 et que, pour ce motif, il ne peut pas être considéré comme étant «établi» au Royaume-Uni. Le gouvernement allemand ajoute que, en sollicitant un prêt avant même le début de ses études, M. Bidar s'est privé de la possibilité d'acquérir le droit de séjour en vertu de la directive 93/96 et d'invoquer l'article 18 CE en combinaison avec l'article 12 CE.

37. Tous les gouvernements des États membres ayant présenté des observations écrites et la Commission considèrent que l'aide financière accordée aux étudiants pour leurs frais d'entretien continue de ne pas relever du domaine d'application du traité. Plusieurs arguments ont été avancés à l'appui de cette assertion, comme l'introduction de l'article 149 CE qui reconnaît la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif. Selon eux, cela inclut les systèmes d'aide aux étudiants. Ils font observer que le droit de séjour conféré par l'article 18, paragraphe 1, CE est soumis aux limitations et aux conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application. L'article 3 de la directive 93/96 exclut tout

droit pour les étudiants migrants aux bourses d'entretien, ce qui, d'après eux, a été confirmé par la Cour dans l'arrêt Grzelczyk. Ils ont également fait référence à la directive 2004/38/CE³⁷, qui doit être transposée par les États membres d'ici le 30 avril 2006. L'article 24, paragraphe 2, de ladite directive dispose explicitement que, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, qui est obtenu après un séjour légal pendant une période continue de cinq ans dans l'État membre d'accueil, cet État n'est pas obligé d'octroyer des aides d'entretien aux études, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille.

38. D'une façon plus générale, le gouvernement autrichien relève que l'accord européen sur le maintien du paiement des bourses aux étudiants poursuivant leurs études à l'étranger, adopté sous l'égide du Conseil de l'Europe en 1969, repose sur le principe que l'État d'origine est responsable du paiement des bourses et que, si l'État d'accueil en devenait aussi responsable, des paiements risqueraient d'être effectués en double. De même, le gouvernement néerlandais fait remarquer que, en l'absence de coordination dans ce domaine au niveau communautaire, la combinaison du principe

de l'État d'origine et de l'État d'accueil pourrait avoir des effets perturbateurs. Les gouvernements danois et finlandais mentionnent aussi les conséquences possibles d'une réponse négative à la première question sur leurs réglementations relatives à l'octroi de l'aide à l'entretien des étudiants.

39. En premier lieu, nous souhaitons faire observer que la réponse à la première question de la High Court dépend de la situation factuelle de l'espèce. Bien qu'elle mette l'accent sur la question de savoir si l'aide couvrant les frais d'entretien des étudiant appartient désormais au champ d'application du traité, il est essentiel d'établir en vertu de quel corps de règles cette question doit être appréciée. D'une part, le Royaume-Uni en particulier soutient que, puisque M. Bidar est un ressortissant d'un autre État membre se trouvant au Royaume-Uni pour suivre des études universitaires, il relève exclusivement du domaine d'application de la directive 93/96. M. Bidar, quant à lui, mentionne qu'il avait déjà séjourné trois ans au Royaume-Uni avant de commencer à y étudier et qu'il y avait en outre fait ses études secondaires. À cet égard, il avance qu'il se trouve dans la même situation de fait que M^{me} D'Hoop et qu'il doit être considéré comme un citoyen de l'UE ayant fait usage de son droit de circulation dans un autre État membre en vertu de l'article 18, paragraphe 1, CE. Cela implique que la question de son droit à un prêt étudiant relatif à son entretien doit être examinée en vertu de cette disposition du traité en combinaison avec l'article 12 CE. Selon moi, les faits exposés au point 5 suggèrent fortement que M. Bidar appartient effectivement à la seconde caté-

37 — Directive 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 (JO L 158, p. 77), tel que corrigée dans le JO 2004, L 229, p. 35.

gorie et qu'il remplit les conditions posées par la directive 90/364. Toutefois, puisqu'il revient à la juridiction de renvoi d'établir les faits et donc de déterminer quel corps de règles est applicable au litige, nous discuterons les deux options.

40. L'article 18, paragraphe 1, CE subordonne le droit des citoyens de l'UE de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres aux limitations et aux conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application. En ce qui concerne les étudiants, leur situation est régie par la directive 93/96. Celle-ci s'applique aux étudiants qui se sont rendus dans un autre État membre pour entreprendre des études. En d'autres termes, si ceux-ci font usage des droits qui leur sont conférés par l'article 18, paragraphe 1, CE, c'est pour étudier dans l'État membre d'accueil. Les étudiants dans ce cas doivent remplir les conditions déjà mentionnées au point 18 ci-dessus, en particulier s'agissant de leur indépendance financière. Ils ne doivent pas devenir une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'État membre d'accueil et, d'après l'article 3 de la directive 93/96, ils n'ont pas non plus droit aux bourses d'études.

