


Droits d'inscription dans les universités : vous avez dit gratuité ou modicité ?**Michel Verpeaux, Professeur émérite de l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne**

Les décisions les plus courtes ne sont pas celles qui soulèvent le moins de polémiques. En témoigne la décision du Conseil constitutionnel en date du 11 octobre 2019, n° 2019-809 QPC, *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales (UNEDESEP)*. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 juillet 2019 par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951. Cette disposition donne compétence au ministre concerné et au ministre du budget pour fixer un certain nombre de « droits », d'entrée dans les musées et monuments appartenant à l'Etat, ou d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'Etat (al. 3)  (1) et elle n'a pas été modifiée depuis cette date. Dans cette espèce, le corpus de textes est donc très mince, comme en témoignent les visas de la décision.

Sur le fondement de cette loi, le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le ministre de l'action et des comptes publics et la ministre des outre-mer ont, par un arrêté du 19 avril 2019, fixé les droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur à compter de l'année universitaire 2019-2020. Ce texte fait, par exemple, passer les frais à 2 770 € en licence et 3 770 € en master pour les étudiants extracommunautaires en mobilité, contre respectivement 170 € et 243 € pour les jeunes Européens. Décidée, en 2018, par le gouvernement et entrée en vigueur à la rentrée 2019, cette mesure avait été vivement critiquée par des associations d'étudiants, des enseignants de l'enseignement supérieur et certains présidents d'université. Seule une poignée d'universités avait, dans ce sens, décidé de mettre en place cette hausse, soit sept sur soixante-quinze. Cette hausse ne concerne pas les étudiants déjà présents dans l'enseignement supérieur français et les ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, d'Andorre, de la Suisse ou d'un Etat ayant conclu un accord international avec la France le prévoyant.

Par deux mémoires des 23 mai et 27 juin 2019 enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, l'association UNEDESEP, l'association Bureau national des élèves ingénieurs et la fédération nationale des étudiants en psychologie, ont demandé au Conseil d'Etat, à l'appui de leur requête tendant à l'annulation de l'arrêté du 19 avril 2019, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du troisième alinéa de l'article 48 de la loi de finances n° 51-598 du 24 mai 1951.

Elles soutenaient que ces dispositions méconnaissaient le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et faisaient en particulier valoir que le principe de gratuité de l'enseignement public, qui découlait, selon elles, de cet alinéa, faisait obstacle à la perception de droits d'inscription pour l'accès à l'enseignement supérieur, dépassant l'objet même de l'arrêté qui est de prévoir des tarifs différenciés selon l'origine des étudiants.

Afin, mais aussi avant, de répondre à la QPC déposée, le Conseil constitutionnel a dû résoudre la question de la recevabilité des interventions déposées par plusieurs autres associations de défense des droits des étudiants. Il se reconnaît, en effet, la compétence de rejeter les interventions qui ne manifestent pas un intérêt spécial au titre du deuxième alinéa de l'article 6 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les

QPC. Il a ainsi rejeté celle de l'Union confédérale des ingénieurs et cadres CFDT, qui ne justifiait pas, au regard de son objet social, d'un intérêt spécial à intervenir dans la procédure de la QPC (§ 4 de la décision). Quant aux autres intervenants⁽²⁾, il a souligné qu'ils soulevaient les mêmes griefs que les associations requérantes. Autrement dit, si leurs observations étaient recevables, elles ne présentaient pas un intérêt majeur sur le fond. Le nombre d'interventions ne suffit pas à faire masse et à impressionner le Conseil constitutionnel.

Cette décision constitue une double réponse, d'une part, en ce qu'elle clôt provisoirement un débat qui a perturbé le monde universitaire durant plusieurs mois et, d'autre part, parce qu'elle considère que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public mais qu'elle ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants (v. *Le Monde*, 13 et 14 oct. 2019). Ce faisant, et de manière très elliptique, la décision du Conseil constitutionnel suscite plus de questions qu'elle n'apporte de réponses.

I - Le principe constitutionnel de gratuité de l'enseignement supérieur

Dans sa décision de renvoi du 24 juillet 2019, le Conseil d'Etat avait considéré que le moyen tiré de ce que les dispositions de la loi de 1951 méconnaissaient les droits constitutionnellement protégés par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 présentait un caractère sérieux et qu'il y avait lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC, mais sans se prononcer spécifiquement sur le principe de gratuité (CE 24 juill. 2019, n° 430121, *Association UNEDESEP*, AJDA 2019. 1612⁽³⁾).

