AJDA

|  |
| --- |
| **AJDA 2020 p.1783** |
| Droits d'inscription dans l'enseignement supérieur : quand la gratuité peut coûter cher  Arrêt rendu par Conseil d'Etat  01-07-2020  n° 430121 |
| **Sommaire :** Le Conseil d'Etat précise le champ d'application et la consistance de l'exigence constitutionnelle de gratuité de l'enseignement supérieur public. |
|  |
| **Texte intégral :** Vu les procédures suivantes :  1° Sous le n° 430121, par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique enregistrés les 25 avril, 27 juin 2019 et 17 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politique et sociales (UNEDESEP), le Bureau national des élèves ingénieurs (BNEI) et la Fédération nationale des étudiants en psychologie (FENEPSY) demandent au Conseil d'Etat :  1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 19 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics, de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la ministre des outre-mer, relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;  2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.  Ils soutiennent qu'ils justifient de leur intérêt et qualité pour agir et que l'arrêté attaqué :  - est entaché d'incompétence, seule la loi pouvant fixer des frais d'inscription différenciés selon les catégories d'étudiants, dès lors que ces frais sont susceptibles de mettre en cause le droit de tous d'accéder à l'enseignement supérieur ;  - méconnaît, en accroissant significativement les frais d'inscription de certains étudiants, l'égal accès de tous à l'enseignement supérieur que garantissent le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 et l'article L. 111-2 du code de l'éducation ;  - méconnaît le principe d'égalité et l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, en ce qu'il repose sur des distinctions entre étudiants fondées sur leur origine ;  - méconnaît les objectifs assignés à l'enseignement supérieur par les articles 123-1 à L. 123-9 du code de l'éducation ;  - méconnaît le principe de gratuité garanti par le treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, les droits d'inscription qu'il fixe n'étant pas modiques, au regard du salaire mensuel moyen existant dans certains pays dont les étudiants viennent étudier en France ou encore au regard des ressources exigées pour la délivrance d'un visa de long séjour valant titre de séjour mention « étudiant ».  Par deux mémoires en défense enregistrés les 22 novembre 2019 et 3 février 2020, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation conclut au rejet de la requête. Elle soutient que :  - la requête est irrecevable, dès lors que l'UNEDESEP ne justifie pas d'un intérêt à agir et que le FENESPY et le BNEI ne justifient ni de leur intérêt à agir, ni de leur qualité à agir ;  - le moyen tiré de la méconnaissance du principe de gratuité de l'enseignement supérieur, en ce qu'il est invoqué au bénéfice des étudiants en mobilité internationale, est, à titre principal, inopérant et, à titre subsidiaire, non fondé ;  - les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.  La requête a été communiquée au ministre de l'action et des comptes publics, à la ministre des outre-mer et au Premier ministre qui n'ont pas produit de mémoire.  2° Sous le n° 430266, par une requête, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique enregistrés les 29 avril, 23 octobre et 22 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Guillaume P. et Mme Anna P. demandent au Conseil d'Etat :  1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 19 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics, de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la ministre des outre-mer, relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;  2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 € au titre de l'article 761-1 du code de justice administrative.  Ils soutiennent qu'ils justifient d'un intérêt à agir et que l'arrêté attaqué :  - est entaché d'incompétence, seul le législateur ayant compétence pour fixer des tarifs d'inscription différenciés selon les catégories d'étudiants ;  - est entaché d'« incompétence négative », la ministre en charge de l'enseignement supérieur s'étant crue liée par l'annonce, faite par le Premier ministre, d'une augmentation des frais d'inscription des étudiants internationaux qui ne résident pas dans l'espace économique européen ;  - méconnaît le principe d'égal accès à l'instruction découlant du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;  - méconnaît le principe général du droit d'égalité et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il prévoit des tarifs différenciés entre deux catégories d'étudiants ;  - méconnaît le principe de gratuité résultant du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et instaurent des frais d'inscriptions qui, en eux-mêmes, ne sont pas modiques ;  - méconnaît les articles 18 et 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que les articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que son article 3 ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un ressortissant français ;  - méconnaît le principe de sécurité juridique, en ce que les dispositions transitoires de son article 21 sont ambiguës ;  - méconnaît le principe d'égal accès à l'instruction, l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le principe de sécurité juridique et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il conditionne le bénéfice des dispositions transitoires aux étudiants qui demeurent dans le même établissement.  Par un mémoire en défense enregistré le 26 novembre 2019, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation conclut au rejet de la requête. Elle soutient que :  - la requête est irrecevable, dès lors que ni M. P., ni Mme P. ne justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;  - le moyen tiré de la méconnaissance du principe de gratuité de l'enseignement supérieur, en ce qu'il est invoqué au bénéfice des étudiants en mobilité internationale, est, à titre principal, inopérant et, à titre subsidiaire, non fondé ;  - les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.  La requête a été communiquée au ministre de l'action et des comptes publics et à la ministre des outre-mer qui n'ont pas produit de mémoire.  3° Sous le n° 431133, par une requête enregistrée le 27 mai 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme Elisa H. et Mme Maria Georgina Z. demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 19 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics, de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la ministre des outre-mer, relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.  Elles soutiennent que l'arrêté attaqué méconnaît le principe d'égalité de traitement des usagers du service public, en ce qu'il traite différemment les étudiants français et européens des autres étudiants.  Par un mémoire en défense enregistré le 30 septembre 2019, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation conclut au rejet de la requête. Elle soutient que :  - la requête est irrecevable, dès lors que ni Mme H. ni Mme Z. ne justifient de l'intérêt leur donnant qualité pour agir ;  - le moyen soulevé par les requérantes n'est pas fondé.  Par un mémoire, enregistré le 12 septembre 2019, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué n'avoir aucune observation à formuler.  La requête a été communiquée à la ministre des outre-mer qui n'a pas produit de mémoire.  4° Sous le n° 431510, par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 11 juin et 11 septembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au Conseil d'Etat :  1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 19 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics, de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la ministre des outre-mer, relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;  2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 € au titre de l'article 761-1 du code de justice administrative.  Elle soutient qu'elle justifie d'un intérêt à agir et que l'arrêté attaqué :  - est entaché d'incompétence compte tenu de l'inconstitutionnalité de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951 ;  - méconnaît le principe d'égalité tels que consacré par les articles 1 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et l'article 1er de la Constitution de 1958, en ce qu'il fixe des tarifs différents pour les étudiants en mobilité internationale de ceux fixés pour les autres étudiants ;  - méconnaît, par suite, le principe de non-discrimination dans la jouissance du droit à l'instruction tel que garanti par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 2 du premier protocole additionnel.  Par un mémoire en défense enregistré le 26 novembre 2019, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par la requête ne sont pas fondés.  Par un mémoire, enregistré le 12 septembre 2019, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué n'avoir aucune observation à formuler.  La requête a été communiquée à la ministre des outre-mer qui n'a pas produit de mémoire.  5° Sous le n° 431688, par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 14 juin et 10 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), Solidaires étudiants-e-s/ syndicats de luttes, la fédération des étudiants et stagiaires sénégalais de France (FESSF), l'Association des étudiants egyptiens en France (ADEEF), l'Association des étudiants péruviens de France (ASEPEF), l'Association des jeunes guinéens de France (AJCG), le Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP), l'Union nationale des syndicats CGT des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (CGT FERC Sup) et le syndicat national Force ouvrière de l'enseignement supérieur et de la recherche (FO ESR) demandent au Conseil d'Etat :  1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret n° 2019-344 du 19 avril 2019 relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, d'autre part, l'arrêté du 19 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics, de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la ministre des outre-mer, relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;  2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 € au titre de l'article 761-1 du code de justice administrative.  Ils soutiennent qu'ils justifient de leur intérêt et de leur qualité pour agir et que l'arrêté attaqué est :  - entaché d'incompétence en ce qu'il affecte des principes fondamentaux de l'enseignement supérieur dont la réglementation relève de la loi ;  - méconnaît le principe de gratuité énoncé au treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, repris à l'article L. 141-1 du code de l'éducation, en ce qu'il fixe des frais d'inscription qui ne sont pas modiques, au regard des montants des salaires mensuels moyens de certains pays dont les ressortissants viennent étudier en France ou de la capacité contributive moyenne ou médiane des familles en France ou encore des coûts moyens des formations ;  - méconnaît le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce qu'il repose sur une différence de traitements entre catégories d'étrangers qui n'est pas en rapport avec l'objet de la réglementation qui est d'encourager l'accès des étudiants étrangers aux études universitaires françaises et qui est manifestement disproportionnée ;  - est entaché d'erreur manifeste d'appréciation, en ce que l'augmentation des droits d'inscription ne permettra ni d'améliorer l'attractivité de la France, ni de constituer un levier de financement pour l'enseignement supérieur ;  - est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce que sont exclus de la catégorie des étudiants mentionnés aux articles 3 à 6 de l'arrêté les étrangers scolarisés à l'étranger dans des établissements français et les étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance en France.  Ils soutiennent en outre que le décret attaqué :  - est entaché « d'incompétence négative », faute de préciser suffisamment le champ d'application des exonérations accordées ;  - méconnaît le principe d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur consacré à l'article L. 711-1 du code de l'éducation.  