41. Dans l'arrêt *Grzelczyk*, la Cour a confirmé ces principes en tant que tels, mais elle a atténué leur sévérité à la lumière des circonstances de l'espèce. Tout en excluant le droit à une bourse d'études, elle a jugé que la directive était muette sur la possibilité de

toucher une prestation de sécurité sociale telle que le minimum de moyens d'existence. En outre, bien que la directive vise à empêcher que les étudiants deviennent une charge déraisonnable pour les finances publiques, la Cour a considéré que ce principe ne devait pas être appliqué dans l'absolu, mais qu'il devait être compris comme signifiant que dans certains cas, comme celui de M. *Grzelczyk* qui avait connu des difficultés financières au cours de sa dernière année d'études, les États membres doivent accepter une certaine solidarité financière en apportant un soutien à leurs ressortissants respectifs.

42. Si M. *Bidar* doit être considéré comme un étudiant relevant seulement du champ d'application de la directive 93/96, il ne fait aucun doute que l'article 3 de la directive représente un obstacle considérable pour qu'il ait droit à une bourse d'études au Royaume-Uni. Cependant, ce qui est en cause est non pas le droit à une bourse d'études, mais le droit à un prêt (subventionné) relatif aux frais d'entretien. Les prêts étudiants ne sont pas explicitement couverts par l'article 3 de la directive 93/96 et en réalité, étant donné qu'ils sont désormais expressément exclus par la disposition parallèle de la directive 2004/38, à savoir l'article 24, paragraphe 2, on pourrait en déduire que le droit à ces prêts n'est pas exclu par l'article 3 de la directive 93/96.

43. Cela étant dit, la question de savoir si les étudiants venant d'autres États membres

doivent avoir droit à des prêts étudiants couvrant leurs frais d'entretien doit être résolue à la lumière du principe général énoncé à l'article 1^{er} de la directive 93/96 selon lequel, pour obtenir le droit de séjour dans l'État membre d'accueil, les étudiants doivent déclarer qu'ils possèdent des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant leur séjour. Comme la Cour l'a affirmé dans l'affaire Grzelczyk, la directive requiert seulement une déclaration à cet effet de la part de l'étudiant au début de son séjour dans l'État membre. Il existe deux raisons de se demander si cette condition s'applique également aux prêts étudiants couvrant les frais d'entretien. La première est qu'en général de tels prêts ne font pas partie du système d'assistance sociale des États membres et en effet, dans l'affaire Grzelczyk, la Cour a justement opéré cette distinction. La seconde est que, bien que ces prêts soient généralement accordés à des conditions non commerciales et qu'ils n'aient pas à être remboursés dans certains cas, la charge qui en résulte pour les finances publiques est moindre que dans le cas des prestations non remboursables.

44. Néanmoins, il ressort clairement des conditions de base que les étudiants doivent eux-mêmes posséder des ressources suffisantes en arrivant dans l'État membre d'accueil et qu'il leur est interdit de demander un prêt (subventionné) pour leurs frais d'entretien. L'effet cumulé des prêts accordés dans les conditions fixées par les Student Support Regulations constitue une charge considérable pour les finances publiques, ce qui est manifeste à l'examen des informa-

tions fournies par la juridiction nationale sur ce point³⁸. Cela justifie qu'ils soient traités de la même manière que les bourses d'entretien aux fins de l'article 3 de la directive 93/96.

45. Toutefois, nous pourrions envisager une exception à cette règle et il se trouve en effet que le gouvernement néerlandais a également suggéré que, dans certains cas exceptionnels, l'article 3 pourrait être appliqué avec indulgence. Pour en revenir à notre observation précédente aux points 31 et 32, à savoir que l'application des conditions posées par la directive 93/96 doit être faite dans le respect des principes généraux du droit communautaire, notamment, le principe de proportionnalité, il faut garantir le respect du noyau dur des droits fondamentaux accordés par l'article 18, paragraphe 1, CE. À titre d'exemple, un étudiant qui remplissait initialement les conditions de base de la directive 93/96 peut rencontrer des difficultés financières à un stade ultérieur de ses études. En pareil cas, il me semble que la logique de l'arrêt Grzelczyk devrait s'appliquer. Selon cet arrêt, lorsqu'en vertu des articles 18, paragraphe 1, CE et 12 CE un citoyen de l'UE, tel qu'un étudiant, a droit à un minimum de moyens d'existence pendant sa dernière année d'études sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'État membre si sa situation financière a changé depuis le début de ses études, il n'y a aucune raison, en vertu de ces dispositions, d'exclure le droit pour les citoyens de l'UE dans une situation semblable d'avoir accès à l'instrument moins lourd qu'est le prêt étudiant.

38 — Voir point 70 des présentes conclusions.