Le communiqué accompagnant la décision n° 2019-809 QPC, intitulé sobrement « Le Conseil constitutionnel se prononce sur l'exigence de gratuité de l'enseignement supérieur public », a souligné que « le Conseil constitutionnel déduit de façon inédite du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public », mettant ainsi l'accent sur l'innovation positive de la décision en ce qu'elle enrichit les normes et principes à valeur constitutionnelle. Cela n'a pas empêché le site du journal *Le Figaro* en date du 11 octobre 2019 d'écrire que « le Conseil a rendu publique une décision actant, sans surprise, le principe de gratuité à l'université ». C'est au contraire le principe de gratuité qui a retenu l'attention de tous les commentateurs.

Le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, prévoit que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ». Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2019-809 QPC « qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public » (§ 6). La combinaison évoquée par le Conseil constitutionnel n'a, en réalité, rien d'évident, même si le commentaire de la décision écrit que le Conseil constitutionnel « s'est appuyé sur les deux phrases du treizième alinéa », suggérant que cette double référence allait de soi⁽³⁾. La mention de l'adulte peut en effet constituer un élément en faveur de cette reconnaissance, au motif que l'enseignement supérieur disposerait d'une sorte de vocation naturelle - du fait de l'âge des étudiants - à s'adresser à des adultes. Parallèlement, la référence à la formation professionnelle et à la culture peut signifier que ce troisième degré d'enseignement, évidemment chargé de l'instruction, mais pas plus ni moins que les deux premiers, possède, en outre, une compétence particulière pour assurer la satisfaction de ces missions d'intérêt général, alors même qu'elles relèvent aussi d'autres institutions ou d'autres services publics que celui de l'enseignement. La seconde phrase de cet alinéa pouvait suffire en faisant référence à « tous les degrés », sous-entendu aussi à l'enseignement supérieur, et en affirmant que cet enseignement devait être gratuit.

Ce n'est cependant pas la première fois que le Conseil constitutionnel utilise l'alinéa 13 du Préambule dans son ensemble en lui reconnaissant une valeur constitutionnelle et en accordant une portée normative à plusieurs exigences

en découlant. La première consécration a eu lieu au détour de la décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, par laquelle il a placé le principe de liberté de l'enseignement au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR). Assurant la conciliation entre ce principe et le treizième alinéa, il a jugé que « l'affirmation par le même Préambule de la Constitution de 1946 que "l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat" ne saurait exclure l'existence de l'enseignement privé, non plus que l'octroi d'une aide de l'Etat à cet enseignement dans des conditions définies par la loi » (consid. 3 et 4) (4).

La valeur constitutionnelle du treizième alinéa a été ainsi reconnue, ce que le Conseil constitutionnel a confirmé dans plusieurs décisions postérieures (11 juill. 2001, n° 2001-450 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, la loi étant fondée « sur des critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction », consid. 33). L'alinéa 13 n'est cependant cité qu'en exergue de l'examen de la loi concernée, au considérant n° 32, mais de manière incomplète et ne mettant l'accent que sur le seul principe d'égalité : « Considérant qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction..." » Il en est de même, avec une rédaction identique, de la décision sur la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (Cons. const. 8 mars 2018, n° 2018-763 DC, §§ 12 et 25, AJDA 2018. 813 (5), note A. Legrand (6)), toujours de manière incomplète et, pourrait-on dire, tronquée (7). Pour autant, ne mentionner que la première phrase de l'alinéa 13 n'impliquait pas que la seconde ne pût recevoir une consécration constitutionnelle. L'utilisation des « trois petits points... » était source d'interrogations mais pouvait aussi suggérer que le reste de l'alinéa était aussi susceptible de devenir une norme de référence.

Dans le contentieux QPC, le Conseil constitutionnel a également admis, en ne se fondant de manière expresse que sur la première phrase de l'alinéa 13, que la « mise en oeuvre d'une politique garantissant l'accès de tous à la formation professionnelle constitue une exigence constitutionnelle figurant ainsi au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution » (29 juill. 2016, n° 2016-558/559 QPC, *Constitutions 2016*. 534 (8)).

