

# Contestation juridique des droits d'inscription

En multipliant par seize le montant des droits d'inscription universitaire en France pour les étudiants étrangers qui ne sont ressortissants ni de l'Union européenne, ni de la Suisse, ni du Canada (à condition de résider au Québec...), la ministre chargée de l'enseignement supérieur introduit dans nos universités une discrimination scandaleuse. Cette discrimination, en soi, pourrait aussi être, techniquement, anticonstitutionnelle. Les recours qui ne vont pas manquer d'éclorre vont donc déboucher sur une bataille juridique, qui devra être réglée par la plus haute juridiction administrative. Quelle issue peut-on lui prévoir ? Quelques décisions antérieures permettent de l'imaginer.

**Juan Prosper**

Membre du syndicat des avocats de France (S F)

La mise en place de frais d'inscription différenciés n'est pas une idée nouvelle car, dès 2013, la droite parlementaire en avait évoqué la possibilité par l'intermédiaire d'une question écrite du député Patrick Hetzel<sup>1</sup>. Plus récemment, on peut se référer à la discussion parlementaire de la loi relative à l'orientation et la réussite des étudiants du 8 mars 2018.

En 2018, le gouvernement avait rejeté un amendement de la droite parlementaire au Sénat visant à majorer les droits d'inscription pour les étudiants étrangers.

Alors que cet amendement avait recueilli l'avis favorable du rapporteur, la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, Frédérique Vidal, avait fait remarquer que cette disposition relève non de la loi, mais du domaine réglementaire, tout en indiquant que les établissements peuvent déjà se saisir de ce levier grâce au décret 2002-654 du 30 avril 2002 qui autorise la mise en place des frais de scolarité spécifiques pour les étudiants non communautaires.

Sur le premier point, il est parfaitement établi que la création de droits d'inscription distincts pour les étudiants étrangers relève du pouvoir réglementaire et non du pouvoir législatif. Le Conseil constitutionnel a considéré « que le remboursement des frais de scolarité (...) trouve sa contrepartie directe dans des prestations fournies par le service et possède ainsi le caractère d'une rémunération pour service rendu et non celui d'une

*imposition ou d'une taxe ; dès lors, les dispositions dont il s'agit ne mettent pas en cause les règles sus-énoncées de l'article 34 de la Constitution »<sup>2</sup>.*

Sur le second point, des droits complémentaires distincts des droits d'inscription classiques, peuvent être librement fixés par les conseils d'administration conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>3</sup>. Mais « cette faculté ne leur est offerte qu'à la condition que les prestations correspondantes soient facultatives et clairement identifiées »<sup>4</sup>.

Pour s'opposer au final à cet amendement sénatorial, la ministre s'est contentée de « rappeler que la France a passé un certain nombre de conventions relatives à l'accueil des étudiants avec d'autres États » avant d'insister qu'elle craignait « un véritable problème juridique » dans la mesure où il « serait très compliqué de savoir exactement qui pourrait être soumis à ces droits et qui pourrait en être dispensé ».

## UN VÉRITABLE PROBLÈME JURIDIQUE...

Au Sénat, lors de la séance du 8 février 2018, la sénatrice Colette Mélot avait présenté l'amendement n° 75 visant à compléter l'article L.612-1 du code de l'éducation par un alinéa ainsi rédigé « les établissements d'enseignement supérieur peuvent décider librement, par délibération de leur conseil d'administration, d'un tarif spécifique de droits d'inscription pour les étudiants étrangers, hors Union européenne ».

<sup>1</sup> Question écrite n° 36124 du 5 novembre 2013.

<sup>2</sup> Décision n° 69-57 L du 24 octobre 1969, « Nature juridique de certaines dispositions de l'article 96 de la loi de finances du 26 décembre 1959 relatives au remboursement des frais de scolarité à l'école Polytechnique ».

<sup>3</sup> CE, 19 mars 2001, n° 192203.

<sup>4</sup> CE 7 juillet 1993, n° 144310.



## ... M IS UNE DIFFICULTÉ ISÉMENT FR NCHIE

Force est de constater que cette difficulté semble avoir été aisément franchie dans la mesure où, lors de la présentation de la stratégie d'attractivité pour les étudiants internationaux le 19 novembre dernier, le premier ministre Edouard Philippe a fixé le cap pour la mise en place de frais d'inscription universitaire différenciés pour les étudiants étrangers hors Union européenne (UE).

Pour justifier cette mise en place, l'exécutif soutient que l'État assume une trop grande part du coût des formations dispensées dans ces établissements publics dont le coût réel est évalué à 10 000 € par étudiant par an. Sauf à satisfaire les exceptions prévues à l'article 3 du projet d'arrêté, le montant des droits d'inscription pour les étudiants étrangers hors UE sera ainsi porté à 2 770 € pour

une année en cycle de licence et à 3 770 € pour une année en cycle master.

Le projet d'arrêté relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur présenté devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), tout en consacrant la volte-face de Frédérique Vidal, vient entériner la politique de l'exécutif.

Force est de constater que sous couvert d'une condition de résidence fiscale d'au moins deux ans en France, cette mesure ne concerne qu'une partie très ciblée des étudiants étrangers. En effet, prenant acte des dispositions de l'article 18 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui interdit toute discrimination exercée à l'encontre de citoyens de l'UE en raison de la nationalité, le ministère a soigneusement écarté les ressortissants

de l'UE qui, poursuivant leurs études dans n'importe quel pays de l'Union, disposent du droit de bénéficier des mêmes prestations que les étudiants du pays<sup>5</sup>. Ces principes valent également pour les étudiants appartenant à l'Espace économique européen (EEE) ainsi que les personnes titulaires.