Dans de telles situations exceptionnelles, le principe de la solidarité financière entre les ressortissants des États membres impose que, dès lors qu'un étudiant a commencé des études dans un autre État membre et qu'il a progressé jusqu'à un certain stade de celles-ci, ledit État devrait lui permettre de les terminer en lui accordant l'aide financière dont ses ressortissants peuvent bénéficier.

46. La seconde situation à envisager est fondée sur l'hypothèse selon laquelle M. Bidar ne devrait pas être considéré comme un étudiant relevant du champ d'application de la directive 93/96, mais comme un citoyen de l'UE ayant exercé son droit de circuler et de séjourner sur le territoire d'un autre État membre. Cela implique d'examiner si, à la suite de l'introduction des dispositions sur la citoyenneté de l'UE et sur l'éducation, le domaine d'application du traité s'étend désormais au soutien financier octroyé par les États membres pour les frais d'entretien des étudiants.

47. Dans ses arrêts *Lair et Brown*, la Cour a jugé que, compte tenu du stade d'évolution du droit communautaire à cette époque, l'aide accordée pour l'entretien et pour la formation aux étudiants n'ayant pas la qualité de travailleur ou un statut dérivé de celle-ci échappe en principe au domaine d'application du traité aux fins de l'article 12 CE. La raison avancée était qu'une telle aide relève, d'une part, de la

politique de l'enseignement, laquelle n'a pas été soumise en tant que telle à la compétence des institutions communautaires, et, d'autre part, de la politique sociale, qui appartient au domaine de la compétence des États membres dans la mesure où elle ne fait pas l'objet de dispositions particulières du traité.

48. À la suite de ces arrêts, un certain nombre de dispositions ont été ajoutées par le traité de Maastricht au traité en matière d'éducation. Les articles 3, paragraphe 1, sous q), CE et 149 CE servent désormais de fondement à l'action de la Communauté dans cette sphère. Le champ d'application de ces dispositions est restreint. L'action de la Communauté en la matière se limite à encourager la coopération entre les États membres dans plusieurs domaines, notamment la mobilité des étudiants et des enseignants. L'harmonisation est explicitement exclue. Bien qu'il devienne possible de prendre certaines mesures incitatives en matière d'éducation, les dispositions du traité sur cette question reposent sur le principe que les États membres conservent la responsabilité du contenu de l'enseignement et de l'organisation des systèmes éducatifs.

49. Nous ne sommes pas convaincu que l'aide accordée pour les frais d'entretien doive encore être considérée comme échappant au domaine d'application du droit communautaire au seul motif que cette aide doit être considérée comme un aspect de l'«organisation du système éducatif». Ce qui importe dans ce contexte, c'est que, bien

qu'elles confèrent des compétences limitées aux institutions communautaires, ces dispositions offrent la possibilité à la Communauté elle-même d'adopter des mesures pour faciliter la mobilité des étudiants, notamment l'octroi d'une aide financière couvrant les frais d'entretien. Par conséquent, non seulement la politique de l'enseignement est désormais soumise en tant que telle à la «compétence des institutions communautaires», mais cela s'applique également aux mesures financières adoptées pour faciliter la mobilité des étudiants. Dans l'arrêt *Grzelczyk*, la Cour, elle aussi, a attaché de l'importance à cette évolution depuis son arrêt *Brown*³⁹.

50. L'inclusion de ces dispositions sur l'éducation indique donc que la question de l'aide couvrant les frais d'entretien relève désormais du champ d'application matériel du traité. Par ailleurs, il est important de noter que, en comparaison avec la situation de 1988 sous le traité CEE, le traité CE confère des droits fondamentaux de circulation et de séjour sur le territoire des États membres non seulement aux ressortissants économiquement actifs des États membres, mais également à leurs ressortissants économiquement inactifs. Assurément, l'exercice de ces droits a été subordonné à des limitations et conditions et aux dispositions prises pour en faciliter l'exercice. Comme les parties intervenantes l'ont souligné à plusieurs reprises, ces droits incluent les conditions relatives à l'indépendance financière de ces citoyens de l'UE économiquement inactifs. Il n'en résulte pas, toutefois, que les presta-

tions sociales de diverse nature, notamment le soutien financier pour les frais d'entretien, échappent par nature au domaine d'application du traité. À cet égard, il me suffit de renvoyer à la jurisprudence sur la citoyenneté de l'UE et sur les prestations sociales, rappelée supra. Les directives adoptées pour faciliter l'exercice des droits conférés par l'article 18, paragraphe 1, CE peuvent poser des règles d'accès aux prestations accordées par les États membres ou même exclure cet accès, cela ne place pas pour autant ces prestations en dehors du domaine d'application du traité.