Si ces décisions ne sont relatives qu'à l'égalité dans l'accès à l'instruction, la gratuité n'apparaît de manière explicite dans la jurisprudence constitutionnelle que dans deux décisions, qui sont mentionnées dans le commentaire de la décision n° 2019-809 QPC. Dans celle n° 99-414 DC du 8 juillet 1999, le Conseil constitutionnel avait fait utilisation de la deuxième phrase du treizième alinéa du Préambule de 1946 qui ne « saurait exclure l'existence de l'enseignement privé, non plus que l'octroi d'une aide de l'Etat à cet enseignement dans les conditions définies par la loi ». Le Conseil avait fondé le PFRLR de la liberté de l'enseignement, pour l'enseignement supérieur, spécifiquement sur les lois du 12 juillet 1875 et du 18 mars 1880 (Cons. const. 8 juill. 1999, n° 99-414 DC, consid. 6, AJDA 1999. 732 (9) ; et 690, note J.-E. Schoettl (10) ; D. 2000. 421 (11), obs. J.-C. Car (12)). Une autre décision faisait aussi référence à l'obligation d'organiser un enseignement public gratuit et laïc, mais applicable aux seuls enfants français scolarisés à l'étranger, et qui n'intéressait donc pas l'enseignement supérieur (Cons. const. 9 août 2012, n° 2012-654 DC, *Loi de finances rectificative pour 2012 [II]*, consid. 76, v. *infra*).

De manière complémentaire, l'alinéa 13 pouvait ne pas apparaître comme fondant un droit ou une liberté au sens des exigences de l'article 61-1 de la Constitution et de la jurisprudence QPC. En effet, il pose surtout un principe d'organisation de l'enseignement qui est conçu, en outre, comme un devoir de l'Etat. Ce dernier est alors transformé en un droit, s'agissant de la gratuité, tandis que le caractère laïc de l'enseignement pourrait plutôt s'apparenter à une liberté. La juxtaposition des droits et des libertés à l'article 61-1 de la Constitution est source d'incertitudes et le Conseil constitutionnel n'a jamais cherché à clairement distinguer les uns et les autres. Une illustration significative de ce mélange avait pu déjà être constatée à propos du principe de fraternité (Cons. const. 6 juill. 2018, n° 2018-717/718 QPC, AJDA 2018. 1786 (13), note V. Tchen (14) ; et 1781, note J. Roux (15) ; D. 2018. 1894, et les obs. (16), note C. Saas (17) ; et 2019. 1248, obs. E. Debaets et N. Jacquinet (18) ; AJ fam. 2018. 426 et les obs. (19) ; RFDA 2018. 959, note J.-E. Schoettl (20) ; et 966, note M. Verpeaux (21) ; *Constitutions 2018*. 341, Décision (22) ; 389, chron. B. Mathieu (23) ; et 399, chron. A. Ponceille (24) ; RSC 2018. 1001, obs. B. de Lamy (25)), concernant le délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au

séjour irréguliers d'un étranger. Le Conseil constitutionnel y avait affirmé qu'il découle du principe de fraternité, posé notamment dans la devise républicaine, la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national. Par un renversement des perspectives, de cette obligation de gratuité naît alors un véritable droit, dont les titulaires pourront et devront être précisés à l'avenir. Là encore, le Conseil constitutionnel ne s'étend pas sur cette reconnaissance. C'est le commentaire qui, de manière discrète, signale parmi les conséquences de la décision que, le Conseil « admet implicitement que l'exigence de gratuité et celle d'égal accès à l'instruction constituent, au même titre que le principe d'égal accès à la formation professionnelle, des droits ou libertés au sens des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution, qui sont donc susceptibles d'être invoqués dans le cadre de la procédure de QPC ».

Les risques d'une telle jurisprudence ont été évoqués par un ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel dans une tribune qui mentionne une motivation « dont le caractère elliptique est à la mesure de la générosité », sous-entendu celle du Conseil constitutionnel (J.-E. Schoettl, *Que peut encore un gouvernement aussi surveillé par le Conseil constitutionnel ?*, *Le Figaro* 15 oct. 2019, p. 20). Il considère ainsi que, s'agissant des droits créances que sont les « droits à », il est imprudent de faire une application littérale de dispositions constitutionnelles adoptées à une époque, en 1946, qui ne connaissait pas le contrôle de constitutionnalité et n'avait pas entendu donner aux principes posés une valeur directement normative. Des mécanismes de redistribution tels que l'octroi de bourses sur critères sociaux, ou l'exemption de droits d'inscription pour les étudiants dont la situation personnelle le justifie pouvaient éviter de reconnaître un tel principe de gratuité aussi général.