Par deux mémoires en défense enregistrés les 19 novembre et 20 décembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation conclut au rejet de la requête. Elle soutient que :  - la requête est pour partie irrecevable dès lors que la FESSF, la CGT FERC Sup et FO ESR ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir et que Solidaires étudiant-e-s n'est pas représenté par une personne ayant qualité pour agir en son nom ;  - le moyen tiré de la méconnaissance du principe de gratuité de l'enseignement supérieur est, en ce qu'il est invoqué au bénéfice des étudiants en mobilité internationale, à titre principal, inopérant et à titre subsidiaire, non fondé ;  - les autres moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.  Par une intervention, enregistrée le 22 décembre 2019, le Syndicat des avocats de France demande que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête n° 431688 de l'UNEF et autres. Il soutient que l'arrêté du 19 avril 2019 méconnaît le principe constitutionnel de gratuité et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et que le décret n° 2019-344 du 19 avril 2019 est entaché « d'incompétence négative » en tant qu'il ne fixe pas suffisamment précisément les cas d'exonération.  Par une intervention, enregistrée le 23 décembre 2019, la Conférence des grandes écoles et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs demandent que le Conseil d'Etat rejette la requête n° 431688 de l'UNEF et autres. Elles soutiennent que les moyens de la requête sont soit inopérants, soit non fondés.  Par une intervention, enregistrée le 23 décembre 2019, la Conférence des présidents d'université demande que le Conseil d'Etat rejette la requête n° 431688 de l'UNEF et autres. Elle soutient que les moyens de la requête sont soit inopérants, soit non fondés.  Par un mémoire, enregistré le 12 septembre 2019, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué n'avoir aucune observation à formuler.  La requête a été communiquée à la ministre des outre-mer qui n'a pas produit de mémoire.  Vu les autres pièces des dossiers ;  Vu :  - la Constitution ;  - le pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 ;  - la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;  - le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;  - le code de l'éducation ;  - le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;  - la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 ;  - la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019 statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'U.N.E.D.E.S.E.P. et autres ;  - le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;  Vu la note en délibéré, enregistrée le 12 juin 2020, présentée par l'UNEF et autres ;  Après avoir entendu en séance publique :  - le rapport de Mme Marie Grosset, maître des requêtes,  - les conclusions de M. Frédéric Dieu, rapporteur public ;  La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Spinosi, Sureau, avocat de la Ligue des droits de l'homme et à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat de la Solidaires étudiants-e-s/ syndicats de luttes, de l'Union nationale des étudiants de France, la fédération des Etudiants et Stagiaires Sénégalais de France, de l'Association des étudiants egyptiens en France, de l'Association des étudiants péruviens de France, de l'Association des jeunes guinéens de France, du le Syndicat National de l'Enseignement Supérieur, de l'Union nationale des syndicats CGT des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et le syndicat national Force ouvrière de l'enseignement supérieur et de la recherche ;  Considérant ce qui suit :  1. Il ressort des pièces du dossier que le Premier ministre a annoncé le 19 novembre 2018 la mise en place d'une nouvelle stratégie, intitulée « Bienvenue en France/Choose France », destinée à accroître l'attractivité de la France auprès des étudiants internationaux et à renforcer le rayonnement de l'enseignement supérieur français à l'étranger. Dans ce cadre, d'une part, un décret du 19 avril 2019 a fixé le régime d'exonération des droits d'inscription applicables aux étudiants étrangers inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. D'autre part, un arrêté du 19 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics, de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la ministre des outre-mer a fixé les montants annuels des droits d'inscription devant être acquittés à compter de l'année universitaire 2019-2020 par les étudiants inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant exclusivement du ministre chargé de l'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national ou d'un titre d'ingénieur diplômé.  2. L'Union nationale des étudiants de France (UNEF), ainsi que d'autres associations d'étudiants et des syndicats des personnels de l'enseignement supérieur, demandent au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir du décret et de l'arrêté du 19 avril 2019. Par quatre autres requêtes, l'Union Nationale des Etudiants en Droit, Gestion, AES, Sciences Economiques, Politique et Sociales et d'autres associations d'étudiants, M. et Mme P., Mme H. et Mme Z. Barron, la Ligue des droits de l'homme demandent également l'annulation de cet arrêté. L'ensemble de ces requêtes présentant à juger des questions semblables, il y a lieu de les joindre pour y statuer par une seule décision.  3. La Conférence des Grandes Ecoles, la Conférence des Directeurs des Ecoles Françaises d'Ingénieurs et la Conférence des Présidents d'Université justifient d'un intérêt suffisant au maintien du décret et de l'arrêté attaqués. Leurs interventions sont donc recevables. En revanche, le Syndicat des avocats de France ne justifie pas d'un intérêt suffisant à l'annulation de ces actes. Son intervention n'est donc pas recevable.  *Sur le décret attaqué :*   4. Aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation : « L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances [...]. / Pour garantir ce droit dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites [...]. » Aux termes de l'article R. 719-49 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue du décret attaqué : « Les bénéficiaires d'une bourse d'enseignement supérieur accordée par l'Etat et les pupilles de la Nation sont, de plein droit, exonérés du paiement des droits d'inscription afférents à la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur diplômé, dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. » Aux termes de l'article R. 719-49-1 du même code, introduit par le décret attaqué : « Le ministre des affaires étrangères peut exonérer partiellement les étudiants étrangers du paiement des droits d'inscription afférents à la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur diplômé dans les établissements mentionnés à l'article R. 719-49. La décision prend en compte la politique étrangère culturelle et scientifique de la France et la situation personnelle des usagers, y compris leur parcours de formation [...]. / Un arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et des ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur fixe le nombre maximal d'exonérations, leur durée maximale et leur montant par diplôme. » Aux termes de l'article R. 719-50, dans sa rédaction issue du même décret : « Peuvent en outre bénéficier d'une exonération du paiement des droits d'inscription : / 1° Les étudiants qui en font la demande en raison de leur situation personnelle, notamment les réfugiés et les travailleurs privés d'emploi ; / 2° Les étudiants dont l'inscription répond aux orientations stratégiques de l'établissement ; / La décision est prise par le président de l'établissement en application de critères généraux et des orientations stratégiques fixés par le conseil d'administration, dans la limite de 10 % des étudiants inscrits, non comprises les personnes mentionnées à l'article R. 719-49. / L'exonération peut être totale ou partielle. » Enfin, en vertu de l'article R. 719-50-1 du code de l'éducation, créé par le décret attaqué, ne sont pas soumises à ce plafond les exonérations accordées, notamment, en application d'un accord conclu entre l'établissement concerné et un autre établissement conformément à l'article L. 123-7-1, ou dans le cadre d'un programme européen ou international d'accueil d'étudiants en mobilité internationale ou encore celles qui sont accordées aux étudiants suivant un enseignement dispensé dans un établissement étranger en application d'une convention conclue avec un établissement français.  5. En premier lieu, contrairement à ce que l'UNEF et autres soutiennent, le décret attaqué précise suffisamment le champ d'application des exonérations qu'il régit. Par suite, le moyen tiré de ce qu'il serait entaché d'« incompétence négative » à ce titre ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.  6. En second lieu, aux termes de l'article L. 711-1 du code de l'éducation : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière [...]. » En vertu de l'article L. 719-4 du code de l'éducation, ces établissements disposent, pour l'accomplissement de leurs missions, « des équipements, personnels et crédits qui leur sont attribués par l'Etat » ainsi que de manière accessoire, d'autres ressources dont les droits d'inscription versés par les étudiants. Aux termes de l'article L. 719-5 du même code : « Chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel vote son budget, qui doit être en équilibre réel. [...] / Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de l'article L. 719-4 et du présent article [...]. » Ainsi en prévoyant que les exonérations de droits d'inscription susceptibles d'être directement accordées par les universités ne peuvent concerner, au total, plus de 10 % des étudiants y étant inscrits, non comprises les personnes mentionnées à l'article R. 719-49 ou à l'article R. 749-50-1 du code de l'éducation, le décret attaqué n'a pas méconnu le principe d'autonomie des universités, tel qu'il est consacré par l'article L. 711-1 du code de l'éducation, dès lors que les dispositions critiquées n'affectent ni l'autonomie pédagogique et scientifique des universités, ni leur autonomie financière en ce qu'elle est relative à l'utilisation des ressources affectées par l'Etat ou des autres ressources qui leur sont affectées, ni leur autonomie administrative.  7. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la ministre en charge de l'enseignement supérieur, l'UNEF et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 19 avril 2019 qu'ils attaquent.  *Sur l'arrêté attaqué :*   **En ce qui concerne le cadre juridique :**   8. Aux termes de l'article L. 719-4 du code de l'éducation, dont un extrait est cité au point 6 : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel disposent, pour l'accomplissement de leurs missions, des équipements, personnels et crédits qui leur sont attribués par l'Etat. Ils peuvent disposer des ressources provenant notamment de la vente des biens, des legs, donations et fondations, rémunérations de services, droits de propriété intellectuelle, fonds de concours, de la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles et de subventions diverses. Ils reçoivent des droits d'inscription versés par les étudiants et les auditeurs. Ils peuvent recevoir des subventions d'équipement ou de fonctionnement des régions, départements et communes et de leurs groupements [...]. » Aux termes de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951 : « Seront fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre du budget : / [...] Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'Etat. » Aux termes de l'article R. 719-48 du code de l'éducation : « Le produit des droits de scolarité versés par les étudiants est affecté en recette au budget des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans lesquels les intéressés s'inscrivent. » En application de l'article D. 714-38 du même code, une part des droits annuels de scolarité payés par les étudiants est affectée au budget propre du service des bibliothèques de l'établissement. Enfin, aux termes du second alinéa de l'article D. 612-4 de ce code, dans sa rédaction issue du décret du 19 avril 2019 : « L'acquittement de la totalité du montant des droits d'inscription conditionne la délivrance du diplôme et de tout ou partie des crédits européens validés en vue de son obtention. »  **En ce qui concerne l'économie générale de l'arrêté :**   9. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 19 avril 2019 fixe les montants annuels des droits d'inscription devant être acquittés à compter de l'année universitaire 2019-2020 par les étudiants inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant exclusivement du ministre chargé de l'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national ou d'un titre d'ingénieur diplômé. A ce titre, il distingue deux catégories d'étudiants.  10. La première catégorie d'étudiants est définie par les articles 3 à 6 de cet arrêté. Il s'agit, en premier lieu, des étudiants qui sont ressortissants de l'un des Etats membres de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. En deuxième lieu, en relèvent également les étudiants qui sont titulaires soit d'un titre de séjour portant la mention « Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union/EEE/Suisse », soit d'une carte de résident délivrée dans les conditions fixées au chapitre IV du titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, soit d'un titre de même nature délivré dans le cadre d'un accord international applicable à la République française, les étudiants qui sont mineurs et descendants directs ou à charge du bénéficiaire de l'une de ces cartes, les étudiants bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ou ceux dont le père, la mère ou le tuteur légal bénéficie de ce statut ou de cette protection. En troisième lieu, figurent dans cette catégorie les étudiants fiscalement domiciliés en France ou rattachés à un foyer fiscal domicilié en France depuis au moins deux ans. En quatrième lieu, sont aussi rattachés à cette catégorie les étudiants ressortissants d'un Etat ayant conclu un accord international applicable à la République française prévoyant l'acquittement de droits d'inscription identiques à ceux applicables aux ressortissants français ou dispensant les ressortissants de cet Etat de l'obligation de détenir un titre de séjour en France. En dernier lieu, relèvent de cette catégorie les étudiants qui sont inscrits en classe préparatoire aux grandes écoles d'un lycée public et qui s'inscrivent parallèlement dans un établissement d'enseignement supérieur, les étudiants inscrits en doctorat ou à l'habilitation à diriger des recherches et les étudiants inscrits dans les formations du troisième cycle des études médicales, odontologiques et pharmaceutiques, à l'exception des cycles courts. Pour l'ensemble des étudiants de cette première catégorie, l'arrêté prévoit qu'ils acquittent les droits d'inscription mentionnés dans le tableau 1 qui lui est annexé, lesquels s'élèvent, par exemple, à 170 € pour le diplôme national de la licence, à 243 € pour le diplôme national de master et à 380 € pour le diplôme national du doctorat.  11. La seconde catégorie d'étudiants est définie, à l'article 8, comme l'ensemble des étudiants qui ne remplissent pas l'une des conditions posées aux articles 3 à 6 de l'arrêté. L'arrêté qualifie cette catégorie comme celle des « étudiants en mobilité internationale » relevant de l'article 8 de l'arrêté. L'arrêté prévoit que ces étudiants acquittent les droits d'inscription mentionnés dans le tableau 2 qui lui est annexé, lesquels s'élèvent, par exemple, à 2 770 € pour le diplôme national de la licence et à 3 770 € pour le diplôme national de master.  **En ce qui concerne les moyens tirés de l'inconstitutionnalité de la loi et de l'incompétence du pouvoir réglementaire :**   12. Ainsi qu'il a été indiqué au point 8, l'article 48 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951 prévoit que sont fixés par arrêté du ministre intéressé et du ministre du budget « [...] Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'Etat. » Par sa décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, le Conseil constitutionnel a jugé que le troisième alinéa de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951 ne méconnaît aucun droit ou liberté que la Constitution garantit et doit être déclaré conforme à la Constitution. Par suite, les requérants ne sont, en tout état de cause, pas fondés à soutenir qu'en fixant les montants annuels des droits d'inscription perçus par certains établissements public d'enseignement supérieur et acquittés par les étudiants sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 48 de la loi du 24 mai 1951, l'arrêté attaqué aurait été pris sur le fondement de dispositions législatives inconstitutionnelles. En outre, compte tenu de cette habilitation législative, il ne saurait utilement être soutenu que les ministres étaient incompétents pour édicter une telle réglementation, au motif qu'elle affecterait les principes fondamentaux de l'enseignement.  **En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 :**   13. Aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère celui de la Constitution du 4 octobre 1958 : « 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. »  14. Aux termes de l'article L. 613-1 du code de l'éducation, dont la substance est issue de la loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur et de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur : « L'Etat a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires. / Les diplômes nationaux délivrés par les établissements sont ceux qui confèrent l'un des grades ou titres universitaires dont la liste est établie par décret pris sur avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche [...]. »  15. Il résulte des dispositions du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 citées au point 13 et des dispositions législatives qui les mettent en oeuvre, telles les dispositions citées au point 14, que le principe d'égal accès à l'instruction et l'exigence constitutionnelle de gratuité s'appliquent à l'enseignement supérieur public en ce qu'il a pour objet la préparation et la délivrance de diplômes nationaux et non celle des diplômes propres délivrés en application de l'article L. 613-2 du code de l'éducation ou des titres d'ingénieur diplômé. Toutefois, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, l'exigence constitutionnelle de gratuité 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. Il en résulte que le caractère modique des frais d'inscription exigés des usagers suivant des formations dans l'enseignement supérieur public en vue de l'obtention de diplômes nationaux doit être apprécié, au regard du coût de ces formations, compte tenu de l'ensemble des dispositions en vertu desquelles les usagers peuvent être exonérés du paiement de ces droits et percevoir des aides, de telle sorte que de ces frais ne fassent pas obstacle, par eux-mêmes, à l'égal accès à l'instruction.  16. Au cas d'espèce, les requérants soutiennent que l'arrêté du 19 avril 2019 fixe pour les « étudiants en mobilité internationale » relevant de son article 8, inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant exclusivement du ministre chargé de l'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national ou d'un titre d'ingénieur diplômé, des montants de droits d'inscription qui, eu égard à leur niveau, méconnaissent l'exigence constitutionnelle de gratuité et qui, par suite, sont de nature à compromettre l'égal accès à l'instruction. A ce titre, il est notamment invoqué que les montants de ces droits d'inscription ne sont pas modiques, qu'ils soient appréciés en valeur absolue ou relativement aux ressources dont disposent les étudiants et leurs parents ou encore au regard du niveau de vie moyen de certains pays.  17. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le « coût annuel moyen » de la formation suivie par un étudiant en vue de l'obtention d'un diplôme de licence, de master, de doctorat ou d'un titre d'ingénieur diplômé est évalué à la somme de 10 210 € par la Cour des comptes, dans son rapport sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public de novembre 2018 et à la somme de 9 660 € par le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'accueil des étudiants étrangers en France du 13 mars 2019. Dans ces conditions, les montants des frais d'inscription à la charge des étudiants en mobilité internationale relevant de l'article 8 de l'arrêté, prévus à son annexe 2, représentent, en ce qui concerne le diplôme national de la licence, près de 30 % du coût de la formation dispensée, et en ce qui concerne le diplôme de master et, en tout état de cause s'agissant du titre d'ingénieur diplômé pour lequel, ainsi qu'il a été dit au point 15, l'exigence constitutionnelle de gratuité ne s'applique pas, près de 40 % de celui-ci.  18. En second lieu, il résulte du cinquième alinéa de l'article L. 111-1 du code de l'éducation cité au point 4 que pour garantir l'égal accès à l'instruction, des aides sont attribuées aux étudiants. A cet égard, les étudiants en mobilité internationale peuvent être éligibles à certaines d'entre elles. En outre, ainsi que le mentionnent les articles R. 719-49-1, R. 719-50 et R. 719-51 du même code, cités au point 4, les étudiants en mobilité internationale relevant de l'article 8 de l'arrêté litigieux inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant exclusivement du ministre chargé de l'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national ou, en tout état de cause, du titre d'ingénieur diplômé peuvent bénéficier d'une exonération totale ou partielle des droits d'inscription mis à leur charge, soit sur décision du ministre des affaires étrangères, en considération de la politique étrangère culturelle et scientifique de la France et de la situation personnelle des étudiants, soit sur décision du président de l'établissement, en considération, outre de leur situation personnelle, des orientations stratégiques de l'établissement, soit encore en application d'un accord conclu entre l'établissement concerné et un autre établissement conformément à l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation ou d'un programme international d'accueil d'étudiants en mobilité.  19. Par suite, eu égard à la fois à la part du coût des formations régies par l'arrêté attaqué susceptible d'être mise à la charge des étudiants en mobilité internationale entrant dans le champ d'application de son article 8 au titre des frais d'inscription dans ces formations et aux dispositifs d'aides et d'exonération de ces frais dont ces mêmes étudiants peuvent bénéficier, les requérants ne sont pas fondés à soutenir, sans qu'il soit besoin de rechercher si les exigences découlant du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 peuvent être utilement invoquées au bénéfice de ces étudiants en mobilité internationale, que les montants des droits d'inscription susceptibles d'être effectivement à leur charge, feraient, par eux-mêmes, obstacle à un égal accès à l'instruction et, par suite, méconnaitraient ces exigences constitutionnelles.  **En ce qui concerne les aux moyens tirés de la méconnaissance du principe d'égalité entre les usagers du service public :**   20. Il est soutenu par les requérants que l'arrêté du 19 avril 2019 a méconnu le principe d'égalité entre les usagers du service public, dès lors qu'à l'exception des formations mentionnées à son article 5, il fixe des frais d'inscription différents, selon que les étudiants relèvent de la première ou de la seconde des catégories d'étudiants qu'il définit, lesquelles seraient fondées sur l'origine géographique des étudiants.  21. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.  22. Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 111-1 du code de l'éducation : « Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. » En outre, l'article L. 123-2 du code de l'éducation dispose que : « Le service public de l'enseignement supérieur contribue : [...] / 1° Au développement de la recherche, support nécessaire des formations dispensées, à la diffusion des connaissances dans leur diversité et à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la nation et des individus qui la composent ; / 2° A la croissance et à la compétitivité de l'économie et à la réalisation d'une politique de l'emploi prenant en compte les besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels et leur évolution prévisible ; / 3° A la lutte contre les discriminations, à la réduction des inégalités sociales ou culturelles et à la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes en assurant à toutes celles et à tous ceux qui en ont la volonté et la capacité l'accès aux formes les plus élevées de la culture et de la recherche. [...] / 3° *bis* A la construction d'une société inclusive. A cette fin, il veille à favoriser l'inclusion des individus, sans distinction d'origine, de milieu social et de condition de santé ; / 4° A la construction de l'espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur ; / 5° A l'attractivité et au rayonnement des territoires aux niveaux local, régional et national ; [...] / 7° A la promotion et à la diffusion de la francophonie dans le monde [...]