51. L'aide à l'entretien a longtemps été considérée comme un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68⁴⁰. Dans l'arrêt *Lair*, la Cour a fait observer qu'une telle aide est, notamment du point de vue du travailleur, particulièrement appropriée pour contribuer à sa qualification professionnelle et pour faciliter sa promotion sociale⁴¹. De façon plus générale, la Cour a estimé dans l'arrêt *Echternach* et *Moritz* que l'égalité de traitement, en ce qui concerne les avantages attribués aux membres de la famille des travailleurs, contribue à leur intégration dans la vie sociale du pays d'accueil, conformément aux objectifs de la libre circulation des travailleurs⁴². Alors qu'il est admis qu'un tel avantage s'insère dans le domaine d'application ratione materiae du traité s'agissant des travailleurs et compte tenu du raisonnement à la base de cette constatation, il me

39 — Arrêt *Grzelczyk*, précité note 16, point 35.

40 — Arrêts *Lair* et *Brown*, précités note 2, points 24 et 25, respectivement.

41 — Arrêt précité, point 23.

42 — Arrêt *Echternach* et *Moritz*, précité note 11, point 20.

semblerait artificiel d'exclure ce même avantage du champ d'application du traité s'agissant d'autres catégories de personnes auxquelles le traité est à présent applicable. La question de savoir si ces catégories de personnes ont droit à de telles prestations doit être distinguée de celle de savoir si la prestation elle-même entre dans le domaine d'application du traité.

52. Par ailleurs, il est important à cet égard de noter l'évolution de la jurisprudence décrite ci-dessus concernant les droits relatifs à la citoyenneté de l'UE sur le fondement de l'article 18, paragraphe 1, CE, depuis l'arrêt *Martínez Sala*. Non seulement les citoyens de l'UE bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil dans lequel ils séjournent légalement concernant les questions appartenant au domaine d'application *ratione materiae* du traité, mais la citoyenneté elle-même peut être invoquée pour faire relever certaines questions de ce domaine d'application lorsque les objectifs poursuivis par la disposition nationale correspondent à ceux poursuivis par le traité ou la législation dérivée, ainsi qu'il ressort de l'arrêt *Collins*. La Cour a déjà admis que les prestations de même nature que celle en cause en l'espèce contribuent à l'intégration de leurs bénéficiaires dans la société de l'État membre d'accueil conformément aux finalités de la libre circulation des travailleurs. Étant donné que les dispositions sur la citoyenneté visent aussi à faciliter la libre circulation des personnes inactives économiquement, cela constitue une raison supplémentaire de

considérer qu'elles relèvent du champ d'application *ratione materiae* du traité.

53. J'en conclus donc qu'il convient de répondre par la négative à la première question posée par la High Court, à savoir que, depuis l'introduction des articles 17 CE et suivants sur la citoyenneté de l'UE et compte tenu de l'évolution de la compétence de l'Union européenne en matière d'éducation, l'aide couvrant les frais d'entretien des étudiants suivant des études universitaires, sous la forme de prêts subventionnés ou de bourses, n'échappe plus au domaine d'application du traité aux fins de l'article 12 CE et de l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité.

B — La deuxième question: les motifs justifiant une différence de traitement

54. Par sa deuxième question, la High Court demande à la Cour quels sont les critères à appliquer par la juridiction nationale pour déterminer si les conditions d'octroi de l'aide à l'entretien sont basées sur des considérations objectivement justifiables indépendantes de la nationalité. Cette question repose sur la prémisse selon laquelle les conditions fixées dans les *Student Support Regulations* au sujet du droit à l'aide à l'entretien pour les citoyens de l'UE qui n'ont pas la qualité de travailleur ou un statut dérivant de la qualité de travailleur constituent une discrimination au sens de l'article 12 CE.

55. Pour pouvoir bénéficier de l'aide à l'entretien, les citoyens de l'UE économiquement inactifs doivent être « établis » au Royaume-Uni au sens du droit national de l'immigration. Les périodes de formation à temps plein ne sont pas prises en compte dans le calcul de la période d'établissement. L'établissement doit également être prouvé par la possession d'un permis de séjour. Cette même condition « d'établissement » ne s'applique pas aux ressortissants britanniques. Il suffit qu'ils aient résidé ordinairement au Royaume-Uni pendant les trois années précédant le début de leurs études. Je ferai seulement remarquer à cet égard que, lorsque les conditions d'octroi sont plus lourdes pour les citoyens de l'UE qui séjournent légalement au Royaume-Uni que pour les ressortissants britanniques, il est assez évident qu'il s'agit d'une discrimination indirecte exercée en raison de la nationalité au sens de l'article 12 CE. Par conséquent, il convient d'examiner si une telle différence de traitement peut être justifiée en vertu du droit communautaire.

