

AJDA 2019 p.1469

Droits d'inscription des étudiants étrangers : rejet de la demande de suspension

André Legrand, Président honoraire de l'université de Paris-Nanterre (CREDOF, CRDP)

La question des droits d'inscription à l'université est un dossier très conflictuel que les différents réformateurs gouvernementaux ont généralement évité d'aborder, échaudés qu'ils étaient par les incidents qui avaient accompagnés la tentative menée par Alain Devaquet en 1986. Dans l'article qu'ils consacraient à la question (Droits d'inscription et redevances universitaires, AJDA 1988. 499), Jean-Louis Lajoie et Jean-Paul Tomasi soulignaient aussi « la discrétion de la doctrine » dans ce domaine, qui « résulte peut-être de l'indifférence traditionnelle des spécialistes du droit administratif pour les problèmes de financement des services publics ».

Le gouvernement actuel soulevait donc un lièvre d'importance en prenant le risque de ranimer partiellement le débat : s'appuyant sur un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAENR) et de l'inspection générale des finances (IGF) sur la situation financière des universités, les deux ministres de l'action et des comptes publics et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, dans une lettre du 14 septembre 2017, reprenaient un argument classique, en soulignant que les droits d'inscription « pourraient participer de manière significative au renforcement de l'autonomie des établissements ». Et, invoquant de nombreux précédents étrangers, ils évoquaient la possibilité de rehausser les droits d'inscription, en établissant une différence entre étudiants communautaires et extracommunautaires et demandaient aux deux inspections de réaliser une analyse juridique de la possibilité de ces rehaussements.

Si le rapport finalement rendu a dû acter un divorce entre les rédacteurs, l'IGF « n'ayant pas souhaité partager certaines conclusions de la mission », l'IGAENR a estimé (*Les droits de scolarité acquittés par les étudiants étrangers extracommunautaires dans les établissements d'enseignement supérieur français*, Rapp. n° 2017-109, mars 2018) « qu'une augmentation des droits d'inscription serait plus solide du point de vue juridique si elle était d'une ampleur modérée ne contribuant ainsi pas à introduire une rupture dans l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur ni à remettre en cause les équilibres qui découlent de l'article L. 719-4 du code de l'éducation ».

Les deux ministres n'en prirent pas moins, le 19 avril 2019, un arrêté relatif aux droits d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur, déclenchant ainsi la fronde d'une petite vingtaine d'universités qui refusent d'appliquer la réforme. Pour la première fois, une différence des montants à percevoir est établie, ceux applicables aux étudiants extracommunautaires étant portés à 2 770 € pour le premier cycle et 3 770 € pour le second, alors qu'ils restent fixés respectivement à 170 et 243 € pour les étudiants français et communautaires. L'augmentation ne s'applique pas, en revanche, aux étudiants inscrits en doctorat ou en HDR qui ne sont redevables, quelle que soit leur nationalité, que d'un droit de 380 €.


C'est pour l'essentiel sur cet argument de l'inégalité que trois associations d'étudiants, emmenées par l'Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales (UNEDSEEP), ont souhaité fonder le recours qu'elles ont adressé au Conseil d'Etat contre l'arrêté. Selon elles, la mesure méconnaît le droit à un égal accès à la formation professionnelle, porte une atteinte disproportionnée à l'accessibilité de l'enseignement pour tous et à l'objectif d'une instauration progressive de la gratuité et ne favorise pas l'égalité des chances. Elles accompagnaient leur recours d'une demande de référé-suspension qui vient d'être rejetée par le juge des référés du Conseil d'Etat dans


une ordonnance du 21 mai 2019.

I - Les principes juridiques applicables aux droits d'inscription universitaires

Le juge souligne que le nouveau régime juridique institué conduit à imposer, « avec un certain nombre de dérogations, des mesures d'accompagnement et un dispositif transitoire », des droits d'inscription plus élevés aux étudiants étrangers ressortissants d'un Etat non membre de l'Union européenne qui viennent en France dans le seul but d'y poursuivre des études. A ce titre, il établit non seulement une différence entre eux et les ressortissants des Etats membres de l'Union et les personnes assimilées, mais aussi entre les différentes catégories d'étrangers. Ce sont les articles 3 à 6 de l'arrêté qui énumèrent les cas où l'élévation des droits ne joue pas et établissent de ce fait les dérogations mentionnées par le juge.

Le juge des référés se situe donc dans la droite ligne de la décision rendue par le Conseil constitutionnel les 12 et 13 août 1993 (n° 93-325 DC, *Maîtrise de l'immigration*, RFDA 1993. 871, note B. Genevois) lorsqu'elle soulignait que « les étrangers qui ont séjourné préalablement sur le territoire français dans le seul but d'y effectuer des études [...] sont placés dans une situation différente de celle des autres étrangers », tels que ceux ayant vocation à résider durablement sur le territoire. Le législateur peut donc prendre à leur égard des dispositions spécifiques, même si, comme le rappelle la décision de 1993, il lui appartient, ce faisant, de « respecter les libertés et les droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ».

Il résulte clairement de la présente décision que le principe de gratuité de l'enseignement supérieur ne fait pas partie de ces droits et libertés et que sa remise en cause partielle ne porte pas atteinte à l'égalité d'accès à ce dernier. D'ailleurs, dans un domaine voisin, le Conseil d'Etat avait admis, dans son arrêt *Conseil des parents d'élèves des écoles publiques de la mission universitaire et culturelle française au Maroc* (CE, sect., 9 avr. 1976, n° 89821, Lebon  ; D. 1977. 240, note Schultz), qu'une différence objective de situation justifie un traitement différent au regard du principe de gratuité.