. »  23. Eu égard aux objectifs poursuivis par le service public de l'enseignement supérieur, parmi lesquels figure celui de former les individus susceptibles de contribuer à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la nation et à son développement, il était loisible aux ministres de fixer les montants des frais d'inscription applicables aux étudiants inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national ou d'un titre d'ingénieur diplômé en distinguant la situation, d'une part, des étudiants ayant, quelle que soit leur origine géographique, vocation à être durablement établis sur le territoire national, et d'autre part, des étudiants venus en France spécialement pour s'y former. La différence de traitement qui en résulte concernant les montants de frais d'inscription est en rapport avec cette différence de situation et n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de formation de la population appelée à contribuer à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la Nation et à son développement.  24. Enfin, l'arrêté a pu légalement prévoir que les montants des frais d'inscription fixés pour les étudiants ayant vocation à résider durablement sur le territoire national sont aussi applicables, d'une part, en vertu du droit de l'Union, de l'accord sur l'Espace économique européen et de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne, ses Etats-membres et la Suisse sur la libre circulation des personnes, aux ressortissants de ces Etats, aux membres de leur famille autorisés à y séjourner et aux personnes titulaires d'un titre de résident délivré par l'un de ces Etats, d'autre part, aux ressortissants des Etats ayant conclu avec la France des accords internationaux, comportant des stipulations sur l'acquittement des droits d'inscription ou sur l'obligation de détenir un titre de séjour.  25. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté qu'ils attaquent a méconnu le principe d'égalité entre les usagers du service public.  **En ce qui concerne les autres moyens dirigés contre les dispositions permanentes de l'arrêté attaqué :**   26. En premier lieu, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ne faisant pas partie des textes diplomatiques ratifiés par la France dans les conditions fixées à l'article 55 de la Constitution, les requérants ne sauraient utilement invoquer que l'arrêté qu'ils attaquent méconnaît les stipulations de son article 26.  27. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit aux points 13 à 19 que les requérants ne sont, en tout état de cause, pas fondés à soutenir que l'arrêté attaqué a été adopté en violation des stipulations de l'article 13 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 aux termes desquelles « 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. [...] / 2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit : / [...] c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité [...]. »  28. En troisième lieu, pour les motifs figurant aux points 20 à 25, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de non-discrimination dans la jouissance du droit à l'instruction tel que garanti par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 2 du premier protocole additionnel ne peut qu'être écarté.  29. En quatrième lieu, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-2 du code de l'éducation qui est relatif à la formation scolaire des enfants est inopérant.  30. En cinquième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, l'arrêté litigieux ne méconnaît pas, par lui-même, les objectifs assignés à l'enseignement supérieur par les articles L. 123-1 à L. 123-9 du code de l'éducation.  31. En sixième lieu, contrairement à ce qu'allèguent M. et Mme P., l'arrêté litigieux ne traite pas différemment les membres de la famille d'un ressortissant français des membres de la famille d'un ressortissant d'un Etat-membre de l'Union européenne.  32. En septième lieu, il ne ressort pas, en tout état de cause, des pièces du dossier que les ministres, en adoptant l'arrêté litigieux, se seraient crus liés par l'annonce faite par le Premier ministre, le 19 novembre 2018, d'une augmentation des frais d'inscription des étudiants internationaux qui ne résident pas dans l'Espace économique européen.  33. En dernier lieu, s'il est soutenu que l'augmentation des droits d'inscription applicables aux étudiants en mobilité internationale relevant de l'article 8 de l'arrêté ne permettra pas d'améliorer l'attractivité de la France et de constituer un levier de financement pour l'enseignement supérieur, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté litigieux serait à ce titre entaché d'erreur manifeste d'appréciation. De même, cet arrêté a pu, sans être entaché d'erreur manifeste d'appréciation, ne pas assimiler à la catégorie des étudiants mentionnés à ses articles 3 à 6 les lycéens étrangers scolarisés dans des établissements d'enseignement français à l'étranger. Enfin, la circonstance que la situation des mineurs étrangers isolés ou des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance en France n'ait pas été envisagée de façon spécifique n'entache pas l'arrêté attaqué d'erreur manifeste d'appréciation.  **En ce qui concerne les moyens dirigés contre les dispositions transitoires de l'arrêté attaqué :**   34. Aux termes l'article 5 de l'arrêté attaqué : « [...] Les usagers régulièrement inscrits en doctorat au titre de l'année universitaire 2018-2019 qui soutiennent leur thèse entre le 1er septembre 2019 et le 31 décembre 2019 n'acquittent aucun droit d'inscription au titre de l'année universitaire 2019-2020. / Les usagers régulièrement inscrits en doctorat à partir de l'année universitaire 2019-2020 qui soutiennent leur thèse entre le 1er septembre et le 31 décembre de l'année universitaire suivante n'acquittent aucun droit d'inscription au titre de cette nouvelle année universitaire. » Aux termes de l'article 21 de l'arrêté attaqué : « Le présent arrêté prend effet à compter de l'année universitaire 2019-2020. / Les usagers ne relevant pas d'une des catégories mentionnées à l'article 3 ayant débuté leur formation en France avant la rentrée universitaire 2019 dans un établissement défini à l'article 1er pour préparer un diplôme national ou un diplôme d'établissement ou dans un centre de français langue étrangère acquittent les montants des droits d'inscription fixés pour les usagers relevant d'une des catégories mentionnées à l'article 3 jusqu'à la fin de leurs études effectuées sans discontinuité dans un de ces établissements. »  35. En prévoyant que seuls les étudiants ayant débuté leur formation en France avant la rentrée universitaire 2019 et poursuivant sans discontinuité leurs études dans le même établissement sont redevables des frais d'inscription fixés pour la première catégorie d'étudiants définie par les articles 3 à 6 de l'arrêté, les dispositions transitoires de l'arrêté litigieux n'ont pas été édictées en méconnaissance du principe de sécurité juridique et ne sont entachées ni d'erreur manifeste d'appréciation ni, contrairement à ce que M. et Mme P. soutiennent, d'aucune autre illégalité.  36. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées par la ministre chargée de l'enseignement supérieur, les requêtes présentées par l'Union Nationale des Etudiants en Droit, Gestion, AES, Sciences Economiques, Politique et Sociales et d'autres associations d'étudiants, M. et Mme P., Mme H. et Mme Z., la Ligue des droits de l'homme et l'UNEF autres ne peuvent qu'être rejetées, y compris en ce qu'elles présentent des conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.  Décide :  Article 1er : Les interventions de la Conférence des Grandes Ecoles, de la Conférence des Directeurs des Ecoles Françaises d'Ingénieurs et de la Conférence des Présidents d'Université sont admises.  Article 2 : L'intervention du Syndicat des avocats de France à l'appui de la requête n° 431688 de l'UNEF et d'autres syndicats n'est pas admise.  Article 3 : Les requêtes de l'Union Nationale des Etudiants en Droit, Gestion, AES, Sciences Economiques, Politique et Sociales et d'autres associations d'étudiants, de M. et Mme P., de Mme H. et Mme Z., de la Ligue des droits de l'homme et de l'UNEF et autres sont rejetées.  Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'Union Nationale des Etudiants en Droit, Gestion, AES, Sciences Economiques, Politique et Sociales, première dénommée pour l'ensemble des requérants, à M. Guillaume P., à Mme Anna P., à Mme Elisa H., à Mme Maria Georgina Z. Barron, à la Ligue des droits de l'homme, à l'Union nationale des étudiants de France, premier dénommé, pour l'ensemble des requérants, au Syndicat des avocats de France, à la Conférence des Grandes Ecoles, la Conférence des Directeurs des Ecoles Françaises d'Ingénieurs, à la ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, au ministre de l'action et des comptes publics, à la ministre des outre-mer et au Premier ministre. |
| **Demandeur :** UNEDESEP (Assoc.)Ligue des droits de l'hommeUNEF **Composition de la juridiction :** (sera publié au Lebon) |
|  |
| **Mots clés :** ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE \* Enseignement supérieur \* Etudiant \* Frais d'inscription \* Politique de l'enseignement supérieur \* Gratuité de l'enseignement supérieur |
| **AJDA 2020 p.1783** |
| Droits d'inscription dans l'enseignement supérieur : quand la gratuité peut coûter cher  Clément Malverti, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherche et de diffusion juridiques  Cyrille Beaufils, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques |
|  |
| En novembre 2018, afin de « gagner la bataille de la concurrence internationale entre nos systèmes d'enseignement supérieur et de recherche » (discours de M. Edouard Philippe du 19 novembre 2018 ; v. sur la mise en place, dans le cadre du processus de Bologne et de la stratégie de Lisbonne, d'un marché européen, voire international de l'enseignement supérieur et de la recherche, C. Charle et J. Verger, *Histoire des universités*, PUF, 2012, pp. 201 à 280), le Premier ministre a présenté une nouvelle « stratégie d'attractivité pour les étudiants internationaux », dénommée « Bienvenue en France », visant à accueillir 500 000 étudiants étrangers en 2027, contre environ 360 000 aujourd'hui (plaçant la France au 5e rang des pays d'accueil, après les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Allemagne ; v. Campus France, chiffres clés, févr. 2020). Parmi les mesures annoncées, figuraient notamment une simplification des procédures d'octroi de visas, la création d'un label attribué aux établissements offrant des conditions d'accueil adaptées aux étudiants internationaux, ou encore un renforcement de l'offre en anglais accompagné d'une augmentation du nombre d'étudiants bénéficiant d'une formation intensive en français. Dans une visée « de solidarité et d'ouverture », le plan prévoyait également, de manière moins intuitive, une augmentation significative des droits d'inscription pour les étudiants internationaux « extra-européens », devant correspondre « approximativement au tiers du coût réel de leur formation » (v. discours préc.).  