56. M. Bidar et les gouvernements du Royaume-Uni, autrichien et allemand soutiennent qu'une différence de traitement de ce type peut être justifiée par des considérations objectives non liées à la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitime des dispositions nationales. Les gouvernements du Royaume-Uni, allemand, autrichien et néerlandais et la Commission font valoir en outre que les États membres sont en droit de s'assurer qu'il existe un lien réel entre l'étudiant et l'État membre ou son marché de l'emploi, ou

qu'il existe un degré suffisant d'intégration dans la société. Le gouvernement finlandais fait référence à ce sujet à un lien permanent, structurel et réel avec la société de l'État membre concerné. Le Royaume-Uni estime qu'il est légitime pour un État membre de s'assurer que les parents des étudiants ou les étudiants eux-mêmes ont versé des contributions suffisantes par le biais de leur travail et donc des impôts pour justifier l'octroi de prêts subventionnés. En s'appuyant sur les conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Collins, les gouvernements autrichien, allemand et néerlandais ajoutent que les États membres ont un intérêt légitime à prévenir l'abus de leurs systèmes d'aide aux étudiants. Quant à la condition de proportionnalité, plusieurs gouvernements et la Commission soutiennent qu'une période minimale de séjour est à la fois nécessaire et appropriée. Pour déterminer ce qu'est une période adéquate, ils mentionnent la période de cinq ans requise pour le séjour permanent prévue à l'article 16 de la directive 2004/38.

57. J'ai déjà eu l'occasion, dans mes conclusions du 27 février 2003 dans l'affaire Ninni-Orasche⁴³, de m'exprimer sur les circonstances dans lesquelles les citoyens de l'UE bénéficient de l'égalité de traitement en vertu des articles 18, paragraphe 1, CE et 12 CE s'agissant de l'obtention d'une aide pour le financement des études. Les faits de cette affaire étaient comparables à ceux de la présente espèce, mais différaient quant au

43 — Arrêt du 6 novembre 2003 (C-413/01, Rec. p. I-13187).

fondement du droit de séjour et à la situation personnelle des personnes concernées. Cependant, l'appréciation juridique des motifs permettant de justifier une différence de traitement est identique pour l'essentiel.

58. Comme la Cour l'a jugé à diverses reprises⁴⁴, rejointe en cela par toutes les parties ayant présenté des observations écrites et orales, l'inégalité de traitement ne peut être justifiée que si elle se fonde sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et qu'elle est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national. À cet égard, la Cour a admis qu'il est légitime pour un législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'une allocation ayant la nature d'un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et le marché géographique du travail concerné⁴⁵.

59. Dans les deux affaires en cause, les prestations sociales, à savoir l'allocation d'attente dans l'affaire D'Hoop et l'allocation de recherche d'emploi dans l'affaire Collins, visaient à apporter un aide financière à leurs bénéficiaires, soit pour le passage des études à l'emploi, soit simplement pour la recherche d'emploi. Pour s'assurer qu'il existait un

rattachement suffisant avec le marché national de l'emploi, la Cour a considéré dans l'arrêt Collins qu'une condition de résidence est, en principe, appropriée, mais qu'elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Les critères d'application de cette condition doivent être clairs, connus à l'avance et la possibilité d'une voie de recours de nature juridictionnelle doit être prévue. Lorsqu'une période de résidence est requise pour que ladite condition soit satisfaite, «elle ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour que les autorités nationales puissent s'assurer que l'intéressé est réellement à la recherche d'un emploi dans le marché du travail de l'État membre d'accueil»⁴⁶. Dans l'arrêt D'Hoop, la Cour a jugé que la condition d'obtention d'un diplôme scolaire en Belgique pour pouvoir bénéficier de l'allocation d'attente présentait «un caractère trop général et exclusif», au motif qu'«elle privilégie indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur de cette prestation et le marché géographique du travail, à l'exclusion de tout autre élément représentatif»⁴⁷.

60. En ce qui concerne l'aide à l'entretien des étudiants, qu'elle prenne la forme d'un prêt subventionné ou d'une bourse, l'établissement d'un lien réel avec le marché de l'emploi de l'État membre d'accueil n'est pas le critère à rechercher avant tout, bien que cet aspect soit susceptible d'être pris en considération. Ce lien doit plutôt se trouver dans le degré de proximité du demandeur de

44 — Voir, par exemple, arrêts D'Hoop et Collins, précités note 18, respectivement aux points 36 et 66.

45 — Voir arrêts D'Hoop et Collins, précités note 18, respectivement aux points 38 et 67.

46 — Arrêt précité, point 72.