La valeur du principe de gratuité n'est de toute façon pas évidente, au point qu'un auteur comme Bernard Toulemonde pouvait affirmer en 2002 (*La gratuité de l'enseignement, passé, présent et avenir*, Rapp. au ministre de l'éducation nationale, p. 7), qu'il n'est pas applicable dans l'enseignement supérieur. Saisi de la question de la conformité des droits d'inscription avec le Préambule de 1946, le Conseil d'Etat avait refusé de se situer sur ce terrain et s'était réfugié derrière la théorie de la loi écran, en invoquant l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951 (CE, ass., 28 janv. 1972, n° 79200, *Conseil transitoire de la faculté des lettres et sciences humaines de Paris*, Lebon  ; AJDA 1972. 109, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes ; JCP Jurisp. 1973. 17296, note J. Chevallier). Ce texte, qui confie aux deux ministres chargés de l'enseignement supérieur et du budget la compétence pour en fixer le montant des droits, figure d'ailleurs dans les visas de l'arrêté de 2019.

La question qui, notait Jacques Chevallier, ne se pose que pour l'enseignement supérieur, faute de texte exprès, s'est évidemment renouvelée avec la disparition de la théorie de la loi écran et l'apparition de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui frappe d'obsolescence la décision de 1972 et oblige à se réinterroger en termes nouveaux sur la valeur juridique du principe de gratuité. M^{me} Questiaux, dans ses conclusions sur l'arrêt précité, le considérait comme ayant une valeur constitutionnelle, n'estimant les droits d'inscription acceptables que parce qu'ils ont un caractère modique. Et c'était aussi la position adoptée par Jacques Chevallier, qui, tout en soulignant « la profonde réticence » du juge administratif à l'égard du principe de gratuité, constate que les termes du Préambule de 1946 ne sont ni vagues ni équivoques. A tout le moins, ajoutaient MM. Lajoie et Tomasi (préc., p. 503), dans une vision qui est expressément reprise par les requérants dans la présente affaire, l'affirmation du Préambule « suggère la mise en place d'un système permettant progressivement de rendre (le principe) effectif et, en attendant, elle ne peut que susciter des normes, tant juridictionnelles que législatives, restreignant la liberté de perception des droits d'inscription ».

Pourtant, en l'espèce, le juge des référés du Conseil d'Etat ne se prononce pas directement sur cette question qu'il

n'examine même pas. Il se contente de justifier la différence de traitement par la différence objective de situation. C'est sans doute par la volonté de le forcer à sortir de ce silence que s'explique l'annonce faite par l'avocat des requérants, le 23 mai 2019, du dépôt d'une QPC concernant la loi de 1951 ; l'objectif clairement explicité dans sa déclaration est d'obtenir une prise de position du Conseil constitutionnel consacrant la valeur constitutionnelle du principe de gratuité de l'enseignement supérieur pour mettre le Conseil d'Etat en porte-à-faux dans la réaffirmation de sa jurisprudence traditionnelle. Sauf s'il trouve une échappatoire (l'IGAENR invoquait dans son rapport, p. 30, la décision n° 2010-28 QPC du 17 sept. 2010 et l'idée que le Conseil constitutionnel puisse refuser de se prononcer sur une disposition chronologiquement antérieure à l'ordre constitutionnel actuel, mais elle le fait, à notre sens, sur la base d'une interprétation excessive et erronée de la portée de cette jurisprudence), le Conseil d'Etat devra bien s'interroger, lors de l'examen du caractère sérieux de la QPC, sur la pertinence de l'argument.

II - Les modalités de l'application de la gratuité

Reprenant la position qu'avait exprimée M^{me} Questiaux dans ses conclusions précitées, l'IGAENR énonçait dans son rapport que l'ampleur de l'accroissement des droits de scolarité doit également être prise en compte pour apprécier le respect des principes constitutionnels. C'était aussi un des points invoqués par les requérants, qui soulignaient que la mise en place du nouveau régime entraînait, pour les étudiants redevables, une augmentation des droits à payer qui pouvait les multiplier par 16, dénonçant ainsi son caractère disproportionné.

Indépendamment du fait que le juge ne reste pas insensible aux précautions prises par l'autorité réglementaire dans la mise en place du nouveau tarif (dérogations, possibilités d'exonération, mesures d'accompagnement et dispositif provisoire), il traite aussi cette question. Reprenant une position exprimée dans d'autres contextes (CE, sect., 5 oct. 1984, n° 47875, *Commissaire de la République de l'Ariège c/ Commune de Lavelanet*, Lebon [315](#), concl. Delon, à propos de tarifs de cantines scolaires ; CE, sect., 29 déc. 1997, n° 157425, *Commune de Gennevilliers*, Lebon [315](#) ; AJDA 1998. 168 [315](#) ; et 102, chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud [315](#) ; RFDA 1998. 539, concl. J.-H. Stahl [315](#), à propos de droits d'inscription dans une école municipale de musique), il vérifie ici que les montants contestés restent inférieurs au coût de la formation des intéressés : une politique tarifaire ne peut pas devenir un instrument de redistribution des revenus.

Dès lors que la différence objective de situation justifie l'application de montants différents et que le juge rejette l'argument lié au caractère disproportionné de l'augmentation, « aucun des moyens invoqués n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté ». Les conditions de la suspension de son application ne sont donc pas remplies.

Mots clés :

ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE * Enseignement supérieur * Etudiant * Etudiant étranger non ressortissant de l'Union européenne * Frais d'inscription