L'apport de la décision n° 2019-809 QPC est cependant d'étendre le principe de gratuité à l'enseignement supérieur, alors même que ce degré d'enseignement connaît, depuis longtemps, une non-gratuité modique.

II - L'alinéa 13 du Préambule de 1946 n'interdit pas des droits d'inscription modiques

Le principe de gratuité de l'enseignement public est posé, en droit positif, dans deux articles du code de l'éducation, le premier pour l'enseignement maternel et élémentaire (art. L. 132-1, modifié par la loi n° 2019-791 du 26 juill. 2019, art. 14) et le second pour l'enseignement du second degré (art. L. 132-2).

Il n'existe pas d'équivalent pour l'enseignement supérieur et, bien au contraire, l'article L. 719-4 du même code (modifié par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007, art. 33), qui est relatif aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, dispose que « les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel [...] reçoivent des droits d'inscription versés par les étudiants et les auditeurs ». Le principe de la non-gratuité de ce degré d'enseignement est donc prévu par la loi, en dehors de toute obligation constitutionnelle. Cette disposition n'empêche pas qu'il existe, en réalité, une quasi-gratuité de l'enseignement supérieur en France, aussi bien pour les étudiants étrangers en France que pour les étudiants français.

Peut-être pour tenir compte de cette réalité législative, la décision n° 2019-809 QPC, après avoir consacré le principe constitutionnel de gratuité de l'enseignement supérieur, affirme que « cette exigence ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants » (§ 6). De cette motivation tout en nuances, il ressort que les dispositions contestées sont bien conformes aux exigences constitutionnelles, car elles se limitent, en définitive, à prévoir que le pouvoir réglementaire fixe les montants annuels des droits perçus par les établissements publics d'enseignement supérieur et acquittés par les étudiants.

Les réactions à cette décision ont été, comme on peut s'en douter, pour le moins diverses. Ainsi, le ministère de l'enseignement supérieur a rappelé que les nouveaux frais en vigueur pour les étudiants étrangers extracommunautaires « équivalent environ à un tiers du prix réel des formations », et a donc considéré « qu'il s'agit bien d'un coût modique ».

Il s'agissait de l'un des arguments de la réforme voulue par le gouvernement : un étudiant coûte 10 000 € l'année selon les données de Campus France - l'agence française pour la promotion de l'enseignement supérieur, l'accueil et la mobilité internationale, sous la tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur -, et le plan « Bienvenue en France » souhaitait rapprocher le montant d'une année d'étude pour les étudiants étrangers du coût réel de cette dernière.

Sans surprise, le syndicat étudiant UNEF s'est néanmoins félicité que la « décision consacre le principe de gratuité dans l'enseignement supérieur public » tout en reconnaissant que ce n'était qu'une première victoire. Pour notre collègue Paul Cassia, décidément très présent lorsqu'il s'agit du Conseil constitutionnel (v. 10 sept. 2019, n° 2019-1-1 RIP, AJDA 2019. 2443, note M. Verpeaux), le Conseil « a décidé de manière arbitraire et inintelligible qu'il était possible de faire payer des droits d'inscription "modiques" dans le supérieur » (<https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog>, le 14 oct.). Cet éminent auteur a eu accès aux écritures produites le 19 août 2019 par le Premier ministre devant le Conseil constitutionnel.

Au-delà de ces réactions attendues, la décision n° 2019-809 QPC peut susciter trois niveaux de commentaires.