47 — Arrêt précité, point 39.

l'aide avec le système éducatif et dans son degré d'intégration dans la société⁴⁸. Il me semble que, lorsqu'un citoyen de l'UE a fait ses études secondaires dans un État membre autre que celui dont il est le ressortissant, qui est plus apte à le préparer à entrer dans un établissement d'enseignement supérieur ou universitaire dans cet État membre qu'ailleurs, le lien avec le système éducatif de l'État membre d'accueil est évident. Dans le cadre de l'évaluation du degré d'intégration, la situation individuelle du demandeur doit nécessairement être prise en compte. À ce sujet, il convient de souligner que la situation d'un citoyen de l'UE qui est arrivé dans un autre État membre alors qu'il était mineur et dépendait d'un autre citoyen de l'UE doit être distinguée de celle des citoyens de l'UE qui se sont rendus dans un autre État membre en tant qu'adultes effectuant leurs propres choix. Les chances qu'un citoyen de l'UE dans la situation de M. Bidar se soit intégré dans la société, étant donné qu'il était jeune, qu'il a vécu sous la garde de sa grand-mère, déjà établie au Royaume-Uni, et qu'il a fait ses études secondaires dans l'État membre d'accueil, doivent sans l'ombre d'un doute être considérées comme supérieures à celles de citoyens de l'UE arrivés alors qu'ils étaient plus âgés.

déterminer l'aptitude à bénéficier de l'aide à l'entretien et pour s'assurer qu'une telle aide est accordée à des personnes prouvant que leur rattachement avec le système éducatif national et la société nationale est réel. Sur ce point, comme la Cour l'a admis dans l'affaire Collins, une condition de séjour doit, en principe, être reconnue comme étant appropriée pour établir ce rattachement dans les conditions posées dans cet arrêt et citées au point 59 ci-dessus. Il pourrait être déduit de ces conditions que la Cour admet qu'une condition de séjour peut être posée comme point de départ de l'évaluation de la situation d'un demandeur individuel. Le fait qu'elle déclare que cette période ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour que les autorités nationales puissent s'assurer que l'intéressé est réellement à la recherche d'un emploi dans le marché national du travail indique, toutefois, que d'autres facteurs doivent pouvoir être pris en considération dans le cadre de cette évaluation. Cela est en outre confirmé par son affirmation dans l'affaire D'Hoop, à savoir que l'unique condition appliquée par les autorités nationales dans cette affaire présentait un caractère trop général et exclusif et qu'il ne pouvait être tenu compte d'autres facteurs représentatifs. Enfin, il me semble que, si le résultat de l'application d'une condition de séjour est d'exclure une personne, pouvant avancer la preuve d'un lien réel avec le système éducatif national ou la société nationale, du bénéfice de l'aide à l'entretien, ce résultat serait contraire au principe de proportionnalité.

61. Naturellement, un État membre doit, pour des raisons de sécurité juridique et de transparence, fixer des critères formels pour

62. D'autres facteurs susceptibles d'être pris en compte dans une affaire telle que la

48 — Voir, concernant les enfants de travailleurs, arrêt Echernach et Moritz, précité note 11, point 35.

présente espèce sont la nécessité d'assurer la continuité de l'enseignement suivi par le demandeur⁴⁹, la probabilité qu'il accède effectivement au marché national du travail et la possibilité qu'il ne puisse pas bénéficier d'une aide à l'entretien en provenance d'autres sources, telles que l'État membre dont il est le ressortissant, parce qu'il ne remplit plus les critères d'octroi dans cet État membre.

ne s'applique pas également à la libre circulation des citoyens de l'UE.

63. Il convient également de rappeler sur ce point que la Cour, dans le contexte du règlement n° 1612/68, a déclaré que la libre circulation des travailleurs doit être assurée dans le respect de la liberté et de la dignité, et des conditions optimales d'intégration de la famille du travailleur communautaire dans le milieu de l'État membre d'accueil⁵⁰. Il n'y a aucune raison pour que ce principe général

64. Tous les gouvernements intervenus dans la présente affaire et la Commission font observer que, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, les États membres ne sont pas obligés d'octroyer des aides d'entretien aux études aux citoyens économiquement inactifs avant l'acquisition d'un droit de séjour permanent. Ce statut n'est obtenu qu'après cinq ans de séjour continu dans l'État membre d'accueil. Si l'on fait abstraction du fait que cette directive est entrée en vigueur le 30 avril 2004, c'est-à-dire après les faits de la présente espèce, et qu'elle doit être transposée d'ici le 30 avril 2006, il me semble qu'en appliquant cette condition les droits fondamentaux conférés directement par le traité aux citoyens de l'UE doivent être pleinement respectés. Cela implique que les considérations ci-dessus à propos de l'application d'une condition de séjour dans des cas individuels sont valables pour l'application d'une condition d'établissement telle qu'elle figure dans les Student Support Regulations et qu'il convient de tenir compte de tous les facteurs pertinents pour déterminer s'il existe ou non un lien réel avec le système éducatif et la société de l'État membre d'accueil. Nous ne considérons pas que cela revienne à remettre en cause les conditions adoptées par le législateur communautaire. Il est au contraire

49 — Arrêt Echernach et Moritz, point 22.

50 — Voir arrêts Di Leo, précité note 13, point 13; Baumbast et R, précité note 21, points 50 et 59, et du 11 avril 2000, Kaba (C-356/98, Rec. p. I-2623, point 20).

nécessaire de s'assurer que cette condition est appliquée en conformité avec les dispositions fondamentales du traité.