Cette dernière annonce s'est traduite par l'adoption d'un arrêté du 19 avril 2019, pris conjointement par le ministre de l'action et des comptes publics, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et la ministre des outre-mer, fixant pour les étudiants dits « en mobilité internationale », c'est-à-dire ceux qui ne viennent en France que pour y effectuer des études et n'ont pas vocation à y résider durablement (v. *infra*), des montants de 2 770 € pour le diplôme de licence (contre 170 € auparavant) et de 3 770 € (au lieu de 243 €) pour celui de master. Cette augmentation des droits d'inscription a suscité de vives critiques au sein du monde universitaire, pointant le risque d'un renforcement de la sélectivité sociale, alors que l'on estime que déjà 60 % de la population étudiante étrangère provient des classes moyennes supérieures (v. L. Kabbanji et S. Toma, Politiques migratoires et sélectivité des migrations étudiantes en France : une approche sociodémographique, Migrations société 2020/2, n° 180, p. 37-64). Pourraient ainsi être évincés les étudiants étrangers de conditions sociales modestes qui ne bénéficient pas d'aide et doivent financer eux-mêmes leurs études, c'est-à-dire essentiellement des étudiants africains (qui représentent 50 % des étudiants étrangers actuellement) et asiatiques (25 %), que l'on sait particulièrement sensibles au faible coût des études en France (*ibid*.). Plus largement, ont été dénoncées la remise en cause du « modèle universaliste français » et l'ouverture de l'enseignement supérieur à la logique marchande, qui ne concernent aujourd'hui que les étudiants étrangers mais qui, allègue-t-on, finiront, à l'instar du mouvement qu'a connu le Royaume-Uni à partir des années 1980, par s'appliquer à tous les étudiants (v., par ex., I. This Saint Jean et a., Faire payer les étudiants étrangers pour mieux faire s'endetter tous les étudiants, Blog Mediapart, 24 nov. 2018).  Au contentieux, l'arrêté fut attaqué par plusieurs associations d'étudiants qui, à l'appui de leur recours, soulevèrent devant le Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 48 de la loi de finances n° 51-598 du 24 mai 1951, fondement légal de l'arrêté contesté, qui se borne à renvoyer au « ministre intéressé et [au] ministre du budget » le soin de fixer « les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'Etat ». Il était soutenu que ces dispositions méconnaissaient les dispositions du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose 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. »  Estimant la question sérieuse, le Conseil d'Etat la renvoya au Conseil constitutionnel. Par une décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, ce dernier jugea « que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public » mais « 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 » (Cons. const. 11 oct. 2019, n° 2019-809 QPC, AJDA 2019. 2627, note M. Verpeaux ; RFDA 2019. 1123, chron. A. Roblot-Troizier). Il ajouta que « les dispositions contestées se limitent 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 » et qu'« il appartient aux ministres compétents de fixer, sous le contrôle du juge, les montants de ces droits dans le respect des exigences de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction ».  Ce choix d'étendre à l'enseignement supérieur l'exigence constitutionnelle de gratuité - indépendamment des ambiguïtés entourant sa portée, que le Conseil d'Etat était seul invité à lever et sur lesquelles cette chronique se concentrera - fit aussitôt l'objet de nombreuses critiques (v., not., J.-E. Schoettl, Le Conseil constitutionnel et les universités, Commentaire 2019/4, p. 910-912 ; Y. Gaudemet, Gratuité de l'enseignement supérieur ? Une invention malvenue, Commentaire 2020/1, p. 139-144 ; S. Braconnier, La « gratuité » de l'enseignement supérieur : quand l'esprit de système se heurte aux exigences du réel, JCP 2019, n° 1180 ; C. Roux, Principe de gratuité : des enseignements supérieurs ?, Dr. adm. 2019, n° 12), qui, selon nous, méritent pourtant d'être nuancées.  Il est certes vrai qu'en 1946, les auteurs du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de la IVe République avaient principalement à l'esprit les enseignements primaire et secondaire, qui concernaient déjà l'ensemble de la population, alors que l'enseignement supérieur était réservé aux quelque 5 % de la classe d'âge qui parvenaient alors à décrocher le diplôme du baccalauréat (contre plus de 902 % aujourd'hui s'agissant du bac général), le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur peinant alors à atteindre 125 000 personnes (contre plus de 2,7 millions aujourd'hui, dont près de 1,7 million dans les universités ; v. Min. éducation nationale, DEPP, Repères et références statistiques 2020, août 2020). En outre, le débat, qui fut vif, porta à l'époque exclusivement sur la liberté de l'enseignement, défendue par le MRP et combattue par les communistes et les socialistes, et non sur le principe de gratuité. Reste que la lecture des travaux préparatoires montre bien que les constituants avaient conscience que le treizième alinéa, et notamment sa deuxième phrase, en renvoyant à « tous les degrés » de l'enseignement, visait également l'enseignement supérieur (le mot « gratuit » fut introduit par un amendement adopté lors de la séance du 8 août 1946 de la commission de la Constitution, après que le député Maurice Guérin se fut étonné en ces termes : « Alors l'enseignement dans les facultés et les grandes écoles deviendra gratuit ! C'est une innovation », v. Recueil des discussions de la commission, p. 285 ; v. égal., les débats lors de la 2e séance de l'Assemblée nationale constituante du 29 août 1946, spéc. p. 3426 et 3429 du JO). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel avait déjà jugé que la première phrase du treizième alinéa s'appliquait à l'enseignement supérieur (Cons. const. 11 juill. 2001, n° 2001-450 DC, *De Raincourt*, D. 2002. 1949, obs. D. Ribes et Cons. const. 8 mars 2018, n° 2018-763 DC, AJDA 2018. 813, note A. Legrand), et il eut été dès lors difficile d'en juger différemment pour la seconde phrase. Surtout, retenir une telle solution aurait eu nécessairement pour effet d'exclure l'enseignement supérieur de l'ensemble des exigences contenues dans la seconde phrase, et donc notamment de neutraliser le devoir de l'Etat d'organiser un enseignement supérieur public.  Il est également possible d'objecter que la gratuité, traditionnellement appréhendée comme la contrepartie du caractère obligatoire de l'enseignement (v. L. Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Dalloz, 2003 [1901], p. 294 ; v. égal. en ce sens l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui stipule que le droit à l'éducation « comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire »), ne saurait concerner l'enseignement supérieur qui, contrairement aux enseignements primaire et secondaire, ne revêt pas un caractère obligatoire. Mais le treizième alinéa n'établit aucun lien entre la gratuité et le caractère obligatoire de l'enseignement, qu'il ne mentionne même pas. Ce lien n'est d'ailleurs pas absolu, puisque l'enseignement secondaire est entièrement gratuit (C. éduc., art. L. 132-2), alors même qu'il n'est obligatoire que jusqu'à l'âge de seize ans (art. L. 131-1).  Enfin, l'objection tirée de l'absence de consécration de la gratuité de l'enseignement supérieur par la loi antérieurement à son inscription dans le Préambule de 1946 ne porte pas. D'une part, le principe de gratuité n'est pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République, mais un principe particulièrement nécessaire à notre temps, et donc une telle condition n'est pas requise. D'autre part, le principe de gratuité, tel que défini par le Conseil constitutionnel, n'est, on le verra, pas absolu et, par suite, ne fait en tout état de cause pas obstacle à l'existence de droits d'inscription.  En définitive, il eut été difficile pour le Conseil constitutionnel d'exclure l'enseignement supérieur du champ de la deuxième phrase du treizième alinéa du Préambule de 1946. En revanche, ce point résolu, demeuraient deux séries de questions, que la décision du Conseil constitutionnel ne tranche nullement, renvoyant sur ces points au seul Conseil d'Etat le soin de prendre parti : d'une part, le champ d'application de l'exigence de gratuité, d'autre part, la consistance de cette exigence.  Les frontières du gratuit  Dans le silence de la décision du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat était invité à définir le champ d'application matériel et personnel de l'exigence constitutionnelle de gratuité.  Encadrer les diplômes  Si la décision confirme que l'exigence de gratuité s'applique uniquement à l'enseignement supérieur « public », excluant donc les établissements privés tels que les instituts confessionnels ou les écoles de commerce, elle ne précise pas les diplômes auxquels s'applique l'exigence de gratuité, le Conseil constitutionnel ayant estimé, comme l'indique le commentaire aux Cahiers, qu'il ne lui appartenait notamment pas « de se prononcer sur une distinction possible entre diplômes d'Etat et diplômes d'établissement ».  Une telle précision n'était pas rigoureusement nécessaire pour résoudre le litige soumis au Conseil d'Etat dans la mesure où l'arrêté contesté ne fixait pas les droits d'inscription pour les diplômes d'établissement ou d'université, autrement dénommés « diplômes propres » (C. éduc., art. L. 613-2), c'est-à-dire ceux spécifiques à un établissement, délivrés par lui seul, et qui, à la différence des diplômes nationaux (art. L. 613-1), ne nécessitent pas une accréditation par le ministère de l'établissement qui les délivre (art. L. 613-1) et ne confèrent pas de plein droit les grades correspondants (v. s'agissant de la licence, art. D. 612-32-2 ; du master, art. D. 612-34). L'arrêté n'aurait d'ailleurs pas pu légalement s'étendre à de tels diplômes car, comme l'a jugé le Conseil d'Etat, les dispositions de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951, qui en constituent la base légale, « ne sont applicables qu'aux droits de scolarité se rapportant aux formations conduisant aux diplômes nationaux organisées par ces établissements » (CE 19 mars 2001, n° 192203, *Brossolet et Morri*, Lebon T.).  Néanmoins, afin d'éviter de laisser en suspens une question qui n'aurait pas tardé à susciter un nouveau contentieux, le Conseil d'Etat a fait le choix de préciser de manière exhaustive le champ d'application matériel de l'exigence constitutionnelle de gratuité.  La décision commentée indique ainsi que les exigences issues du treizième alinéa du Préambule de 1946 « s'appliquent à l'enseignement supérieur public en ce qu'il a pour objet la préparation et la délivrance de diplômes nationaux et non celle des diplômes propres délivrés en application de l'article L. 613-2 du code de l'éducation ou des titres d'ingénieur diplômé ». Cette restriction aux seuls diplômes nationaux s'explique aisément.  Le treizième alinéa du Préambule de 1946 fait peser uniquement sur l'Etat, et non sur les établissements, le devoir d'organiser un enseignement public gratuit. Or, l'Etat dispose d'un monopole pour la délivrance des seuls diplômes nationaux, c'est-à-dire le baccalauréat, la licence, le master et le doctorat (C. éduc., art. L. 613-1 ; CE 7 juin 2017, n° 389213, *Association Conférence des grandes écoles*, Lebon ; AJDA 2017. 1681, note A. Legrand). Dès lors, et comme le soulignait Frédéric Dieu dans ses conclusions sur l'affaire commentée, ce monopole est « la conséquence et la concrétisation du treizième alinéa en ce qu'il fait finalement de la délivrance de ces diplômes un devoir de l'Etat », et son champ se confond donc avec celui des dispositions constitutionnelles (c'est en ce sens que la décision commentée regarde l'article L. 613-1 comme « mett[ant] en oeuvre » les dispositions du treizième alinéa du Préambule de 1946). L'exigence de gratuité ne s'applique donc pas aux diplômes propres des établissements de l'enseignement supérieur public, non plus qu'aux titres d'ingénieur diplômé délivrés par les établissements accrédités par la commission des titres d'ingénieur (art. L. 642-1) qui, s'ils confèrent de plein droit le grade de master (art. D. 612-34), ne sont pas des diplômes nationaux au sens de l'article L. 613-1 du code de l'éducation.  