Le premier intéresse l'autorité normative compétente pour fixer les droits d'inscription universitaires. Le Conseil constitutionnel se contente, pour répondre à la saisine des associations requérantes, de constater que les dispositions contestées n'ont d'autre contenu que de donner compétence à des autorités administratives, en l'occurrence deux ministres, pour fixer le montant de ces droits, au même titre que ceux d'entrée dans les musées. Les textes législatifs contestés étant très sommaires et ne posant aucune règle de fond, il n'était guère possible, pour le Conseil constitutionnel, de dire autre chose que d'affirmer que la loi pouvait attribuer une telle compétence. La motivation de la décision, affirmant à la fois que l'enseignement supérieur est en principe gratuit mais que des droits modiques peuvent être perçus, relève alors d'une construction de la part du juge constitutionnel, comme s'il avait voulu profiter de ce cas d'espèce fondé sur un texte en définitive assez anodin, pour fixer des règles constitutionnelles. Sur le fond et du fait de la loi critiquée, il ne pouvait que se situer sur le terrain de la compétence des ministres. En reconnaissant que la loi pouvait donner compétence à ces autorités, le Conseil déplace le débat sur le terrain du juge administratif à qui il appartiendra de contrôler, en cas de recours qui ne manqueront pas, les montants « dans le respect des exigences de gratuité de l'enseignement supérieur public et d'égal accès à l'instruction » (§ 7 de la décision). Faute d'abrogation de la loi par la décision du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat devra, très prochainement, se prononcer sur la légalité, en réalité la constitutionnalité, de l'arrêté au regard de cette exigence de gratuité désormais fixée par le Conseil constitutionnel. De manière imagée, Paul Cassia traite ce phénomène de renvoi de « déplorable système de passe-plat juridique habituel entre les deux institutions du Palais-Royal » (préc.).

Il devra apprécier à quoi correspondent des droits d'inscription modiques tels que les autorise la décision n° 2019-809 QPC. C'est évidemment la question centrale et le deuxième niveau de réponse. Certes, les montants de ces droits sont, dans la majeure partie des établissements d'enseignement supérieur, faibles au regard du coût réel. Mais les commentateurs et les défenseurs de la gratuité totale, qui ont souvent été les mêmes depuis la décision du 11 octobre 2019, n'ont pas manqué de rappeler les exemples de Sciences Po, de CentraleSupélec, école publique (3 500 € l'année) ou de l'université Dauphine (2 240 € en licence) qui pratiquent des droits qui ne sont pas modiques, quelle que soit la nationalité des étudiants.

Pour les étudiants extracommunautaires, le gouvernement a avancé l'argument selon lequel « ces frais d'inscription différenciés prévoient que les étudiants étrangers dont les familles n'ont jamais participé à ces financements publics payent à la hauteur d'un tiers du coût réel, soit 2 770 € », ce qui peut être compensé par l'attribution de bourses aux étudiants étrangers les plus modestes. La fixation de droits différents du fait de l'origine géographique (en réalité politique et économique) des étudiants devrait alors tenir compte du revenu minimum ou moyen de ces pays pour vérifier ce qui est « modique » pour les familles des étudiants, et ce qui ne l'est pas. Dans sa tribune précitée, Jean-Eric

Schoettl s'interrogeait sur la possibilité de fixer ces droits en fonction des capacités contributives de chaque étudiant, ce qui pourrait conduire à ce qu'aucun ministre ne puisse fixer des droits par voie générale et réglementaire et laisser chaque établissement les déterminer en fonction de critères plus ou moins flous, au risque d'une insécurité juridique croissante.

Le Conseil constitutionnel a donc affirmé que le principe de gratuité n'est pas absolu, au moins pour l'enseignement supérieur, dans une formulation laconique. La lettre de l'alinéa 13 peut néanmoins signifier que le principe de gratuité s'applique à l'ensemble des degrés d'enseignement et sans pouvoir faire de distinction, y compris pour le supérieur. De même, l'interprétation qui en est faite par le Conseil constitutionnel pourrait suggérer, en sens inverse, que la perception de droits d'inscription modiques trouverait à s'appliquer à tous les degrés de l'enseignement, y compris à l'enseignement supérieur, l'alinéa 13 ne prévoyant pas de différence de principe. Néanmoins, le commentateur critique de la décision qu'est, encore une fois, l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel n'a pas hésité à soutenir que l'absence de droits d'inscription, constamment admise par les lois de la République, est devenu un « principe fondamental », car la seconde phrase « vise les écoles, les collèges et lycées publics » et non un « troisième degré » qui n'a jamais désigné l'enseignement supérieur, ce qui introduit néanmoins une distinction que l'alinéa 13, dans sa lettre, n'autorise pas.