65. Le gouvernement du Royaume-Uni soutient qu'il est légitime pour un État membre de s'assurer que les parents des étudiants ont effectué des contributions suffisantes, ou que les étudiants eux-mêmes sont susceptibles d'apporter une contribution suffisante aux finances publiques par le biais des impôts afin de justifier l'octroi de l'aide à l'entretien. Cet argument suggère qu'il existe un lien direct ou indirect entre l'obligation des personnes résidant dans un État membre de payer des impôts et le droit aux prestations de même nature que celles en cause en l'espèce. Si l'on va jusqu'au bout de la logique de cet argument, cela implique que, si les parents n'ont pas payé d'impôts ou s'ils n'ont versé qu'une contribution modeste, leurs enfants n'auront pas droit à l'aide à l'entretien, tandis que les étudiants dont les parents ont réalisé des contributions significatives y auront droit. Il semble improbable que le Royaume-Uni accepterait sérieusement la discrimination sociale inhérente à cette position. En outre, étant donné que des prêts sont en cause en l'espèce, il est illogique d'exiger qu'une personne ait d'abord contribué aux finances publiques pour pouvoir bénéficier d'un prêt qu'elle devra rembourser par la suite, même si les conditions d'octroi du prêt contiennent une part de subvention. Cette justification comporte donc une contradiction interne.

66. Enfin, plusieurs gouvernements intervenants ont fait valoir que les États membres ont un intérêt légitime à prévenir l'abus de leurs systèmes d'aide aux étudiants et à empêcher le «tourisme social». Nous considérons qu'il s'agit effectivement d'une préoccupation légitime des États membres, mais la manière de préserver cet intérêt ne doit pas avoir pour effet de saper les droits fondamentaux des citoyens de l'UE séjournant légalement sur leur territoire. Une simple condition de séjour n'est pas assez sélective pour atteindre cet objectif. À notre avis, celui-ci peut être atteint de façon adéquate en établissant si un demandeur a ou non un lien réel avec le système éducatif national ou la société nationale comme nous l'avons dit supra.

67. Ces considérations m'amènent à la conclusion suivante: lorsque le résultat de l'application d'une condition d'établissement, telle que celle posée par les Student Support Regulations, pour un citoyen de l'UE qui est suffisamment intégré dans la société de l'État membre d'accueil, dont la formation est étroitement liée au système éducatif de cet État et qui se trouve dans une situation comparable à celle d'un ressortissant de l'État membre d'accueil, est de refuser à ce citoyen de l'UE l'accès à l'aide couvrant les frais d'entretien, cela constitue une discrimination injustifiée au sens de l'article 12 CE combiné avec l'article 18, paragraphe 1, CE. En pareil cas, le résultat de l'application d'une telle condition d'établis-

sement n'est pas proportionné à l'objectif qu'elle vise à atteindre, à savoir l'octroi de l'aide à l'entretien à ceux qui possèdent un lien réel avec le système éducatif national.

cation du traité aux fins de l'application de l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité visée à l'article 12 CE.

68. À la lumière des observations qui précèdent, il convient de répondre de la façon suivante à la deuxième question. Les conditions posées par le droit national en matière d'octroi d'une aide couvrant les frais d'entretien des étudiants doivent être objectivement justifiées et indépendantes de la nationalité des citoyens de l'UE. Pour déterminer si tel est le cas, une juridiction nationale doit vérifier que ces conditions sont appropriées pour établir l'existence d'un lien réel entre un citoyen de l'UE demandant une telle aide et le système éducatif national et la société nationale. En outre, ces conditions ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

C — La troisième question: effets dans le temps

69. La troisième question concerne les effets dans le temps d'un arrêt de la Cour jugeant que l'aide couvrant les frais d'entretien, sous la forme d'un prêt subventionné ou d'une bourse, relève désormais du champ d'appli-

70. M. Bidar fait valoir qu'il n'y a aucune raison de limiter les effets dans le temps d'un arrêt en ce sens. Lorsqu'ils ont abordé ce point, les gouvernements des États membres qui sont intervenus ont soutenu qu'une telle limitation devait être imposée. >Le Royaume-Uni relève que les limitations dans le temps sur les effets d'un arrêt ne s'imposent qu'exceptionnellement et, en particulier, lorsque deux conditions sont remplies. En premier lieu, l'État membre doit avoir été incité à un comportement non conforme à la réglementation communautaire en raison d'une incertitude objective et importante quant à la portée des dispositions communautaires, incertitude à laquelle avaient éventuellement contribué les comportements mêmes adoptés par les institutions communautaires ou par d'autres États membres. Il estime qu'une réponse négative à la première question remplit cette condition. En second lieu, il doit exister un risque de répercussions économiques graves dues en particulier au nombre élevé de rapports juridiques constitués de bonne foi sur la base de la réglementation considérée comme étant valablement en vigueur. Sur ce point, le gouvernement évoque le calcul effectué dans l'ordonnance de renvoi qui montre que l'enjeu financier pourrait s'élever à 66 millions de GBP pour l'année universitaire 2000/2001. À l'audience, il a ajouté que, à la suite de l'élargissement de l'Union le 1^{er} mai 2004, ce chiffre pourrait atteindre 75 millions de GBP par an.