En pratique, une telle solution conduit à ne pas affecter le modèle économique de certains « grands établissements » (C. éduc., art. L. 717-1) qui, tels que Sciences Po ou dans une moindre mesure Paris Dauphine, délivrent des diplômes propres potentiellement très onéreux - lesquels, précisons-le, confèrent néanmoins à leurs titulaires, tout comme les diplômes nationaux, les grades de licence ou master (art. D. 612-32-2 et D. 612-34) - leur permettant d'augmenter de manière substantielle leurs ressources propres. Ainsi, alors même qu'entre 2000 et 2019 les ressources publiques allouées à Sciences Po ont quasiment doublé (passant de 36 à 69 M€), leur part dans le budget de l'établissement public est passé entre ces deux dates de 66 à 35 %, et celle des droits d'inscription de 8 à environ 30 % (v. site internet de Sciences Po, Gouvernance & Budget ; Cour des comptes, Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, nov. 2018, p. 31 et s., p. 156).  L'exclusion des diplômes propres délivrés par les universités du champ de l'exigence constitutionnelle de gratuité revêtait sans doute un enjeu de moindre importance. En effet, les ressources que ces diplômes (tels que les « diplômes d'université ») procurent aux universités sont limitées (en moyenne 0,5 % des produits constatés et 3 % des ressources propres), eu égard à leur prix (rarement plus de 2 000 €) et au faible nombre d'étudiants inscrits dans ces formations (qui dépasse rarement 5 % de leurs effectifs ; Cour des comptes, préc., annexe 4, p. 125 et s.).  *Persona non gratis ?*  Autrement plus redoutable était la question, que la décision commentée a fait le choix de réserver, du champ d'application personnel de l'exigence constitutionnelle de gratuité.  L'arrêté litigieux distingue deux catégories d'étudiants. La première, non concernée par l'augmentation des droits d'inscription, regroupe les étudiants français ou européens, les membres de la famille d'un citoyen européen, les personnes résidant durablement sur le territoire français et titulaires d'une carte de résident, celles fiscalement domiciliées en France depuis au moins deux ans,, les réfugiés et leurs descendants directs et les ressortissants d'un Etat ayant conclu un accord avec la France et prévoyant l'acquittement de droits d'inscription identiques à ceux applicables aux ressortissants français (art. 3). La seconde, à laquelle s'applique la nouvelle grille tarifaire, est constituée par tous les autres usagers, qualifiés « d'étudiants en mobilité internationale », dont le nombre s'élevait à la rentrée universitaire 2018 à 283 700 (dont 200 000 étaient inscrits à l'université), soit 10,6 % de l'ensemble des étudiants (v. MESRI, Note d'information du SIES, juill. 2020). Il était donc utile, bien que non indispensable dans la mesure où le Conseil d'Etat a jugé que le montant des droits d'inscription applicables aux étudiants en mobilité internationale ne méconnaissait en tout état de cause pas les exigences du treizième alinéa du Préambule de 1946 (v. *infra*), de s'interroger sur le point de savoir si cette catégorie d'usagers était susceptible de se prévaloir de ces dispositions.  En défense, la ministre de l'enseignement supérieur prônait une réponse négative, faisant valoir en substance qu'il n'était pas possible d'imposer à la collectivité nationale un financement par l'impôt des études supérieures pour des étrangers venus en France dans le seul but de suivre des études et n'ayant pas vocation à y résider durablement. Une telle position avait déjà été défendue par une partie de la doctrine, qui mettait en avant deux séries d'arguments. D'une part, plaiderait en ce sens la lettre de la première phrase du treizième alinéa du Préambule de 1946, qui dispose que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction », ce qui pourrait signifier que les exigences qui en découlent « ne s'appliquent qu'à ceux qui relèvent de la Nation ou y sont assimilés par le biais d'accords internationaux » (M. Verpeaux, Droits d'inscription dans les universités : vous avez dit gratuité ou modicité ?, AJDA 2019. 2627). D'autre part, dans la mesure où le système universitaire est pour l'essentiel financé par l'impôt et que la différenciation effectuée par l'arrêté contesté repose moins sur la nationalité de l'intéressé que son rattachement au territoire français, « il n'est pas sans logique de considérer qu'une résidence fiscale en France constitue un critère pertinent pour bénéficier des droits d'inscription réservés aux ressortissants européens » (R. Noguellou, La gratuité de l'enseignement supérieur : éléments de comparaison, AJDA 2020. 986).  Une telle solution d'inopérance, si elle avait été retenue, aurait rencontré de forts arguments en sens contraire.  Tout d'abord, il convient de rappeler que le Préambule de 1946, à une exception près (le douzième alinéa qui proclame « la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales »), ne s'adresse pas au national, mais à « tout être humain » (al. 1er), « tout homme » (al. 6), « tout travailleur » (al. 8) ou tout « individu » (al. 10). On retrouve ici une dissociation, déjà présente dans la Déclaration de 1789 mais qui fut perdue de vue tout au long du XIXe siècle, entre ce que Maurice Hauriou nommait la « Constitution politique » et la « Constitution sociale » de l'Etat (v. *Précis de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, 2e éd., 1929, p. 611 et s.). La première, qui règle les modalités de participation des citoyens au pouvoir politique, s'adresse exclusivement aux nationaux ; la seconde, si elle émane nécessairement des nationaux en tant qu'ils sont détenteurs de la souveraineté, est en revanche susceptible de s'adresser également aux non-citoyens, notamment aux étrangers. C'est dans cet esprit que la jurisprudence, administrative et constitutionnelle, rompant avec le lien traditionnellement retenu tout au long du XIXe siècle entre nationalité, citoyenneté et droits (A.-V. Madeira, *Nationaux et étrangers en droit public français*, LGDJ, 2018, Bibl. de droit public, nos 401 et s.), admet aujourd'hui que l'étranger est titulaire des droits constitutionnels. Déjà, en jugeant qu'« il résulte des principes généraux du droit et, notamment, du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 [...] que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale », le Conseil d'Etat attribuait dans sa décision *GISTI* (CE, ass., 8 déc. 1978, n° 10097, Lebon) la portée la plus large au Préambule de 1946, lequel déclare solennellement des droits de l'Homme et non seulement du citoyen. On relèvera d'ailleurs qu'une telle applicabilité aux étrangers a été reconnue au onzième alinéa du Préambule qui, comme le treizième, fait pourtant peser le devoir de protection de la santé qu'il proclame sur la « Nation ». Systématisant cette approche, le Conseil constitutionnel a, par ses décisions du 22 janvier 1990 (n° 89-269 DC, AJDA 1990. 471, note F. Benoît-Rohmer ; RFDA 1990. 406, note B. Genevois) et du 13 août 1993 (n° 93-325 DC, D. 1994. 111, obs. D. Maillard Desgrées du Loû ; RFDA 1993. 871, note B. Genevois ; Rev. crit. DIP 1993. 597 ; et 1994. 1, étude D. Turpin), consacré un « statut constitutionnel des étrangers » (B. Genevois, Un statut constitutionnel pour les étrangers, RFDA 1993. 871), en jugeant que « si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ».  Ensuite, si la jurisprudence constitutionnelle subordonne le bénéfice des droits constitutionnels à une condition de résidence, celle-ci renvoie uniquement à la nécessité d'un lien territorial entre l'Etat et l'individu sur lequel s'exerce son pouvoir. C'est, selon nous, en ce sens qu'il faut lire la décision n° 2012-654 DC du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 qui juge, s'agissant des enfants français scolarisés dans les établissements français situés à l'étranger, que « l'obligation constitutionnelle d'organiser un enseignement public gratuit et laïque ne s'impose pas à l'Etat hors du territoire de la République ». Sans doute cette condition est-elle renforcée s'agissant des droits dits « sociaux », ceux qui supposent une obligation positive de l'Etat, dont le bénéfice est réservé à ceux qui attestent non pas d'une simple résidence mais d'un « séjour stable et régulier sur le territoire » (Cons. const. 13 août 1993, n° 93-325 DC, préc.). Mais cette différenciation s'explique, nous semble-t-il, uniquement par la nature des droits en cause, qui s'adressent à l'individu situé, membre d'une société déterminée, et dont le bénéfice suppose dès lors un lien renforcé entre l'Etat et l'intéressé, « matérialisant non plus sa présence sur le territoire mais véritablement son appartenance à la communauté sociale sur laquelle s'exerce le pouvoir de l'Etat » (A.-V. Madeira, *Nationaux et étrangers en droit public français*, préc., n° 425). En ce sens, le critère de résidence, qu'il soit simple ou renforcé, ne fonde pas des limitations spécifiques aux titulaires des droits en cause en tant qu'ils sont étrangers, et l'exclusion en bloc du champ du treizième alinéa du Préambule de 1946 des « étudiants en mobilité internationale » pourrait se discuter dans la mesure où les intéressés, s'ils viennent certes en France spécialement pour s'y former, ont néanmoins vocation à résider plusieurs années sur le territoire de la République, et à faire ainsi partie de la communauté sociale. Précisons qu'une telle exclusion ne saurait, à nos yeux, être davantage fondée sur la circonstance que les intéressés n'ont pas la qualité de contribuables - du moins antérieurement à leur arrivée en France - dans la mesure où, les impositions n'ayant pas de caractère contributif, la seule circonstance qu'un service public est financé essentiellement par l'impôt ne peut avoir pour effet d'en réserver le bénéfice à ceux qui s'en acquittent. D'autant que les étudiants en mobilité internationale, faut-il le rappeler, font bénéficier la France, en plus d'un incontestable rayonnement international, d'une importante entrée de flux financiers générant un solde financier positif pour le pays estimé à environ 1,6 Md€ par an (v. Campus France - BVA, Au-delà de l'influence : l'apport économique des étudiants étrangers en France, Les notes, n° 45, nov. 2014).  Enfin, si la jurisprudence constitutionnelle admet des différences de traitement entre nationaux et étrangers, celles-ci sont établies au niveau de la loi ou du règlement, et ne sauraient méconnaître le principe constitutionnel d'égalité. C'est le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel s'agissant du droit à la santé garanti par le onzième alinéa du Préambule de 1946, lequel s'applique bien aux étrangers, mais n'interdit pas au législateur d'en faire une application différenciée, à condition, d'une part, de ne pas priver de garanties légales cette exigence constitutionnelle, d'autre part, que la différence de traitement soit justifiée par une différence de situation ou un motif d'intérêt général, en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (v. s'agissant de l'aide médicale d'Etat, Cons. const. 29 déc. 2003, n° 2003-488 DC ; pour un raisonnement similaire s'agissant du bénéfice du revenu de solidarité active, Cons. const. 17 juin 2011, n° 2011-137 QPC, *Smiljanic*, AJDA 2011. 1232 ; D. 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; RDSS 2012. 63, étude V. Donier ; Constitutions 2011. 581, chron. V. Tchen). L'existence d'un tel rapport est d'ailleurs reconnu par la décision commentée qui, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les usagers du service public (aspect de la décision qui ne sera pas abordé par la présente chronique) juge qu'« eu égard aux objectifs poursuivis par le service public de l'enseignement supérieur, parmi lesquels figure celui de former les individus susceptibles de contribuer à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la nation et à son développement, il était loisible aux ministres de [...] [distinguer] la situation, d'une part, des étudiants ayant, quelle que soit leur origine géographique, vocation à être durablement établis sur le territoire national et, d'autre part, des étudiants venus en France spécialement pour s'y former ». Autrement dit, les étrangers ne sont en principe pas exclus du champ des droits et libertés que la Constitution garantit, et notamment des principes particulièrement nécessaires à notre temps posés par le Préambule de 1946 ; seulement, ces principes sont mis en oeuvre par le législateur (ou le pouvoir réglementaire), à qui il est loisible, à condition de ne pas réduire leur portée à néant, d'en prévoir une application différenciée aux étrangers. Concédons que, pour qu'une telle logique soit envisageable au cas d'espèce, il faut que l'exigence de gratuité soit susceptible d'accommoder en son sein un tel traitement différencié, c'est-à-dire qu'elle reçoive une acception relative plutôt que d'exiger la nullité des frais d'inscription dans tous les cas. C'est bien, en l'occurrence, la conception retenue par la décision commentée.  La gratuité prend chair  Le champ d'application de l'exigence de gratuité (partiellement) précisé, le Conseil d'Etat était en effet invité à en dessiner la consistance, s'efforçant une fois de plus de reconstituer la logique de la décision du Conseil constitutionnel.  Gratuit à tous prix  De la décision du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat a déduit que l'exigence constitutionnelle de gratuité n'est pas une fin en soi, mais vise uniquement à garantir un égal accès à l'enseignement supérieur public. En précisant que cette exigence résulte de la « combinaison » des deux phrases du treizième alinéa, le Conseil constitutionnel a en effet estimé que la gratuité, qui figure dans la seconde phrase, ne saurait s'appréhender de manière autonome, mais, comme le confirme le commentaire aux Cahiers, constitue « le moyen nécessaire d'aboutir à l'exigence [d'égal accès à l'instruction] posée par la première phrase ».  Une telle approche est en phase avec la finalité qu'a toujours revêtue en droit public l'exigence de gratuité du service public. A l'époque où elle était présentée par la doctrine comme inhérente à la notion de service public (L. Rolland, *Cours de droit administratif*, Les cours du droit, 1935, p. 62), la gratuité, entendue comme l'absence de facturation d'un service à ses usagers, n'était déjà pas considérée comme un objectif en soi, mais comme le seul et unique moyen de garantir l'égalité de tous devant les droits proclamés par la Constitution ou par les lois et les prestations de service public qui les concrétisent. Dans cette optique, la gratuité, en ce qu'elle implique un financement socialisé, c'est-à-dire par l'impôt, était également conçue comme un instrument de redistribution des richesses, et donc, de solidarité sociale (v., not., M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, Sirey, 1919, 9e éd., p. 45 ; R. Bonnard, *Précis de droit public*, Sirey, 1934, 3e éd., p. 336). On pourrait sans doute y ajouter un objectif de cohésion sociale, celle-ci pouvant gagner à ce que l'ensemble d'une population bénéficie, dans les mêmes conditions, d'un service public identique.  Certes, en raison notamment de son coût pour les finances publiques dans un contexte de développement de la sphère des services publics (notamment industriels et commerciaux) à partir de la fin des années 1920, une telle appréhension de la gratuité comme « essence des services publics » fut rapidement abandonnée, y compris par ceux qui l'avaient ardemment défendue (v. L. Rolland, *Cours de droit administratif*, Les cours du droit, 1946, p. 131). Il est aujourd'hui admis que la gratuité n'est « certainement pas au nombre des lois du service public » (R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, t. 1, 15e éd., 2001, p. 570), quand bien même s'agirait-il de services publics administratifs (CE 10 juill. 1996, n° 168702, *Société Direct Mail Promotion*, Lebon ; AJDA 1997. 189, note H. Maisl ; D. 1996. 203 ; RFDA 1997. 115, concl. M. Denis-Linton). Juridiquement, elle n'est semble-t-il susceptible de s'imposer que dans deux hypothèses : d'une part, lorsque le service public en cause ne saurait se prêter à individualisation, le prix qui serait payé ne pouvant trouver aucune « contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés » (CE 28 nov. 2018, n° 413839, *SNCF Réseau*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2019. 189, concl. G. Odinet ; et 595, note F. Alhama ; *ibid*. 2019. 595, note F. Alhama ; AJCT 2019. 100, obs. R. Bony-Cisternes) ; d'autre part, lorsque les missions en cause « incombent par nature à l'Etat » (préc.), formule un peu énigmatique (v. F. Alhama, Les activités insusceptibles d'être tarifiées, AJDA 2019. 595) qui renvoie pour l'essentiel - mais peut-être pas exclusivement (v.,sur ce point, G. Odinet, Ce qui est facturable et ce qui ne l'est pas, Dr. adm. 2019, comm. 9) - aux « missions de souveraineté dont l'exercice n'appartient qu'à l'Etat » (Cons. const. 20 nov. 2003, n° 2003-484 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, AJDA 2004. 599, note O. Lecucq), tels les « services rendus par les services de sécurité d'incendie et de sauvetage » (CE 20 mai 1998, n° 179784, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, Lebon) ou « l'exercice par la gendarmerie nationale des missions de surveillance et de sécurité des usagers » (CE, ass., 30 oct. 1996, n° 142688, *Mme Wajs et M. Monnier*, Lebon).  Il n'en reste pas moins que la gratuité, hors des rares cas dans lesquels elle est imposée par de tels motifs juridiques, se justifie encore par l'objectif de garantir l'égalité d'accès aux services publics (v., sur ce point, L. Bahougne, *Le financement du service public*, LGDJ, 2015, Bibl. de droit public, nos 89 et s.). Simplement, c'est l'égalité réelle - et non formelle - qui est désormais principalement recherchée, l'objectif affiché étant d'éviter le financement par tous de services publics qui, à l'instar de l'enseignement supérieur, ne profiteraient qu'aux catégories les plus aisées, tout en en garantissant l'accès effectif à tous les usagers. Pour ce faire, est privilégiée l'option consistant à rendre en principe payants les services publics, tout en prévoyant une gratuité ou quasi-gratuité pour certaines catégories de personnes qui ne sont pas en mesure d'en payer le prix. On passe de la gratuité par absence de prix à la gratuité par dispense de prix (M. Borgetto, L'idée de gratuité et la notion de solidarité sociale, *in* G. Koubi et G. J. Gugliemi [dir.], *La gratuité, une question de droit ?*, Logiques juridiques, L'Harmattan, 2003), laquelle a notamment été rendue possible par l'évolution de la jurisprudence qui, depuis la fin des années 1990, admet la conformité au principe d'égalité des discriminations tarifaires (v., not., CE 29 déc. 1997, n° 157425, *Commune de Gennevilliers*, Lebon ; AJDA 1998. 168 ; et 102, chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud ; RFDA 1998. 539, concl. J.-H. Stahl). Dans cette perspective, la notion de gratuité change alors de sens : de valeur sociale permettant l'égal accès au service public et la solidarité, la gratuité devient sélective et se mue en « modalité extrême de la progressivité du prix demandé à l'entrée du service » (G. Dumont, Gratuité et service public : (in)actualité d'un principe, AJDA 2020. 980). Cette évolution, qui témoigne d'une recherche croissante de rentabilité des activités publiques (v. S. Bernard, *La recherche de rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, LGDJ, 2001, Bibl. du droit public, p. 321 et s.) facilitant leur ouverture aux logiques du marché (v. G. Koubi, La décomposition de la notion de gratuité en droit administratif français, JCP adm. 2003. 769), n'est pas dénuée d'effets pervers (v. comm. F. Hamon sur CE, sect., 26 avr. 1985, n° 41169, *Ville de Tarbes c/ Association des parents d'élèves de l'école nationale de musique*, Lebon  ; D. 1985. 592). Outre d'inévitables effets de seuil, elle porte en elle le risque, à terme, de délégitimer le service public aux yeux des classes moyennes, qui contribuent déjà par l'impôt au service public et sur qui l'absence de gratuité pèse relativement le plus, et donc de compromettre le pacte social sur lequel repose la pérennité du financement du service public en cause.  Quoi qu'il en soit, c'est cette conception de la gratuité, appréhendée de manière relative, que semble avoir fait sienne la décision commentée, s'efforçant en cela de rester fidèle au sillage tracé par la décision du Conseil constitutionnel (v., en ce sens, le commentaire aux Cahiers qui indique que « le Conseil a considéré que l'exigence de gratuité [...] ne doit pas [...] revêtir pour l'enseignement supérieur une portée absolue »). Elle juge ainsi que « le caractère modique des frais d'inscription exigés des usagers suivant des formations dans l'enseignement supérieur public en vue de l'obtention de diplômes nationaux doit être apprécié, au regard du coût de ces formations, compte tenu de l'ensemble des dispositions en vertu desquelles les usagers peuvent être exonérés du paiement de ces droits et percevoir des aides, de telle sorte que ces frais ne fassent pas obstacle, par eux-mêmes, à l'égal accès à l'instruction ». Ainsi, deux éléments sont pris en compte pour apprécier la modicité des droits exigée par le juge constitutionnel : d'une part, les mécanismes d'exonération et d'aide existants, d'autre part, le coût réel de la formation.  La prise en compte des dispositifs d'exonération et d'aide dont sont susceptibles de bénéficier les étudiants s'inscrit pleinement dans l'objectif attribué à l'exigence de gratuité de garantir l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur. Sans doute aurait-il été envisageable, pour atteindre cet objectif, de tenir directement compte, comme semblait l'y inviter le Conseil constitutionnel, « des capacités financières des étudiants », ce qui aurait conduit à exiger que les droits d'inscription ne dépassent pas une part-plafond des ressources de l'étudiant. Mais comme le relevait Frédéric Dieu dans ses conclusions, une telle solution semblait « peu praticable » car elle supposait, d'une part, de retenir une définition uniforme des ressources prises en compte alors même que le public concerné était marqué par une forte hétérogénéité sociale et géographique, d'autre part, la possibilité pour l'administration de vérifier l'exactitude des déclarations des intéressés, ce qui se heurtait, s'agissant des étudiants en mobilité internationale, à la difficulté d'obtenir systématiquement des Etats d'origine les informations correspondantes. C'est donc, comme semblait d'ailleurs le suggérer le commentaire aux Cahiers de la décision du Conseil constitutionnel (qui esquisse une alternative entre des droits « intrinsèquement peu élevés » et des « mécanismes tenant compte des situations financières respectives des étudiants assur[ant] pour chacun de ceux-ci une modicité des droits dus propre à assurer leur égal accès à l'instruction »), par le biais de la prise en compte des mécanismes d'exonération de droits et d'aide que la décision commentée propose d'apprécier le caractère modique des droits d'inscription. De tels mécanismes permettent, en théorie, de tenir compte, à l'instar de la solution précédemment esquissée, des capacités financières des étudiants, et d'éviter que le montant des droits d'inscription ne constitue pour les plus modestes un obstacle à l'accès à l'enseignement supérieur. Reste que l'on voit mal en quoi cette voie, à supposer que sa mise en oeuvre réponde rigoureusement à l'objectif d'égalité d'accès, ne se heurtera pas aux mêmes difficultés que celles mentionnées plus haut liées à la mise en place d'un système de seuil-plafond.  La prise en compte du coût de la formation dans l'appréciation du caractère modique des droits d'inscription est moins intuitive. D'abord, elle ne ressortait nullement de la décision du Conseil constitutionnel, seul le commentaire aux Cahiers indiquant que l'exigence de gratuité « n'interdit pas que soient établis des droits d'inscription éventuellement corrélés aux coûts de la formation », semblant ainsi signifier que le coût pouvait constituer un critère de fixation du prix davantage qu'un élément d'appréciation de sa modicité. Ensuite, on peine à voir en quoi la prise en compte du coût de la formation est de nature à satisfaire l'objectif final de l'exigence constitutionnelle dégagée par le Conseil constitutionnel, c'est-à-dire l'égal accès à l'enseignement supérieur. En effet, si le prix d'une formation atteint un niveau tel qu'il est susceptible de faire obstacle à ce que certains étudiants y aient accès, la seule circonstance que ce prix ne représente qu'une part infime de son coût ne changera rien à l'affaire.  Pourtant, cette référence au coût de la formation trouve aussi de solides justifications. D'abord, dans la mesure où les droits d'inscription revêtent certainement la nature de redevances pour services rendus (v., en ce sens, Cons. const. 