Les termes clairs des articles L. 132-1 et L. 132-2 précités du code de l'éducation prévoyant la gratuité des deux premiers degrés d'enseignement seraient combattus par une règle constitutionnelle possédant une valeur supérieure aux énoncés du code de l'éducation. Le syndicat UNEF ne s'y est pas trompé : selon lui, puisque le principe est celui de la gratuité, la décision n° 2019-809 QPC interdit toute hausse des droits d'inscription pour les étudiants français (Le Monde, 13 et 14 oct. 2019).

En troisième lieu, il est possible de remarquer que le débat constitutionnel n'a pas été porté sur le terrain de l'égalité, alors que l'alinéa 13 fait bien référence à l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction et que le Conseil constitutionnel a déjà eu à reconnaître la pleine valeur constitutionnelle de cette facette du principe d'égalité (v. *supra*). Il pouvait être alors soutenu que la différenciation des droits d'inscription était susceptible de remettre en cause ce principe. La saisine ne s'y est pas risquée, de crainte de se heurter à l'argument tiré du fait que l'alinéa 13 mentionne les obligations et les devoirs qui incombent à la Nation. Sans chercher à encourir des foudres, le terme de « Nation » pourrait signifier que les obligations de gratuité, totale ou non, ne s'appliquent qu'à ceux qui relèvent de la Nation ou y sont assimilés par le biais d'accords internationaux, à commencer par ceux relatifs à l'Union européenne qui interdisent des discriminations en fonction du pays d'origine.

La décision n° 2012-654 DC (préc.) apporte un éclairage particulier sur cette question, le Conseil constitutionnel ayant en effet précisé que la Nation n'était pas tenue par l'alinéa 13 du Préambule, « d'organiser un enseignement public, gratuit et laïque [...] hors du territoire de la République », à propos d'enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger (consid. 76). Le Conseil constitutionnel s'était fondé tant sur le caractère inopérant du principe de gratuité de l'enseignement public dans ce cas, que sur le principe d'égalité devant la loi qui n'imposait pas davantage la gratuité de la scolarité des enfants français scolarisés à l'étranger. De la même manière, pour les étudiants extracommunautaires, la différence de situation est susceptible d'être de nature à justifier des différenciations de droits d'inscription afin de les faire contribuer à participer financièrement à la formation reçue.

Il est vrai que cette problématique ne figure pas dans la décision n° 2019-809 QPC qui, tout en voulant affirmer un principe nouveau, n'a réglé que très provisoirement des questions fort nombreuses tout en laissant au juge administratif le soin de trancher, y compris au cas par cas. La question du financement de l'enseignement supérieur, qui place la France dans une situation très particulière par rapport à de nombreux pays concurrents en matière d'accueil d'étudiants étrangers, mais aussi français, devra bien être réglée, mais pas par le seul recours aux juges, quels qu'ils soient.

Mots clés :

ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE * Enseignement supérieur * Etudiant * Frais d'inscription * Politique de l'enseignement supérieur * Gratuité de l'enseignement supérieur

(1) Ainsi que les droits d'examen pour l'obtention du permis de conduire (al. 5).

(2) Soit, l'Union nationale des étudiants de France, Solidaires étudiant-e-s - syndicats de luttes, la Fédération des étudiants et stagiaires sénégalais de France, l'association des étudiants égyptiens en France, l'association des étudiants péruviens en France, l'association des jeunes guinéens de France, le syndicat national de l'enseignement supérieur, l'union nationale des syndicats CGT des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, la fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture CGT et le syndicat national Force ouvrière de l'enseignement supérieur et de la recherche, auxquels il faut ajouter la Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale CFDT et la Ligue des droits de l'homme.

(3) Rappelons que ce commentaire est plus une analyse et une présentation - par ailleurs fort utiles - qu'un véritable commentaire.

(4) Cons. const. 23 nov. 1977, n° 77-87 DC, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement*. Le commentaire de la décision n° 2019-809 QPC sur le site du Conseil constitutionnel fait remarquer que les débats au sein de la seconde assemblée constituante en 1946 avaient porté surtout sur la place de la liberté de l'enseignement et sur l'exigence de neutralité. La gratuité paraissait peut-être aller de soi...

(5) Le considérant n° 11 de la décision n° 2018-763 DC dispose « qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction..." »