71. La jurisprudence en la matière est constante et a été résumée par la Cour dans l'arrêt *Grzelczyk*. Elle y rappelle que «l'interprétation que la Cour donne d'une disposition de droit communautaire se limite à éclairer et à préciser la signification et la portée de celle-ci, telle qu'elle aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur [...]. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Cour peut, par application d'un principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique communautaire, être amenée à limiter la possibilité pour tout intéressé d'invoquer une disposition qu'elle a interprétée en vue de mettre en cause des relations juridiques établies de bonne foi [...]. En outre, il est de jurisprudence constante que les conséquences financières qui pourraient découler pour un État membre d'un arrêt rendu à titre préjudiciel ne justifient pas, par elles-mêmes, la limitation des effets dans le temps de cet arrêt [...]. En effet, la Cour n'a eu recours à cette solution que dans des circonstances bien précises, lorsque, d'une part, il existait un risque de répercussions économiques graves dues en particulier au nombre élevé de rapports juridiques constitués de bonne foi sur la base de la réglementation considérée comme étant valablement en vigueur et que, d'autre part, il apparaissait que les particuliers et les autorités nationales avaient été incités à un comportement non conforme à la réglementation communautaire en raison d'une incertitude objective et importante quant à la portée des dispositions communautaires, incertitude à laquelle avaient éventuellement contribué les comportements mêmes adoptés par d'autres États membres ou par la Commission [...]»⁵¹.

72. Si l'on commence par ce dernier aspect, nous partageons les observations du gouvernement du Royaume-Uni selon lesquelles une réponse négative à la première question constitue une évolution nouvelle et imprévue du droit communautaire. J'admets à cet égard que les *Student Support Regulations* tenaient compte de l'état du droit communautaire avant une telle conclusion de la Cour. Cependant, la réponse que j'ai apportée à la deuxième question restreint de façon significative la portée de la réponse donnée à la première question. Les chiffres présentés pour justifier les répercussions financières d'une réponse négative à la première question semblent fondés sur la supposition que tous les citoyens de l'UE qui ne remplissent pas les conditions posées par le règlement n° 1612/68 auraient désormais droit à l'aide à l'entretien. Il est difficile d'évaluer clairement cet impact financier dans le cas où seuls les citoyens de l'UE qui séjournent légalement sur le territoire du Royaume-Uni et qui ont un lien effectif avec le système éducatif national et la société nationale deviendraient aptes à bénéficier d'une telle aide financière. Cependant, il ne peut être exclu que cette interprétation pourrait avoir des implications plus larges pouvant remonter à l'entrée en vigueur des dispositions sur la citoyenneté de l'UE le 1^{er} novembre 1993, non seulement au Royaume-Uni, mais dans tous les États membres. Dans l'éventualité où la Cour jugerait que la réponse à la première question doit être négative, je considère donc qu'il est justifié de limiter l'effet dans le temps d'un tel arrêt aux relations juridiques nées à partir de la date de cet arrêt, sauf lorsque des litiges ont été engagés avant cette date dans le but d'attaquer des décisions refusant le droit à l'aide couvrant les frais d'entretien des étudiants.

51 — Arrêt *Grzelczyk*, précité note 16, points 50 à 53.

VI — Conclusion

73. Par conséquent, j'estime que la Cour devrait répondre de la façon suivante aux questions posées par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court):

- «1) Depuis l'introduction des articles 17 CE et suivants sur la citoyenneté de l'Union européenne et compte tenu de l'évolution de la compétence de l'Union européenne en matière d'éducation, une aide couvrant les frais d'entretien des étudiants suivant des études universitaires, sous la forme de prêts subventionnés ou de bourses, n'échappe plus au domaine d'application du traité CE aux fins de l'article 12 CE et de l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité.

- 2) Les conditions posées par le droit national en matière d'octroi d'une aide couvrant les frais d'entretien des étudiants doivent être objectivement justifiées et indépendantes de la nationalité des citoyens de l'Union européenne. Pour déterminer si tel est le cas, une juridiction nationale doit vérifier que ces conditions sont appropriées pour établir l'existence d'un lien réel entre un citoyen de l'Union européenne demandant une telle aide et le système éducatif national et la société nationale. En outre, ces conditions ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

- 3) L'article 12 CE ne peut être invoqué pour revendiquer le bénéfice de l'aide couvrant les frais d'entretien qu'à partir de la date de l'arrêt de la Cour, excepté dans les cas où des actions en justice avaient déjà été introduites à cet effet avant cette date.»