24 octobre 1969, n° 69-57 L ; CE, sect., 9 avr. 1976, n° 89821, *Conseil des parents d'élèves des écoles publiques de la mission universitaire et culturelle française au Maroc*, Lebon), doit être respectée la règle d'équivalence entre le montant de ces droits et la valeur de la prestation, laquelle s'apprécie bien au regard du prix de revient du service rendu (ainsi que, le cas échéant, de sa valeur économique pour le bénéficiaire ; CE, ass., 16 juill. 2007, n° 293229, *Syndicat national de la défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2007. 1439 ; 1807, chron. J. Boucher et B. Bourgeois-Machureau ; 2057, tribune L. Richer ; et 2008. 297, étude J.-M. Lemoyne de Forges ; RFDA 2007. 1269, concl. C. Devys ; et 1278, note P. Terneyre). Ensuite, la prise en compte du coût de la formation permet de s'assurer que les frais d'inscription ne représentent qu'une part limitée des ressources de l'enseignement supérieur couvert par le treizième alinéa du Préambule de 1946, et donc de maintenir, sur le fondement de ces dispositions, le devoir de l'Etat de financer ce service public. Enfin, un tel critère constitue un garde-fou important à une augmentation significative des droits d'inscription. En effet, en son absence, rien n'empêcherait l'Etat de fixer des droits très élevés, accompagnés pour certaines catégories de la population de dispositifs d'exonération permettant de leur garantir l'accès à l'enseignement supérieur ; en ce sens, exiger, comme le fait la décision commentée, que ces droits ne dépassent pas une certaine part du coût de la formation permet en quelque sorte de réintroduire un peu d'absolu dans le caractère relatif de l'exigence de modicité.  En définitive, la décision commentée fixe une double exigence : d'une part, les droits d'inscription doivent être modiques au regard du coût de la formation d'un étudiant, c'est-à-dire ne représenter qu'une part limitée de ce coût ; d'autre part, ceux pour qui le paiement de ces droits constituerait un obstacle à l'accès à l'enseignement doivent pouvoir bénéficier de dispositifs d'exonération et d'aide.  Chères études  C'est cette grille de contrôle que la décision commentée applique en l'espèce pour juger, au terme d'un contrôle normal (v. qui retient un tel degré de contrôle s'agissant de la conformité au onzième alinéa du Préambule de 1946 des sommes laissées à la charge des assurés sociaux, CE 6 mai 2009, n° 312462, *Association FNATH, Association des accidentés de la vie, Assocation nationale de la défense des victimes de l'amiante*, Lebon T. ; AJDA 2010. 283, note H. Rihal), qu'« eu égard à la fois à la part du coût des formations régies par l'arrêté attaqué susceptible d'être mise à la charge des étudiants en mobilité internationale [...] et aux dispositifs d'aides et d'exonération de ces frais dont ces mêmes étudiants peuvent bénéficier, les requérants ne sont pas fondés à soutenir [...] que les montants des droits d'inscription susceptibles d'être effectivement à leur charge, feraient, par eux-mêmes, obstacle à un égal accès à l'instruction et, par suite, méconnaîtraient [les] exigences constitutionnelles [découlant du treizième alinéa du Préambule de 1946] ».  S'agissant en premier lieu du coût de la formation, la décision constate que son « coût annuel moyen » pour l'obtention d'un diplôme de licence, de master, de doctorat ou d'un titre d'ingénieur diplômé « est évalué à la somme de 10 210 € par la Cour des comptes, dans son rapport sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public de novembre 2018 et à la somme de 9 660 € par le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'accueil des étudiants étrangers en France du 13 mars 2019. Dans ces conditions, les montants des frais d'inscription à la charge des étudiants en mobilité internationale [...] représentent, en ce qui concerne le diplôme national de la licence, près de 30 % du coût de la formation dispensée, et en ce qui concerne le diplôme de master [...], près de 40 % de celui-ci ».  Sur ce point, la décision soulève deux séries d'interrogations, qui pourraient être résolues à l'avenir dans le cadre de recours individuels qui ne manqueront sans doute pas de parvenir jusqu'au Conseil d'Etat.  D'une part, on peut s'interroger sur la pertinence de retenir ainsi un coût moyen, ne distinguant ni selon le niveau d'études, ni selon les formations suivies. Or, selon le rapport de la Cour des comptes mentionné plus haut, le coût moyen d'un étudiant en licence « connaît d'importantes variations selon le domaine disciplinaire : 2 736 € annuels pour un étudiant en sciences humaines et sociales (SHS), 5 121 € pour un étudiant en "mathématiques, sciences et technologie de l'information et de la communication, ingénierie et systèmes" et 8 828 € en "sciences de la matière, de la terre et de l'univers" ». Le coût d'études moyen en master est plus élevé, mais varie également selon les formations, de 3 882 € en SHS à 8 645 € en mathématiques et 14 237 € en « sciences de la matière, de la terre et de l'univers » (préc., annexe 6, p. 153 et s.). Il était néanmoins difficile pour le Conseil d'Etat de procéder de manière plus fine en retenant des coûts par diplôme ou par domaine de formation. D'abord, de tels coûts n'étaient nullement invoqués dans les écritures des requérants, qui se référaient au seul coût annuel moyen calculé par les rapports précités. Ensuite, les montants par niveau de diplôme et par formation sont difficiles à calculer, et ceux mentionnés plus haut sont issus d'une expérimentation lancée en 2013 par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, qui devrait être généralisée progressivement à l'ensemble des universités dans les prochaines années, mais dont les résultats présentent encore un caractère provisoire.  D'autre part, s'il ressort de la décision commentée qu'une part de 40 % est encore « modique », rien n'est dit du seuil au-delà duquel une telle qualification ne saurait être retenue. Mais une telle précision n'était en l'espèce pas nécessaire, et l'on sait le juge de l'excès de pouvoir plus à l'aise pour manier la gomme que le crayon. Bien que ni la décision ni les conclusions du rapporteur public ne se soient aventurées dans cette direction, il nous semble, à titre personnel, néanmoins raisonnable d'estimer que la part du coût de la formation mise à la charge des étudiants ne saurait dépasser un seuil au-delà duquel l'enseignement supérieur public, dont l'organisation constitue un devoir de l'Etat, ne serait plus majoritairement dépendant des financements publics.  S'agissant en second lieu des exonérations et des aides, la décision prend soin de rappeler les différents dispositifs existants, qui figurent aux articles R. 719-49-1 à R. 719-51 du code de l'éducation, et dont peuvent bénéficier les étudiants internationaux. Tout d'abord, l'article R. 719-49-1 dispose que « le ministre des affaires étrangères peut exonérer partiellement les étudiants étrangers du paiement des droits d'inscription afférents à la préparation d'un diplôme national », en tenant compte de « la politique étrangère culturelle et scientifique de la France et [de] la situation personnelle des usagers, y compris leur parcours de formation ». Un arrêté du 24 mai 2019 est venu préciser que le ministre peut procéder au maximum à 14 000 exonérations, lesquelles conduisent à ne laisser à la charge des intéressés que les frais dont s'acquittent les étudiants français et assimilés. Ensuite, et peut-être surtout, l'article R. 719-50 prévoit que le président d'université peut exonérer du paiement des droits d'inscription jusqu'à 10 % de l'ensemble des étudiants inscrits, au regard de « leur situation personnelle » ou « des orientations stratégiques de l'établissement ». Précisons que, pour l'année universitaire 2019-2020, cette possibilité a été utilisée par la plupart des universités pour exonérer la quasi-totalité de leurs étudiants en mobilité internationale (qui, on l'a dit, représentent en moyenne 10,6 % du total des étudiants, mais atteignent respectivement 16 et 18 % dans les universités de Paris et Strasbourg, v. MESRI, Note d'information du SIES, préc.). Enfin, l'article R. 719-50-1 prévoit que des exonérations peuvent être prononcées en application d'un accord conclu avec un établissement étranger ou dans le cadre d'un programme européen ou international.  On peut sans doute ressentir une certaine gêne face à la généralité des termes dans lesquels la décision commentée énumère ces différents dispositifs, dont la mise en oeuvre revêt un caractère largement discrétionnaire et dont rien ne garantit qu'ils seront mobilisés pleinement et de manière pérenne pour permettre aux étudiants les plus modestes d'accéder à l'enseignement supérieur. Mais il était difficile pour le Conseil d'Etat, qui en l'espèce était saisi d'un recours contre un acte de portée générale, d'aller au-delà du constat abstrait de la seule existence de mécanismes de dispense de prix pour se pencher sur leur mise en oeuvre concrète. Il n'est en revanche pas exclu que le juge administratif, s'il devait être saisi de recours individuels, soit conduit à identifier des situations dans lesquelles un étudiant en mobilité internationale doit, au regard de l'insuffisance de ses ressources et afin d'être en mesure d'accéder à l'enseignement supérieur, bénéficier d'une exonération ou d'une aide.  Concédons que la conclusion à laquelle parvient la décision commentée pourrait susciter une certaine perplexité, car elle revient à affirmer, par le jeu de l'interprétation juridique, que des droits d'inscription compris entre 2 770 et 3 770 € revêtent un caractère modique et sont ainsi conformes à l'exigence constitutionnelle de gratuité (étant précisé qu'une telle interprétation, livrée pour l'ensemble du champ d'application *ratione personae* de cette exigence, vaut donc aussi pour les étudiants nationaux). Mais cette solution découle directement de la signification de cette exigence constitutionnelle, telle qu'elle se dégage de la décision du Conseil constitutionnel, sinon de sa lettre, passablement évanescente, du moins de son esprit, que le Conseil d'Etat s'est efforcé d'expliciter.  Plus fondamentalement peut-être, elle présente le mérite de ne point trop figer dans le marbre constitutionnel la question politiquement débattue des modalités de financement de l'enseignement supérieur, et notamment de l'arbitrage à effectuer entre gratuité indifférenciée et aides ciblées. En effet, la détermination de la personne devant prendre en charge le coût d'un service public constitue en principe une question d'« essence politique » (R. Hertzog, *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Thèse Strasbourg, 1972, p. 23), et l'on peut raisonnablement hésiter à y faire entrer des considérations d'ordre constitutionnel, surtout lorsque les dispositions constitutionnelles en cause n'ont sur ce point fait l'objet d'aucun débat lors de leur adoption. On peut, à cet égard, regretter que le Conseil constitutionnel, en jugeant que les dispositions de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951 « se limitent 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 » et qu'« il appartient aux ministres compétents de fixer, sous le contrôle du juge, les montants de ces droits dans le respect des exigences de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction », ait laissé au seul Conseil d'Etat le soin de tracer les contours de ces exigences. Sans doute n'aurait-il pas été déraisonnable, une fois l'exigence constitutionnelle de gratuité dégagée, d'inviter le législateur à en débattre en censurant pour incompétence négative un article adopté il y a plus d'un demi-siècle, à une époque où une infime minorité de la population accédait à l'enseignement supérieur, « qui figure un peu par hasard dans une loi de finances, à côté de dispositions de tous ordres, qui n'a été précédé d'aucun véritable débat parlementaire » (D. Labetoulle et P. Cabanes, Chronique générale de jurisprudence administrative française, AJDA 1972. 91) et se borne à habiliter, sans autre précision, le ministre à fixer par arrêté les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public. |
| **Mots clés :** ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE \* Enseignement supérieur \* Etudiant \* Frais d'inscription \* Politique de l'enseignement supérieur \* Gratuité de l'enseignement supérieur |

Copyright 2020 - Dalloz – Tous droits réservés