De même, afin de respecter ses engagements internationaux, cette hausse ne concernera pas les étudiants des pays ayant signé avec la France une convention relative à l'accueil des étudiants. On peut citer, à ce titre, l'entente France-Québec de mars 2015 en matière de mobilité étudiante au niveau universitaire.

Enfin, il est admis que les boursiers du gouvernement gérés par le ministère des Affaires étrangères devraient être exonérés des droits d'inscription majorés des étudiants étrangers.

<sup>5</sup> CJUE, 4 octobre 2012, Commission c/ Autriche, aff. C-75/11.

Alors que ce projet a été massivement rejeté par la communauté universitaire, il n'est pas certain que la rue Descartes soit sensible aux différentes mobilisations et mouvements de contestation contre cette scandaleuse réforme.

Dans la mesure où les droits d'inscription sont fixés par arrêté ministériel, il est possible de saisir le juge administratif – en l'occurrence le Conseil d'Etat – d'une requête en excès de pouvoir dans les conditions de droit commun afin d'obtenir son annulation dès la publication de l'arrêté.

En effet, la différenciation proposée par le ministère semble présenter des contrariétés au regard des droits fondamentaux. On peut également s'interroger sur la proportionnalité de la mesure car cette hausse des frais d'inscription, qui devait se traduire, selon le gouvernement, par une augmentation du nombre d'étudiants, donne lieu à une chute drastique des inscriptions des étudiants étrangers hors UE.

## LE DROIT UNIVERSEL À ACCÉDER AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES

Sur le plan des droits fondamentaux, le droit à l'éducation est consacré par l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose que « l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite ». Au niveau constitutionnel, le treizième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui fait partie du bloc de constitutionnalité dispose que « La

*Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction... »*. Cependant, cette exigence constitutionnelle n'est pas absolue car le Conseil constitutionnel considère que les dérogations sont admises dès lors qu'elles « reposent sur des

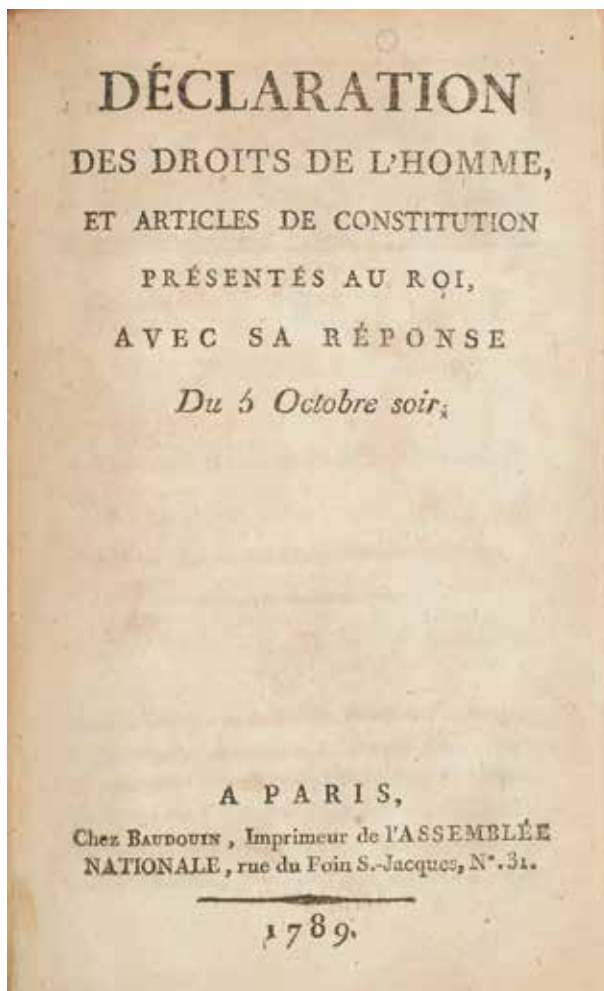
*commune est indispensable »* et « doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ».

Le Conseil constitutionnel a néanmoins assoupli cette approche universaliste en considérant que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »<sup>7</sup>. Ce principe posé par le Conseil constitutionnel consacre ainsi la jurisprudence déjà dégagée par le Conseil d'État<sup>8</sup>.

Concernant plus particulièrement l'application du principe d'égalité aux étrangers, le Conseil constitutionnel, constatant qu'une mesure ne concernait que les étrangers, a pu considérer « qu'ainsi il ne saurait y avoir (...) de discrimination entre les nationaux et les étrangers »<sup>9</sup>. En l'occurrence, le Conseil constitutionnel considère que « la discrimination critiquée est ainsi fondée sur une différence de situation en rapport direct

avec l'objet de la loi »<sup>10</sup>.

L'instauration d'un traitement différencié donnera lieu, en tout état de cause, à un débat juridique particulièrement intéressant devant le Conseil d'État.



*critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction »*<sup>6</sup>.

Le vrai débat se situe sur le principe d'égalité devant les charges publiques. En effet, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « la loi doit être la même pour tous ». L'article 13 de la même Déclaration dispose que « pour les dépenses de l'administration, une contribution

<sup>6</sup> Décision n° 2001-450 DC, 11 juillet 2001 « Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel ».

<sup>7</sup> Décision n° 96-375 DC, 9 avril 1996, « Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ».

<sup>8</sup> CE 10 mai 1974, n° 88032, 88148, « Denoyez et Chorques ».

<sup>9</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 « Maîtrise de l'immigration ».

<sup>10</sup> Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998 « Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile ».