

4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies

Séance du 17 février 2025  
Lecture du 7 mars 2015

## CONCLUSIONS

**M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public**

**1.1** L'inscription dans une formation du premier cycle de l'enseignement supérieur dispensée par les établissements publics<sup>1</sup> ainsi que par les établissements privés liés au service public de l'enseignement supérieur ou délivrant des titres ou diplômes dont le niveau est reconnu<sup>2</sup> est obligatoirement précédée d'une procédure nationale de préinscription dématérialisée, gérée par un service national, dénommé « *Parcoursup* », et placée sous la responsabilité du ministre chargé de l'enseignement supérieur<sup>3</sup>. Ce service met en relations les étudiants candidats et les établissements de formation. Il permet aux premiers, de s'informer sur les formations initiales proposées, de formuler leurs candidatures puis, s'ils se voient proposer plusieurs formations, de choisir celle qu'ils retiennent. Elle permet aux seconds de recueillir les vœux, de procéder à leur examen et de préparer les inscriptions. L'inscription dans la formation se fait, quant à elle, directement auprès de l'établissement.

Le nombre des vœux que chaque candidat peut présenter sur *Parcoursup* est limité en principe à 10. Toutefois, il existe des vœux dits multiples, correspondant à des regroupements de formations ; chaque vœu multiple ne compte alors que pour une unité dans ce décompte et, lorsqu'il formule un vœu multiple, le candidat peut désigner, par des « sous-vœux », celles des formations auxquelles il candidate. Le nombre des sous-vœux est lui-même plafonné à 10 par vœu multiple dans la limite totale de 20 sous-vœux au total. Ce régime, sans doute trop simple, connaît aussi quelques dérogations. Ainsi, un arrêté ministériel peut, pour certaines formations, abaisser jusqu'à cinq le nombre de vœux ou de vœux multiples<sup>4</sup> ou déplaçonner le nombre total de sous-vœux<sup>5</sup>.

L'exemple des Instituts de formation en soins infirmiers, les IFSI, qui est en cause dans la présente affaire, rendra cette présentation moins absconse. Sur « *Parcoursup* », les quelques

---

<sup>1</sup> Article L. 612-3 du code de l'éducation.

<sup>2</sup> Article L. 612-3-2 du code de l'éducation.

<sup>3</sup> Article D. 612-1 du code de l'éducation.

<sup>4</sup> D. 612-1-10

<sup>5</sup> D. 612-1-11

340 IFSI français sont regroupés soit par académie soit par Université de rattachement, de sorte qu'une quarantaine de vœux multiples sont proposées à ceux qui aspirent aux études infirmières. Un arrêté du ministre de l'enseignement supérieur<sup>6</sup> a fixé à 5 le nombre maximal de vœux-multiple pour ces formations et il a écarté le plafond de 20 sous-vœux. Chaque candidat peut donc former dix sous-vœux pour chacun de ses cinq vœux et par suite, présenter, sa candidature à 50 IFSI.

Précisons que ce régime s'applique à la phase « principale » des vœux. Il existe aussi une phase dite « complémentaire », qui s'ouvre lorsque les candidats commencent à recevoir les réponses à leurs candidatures formulées dans la phase principale et qui permet de candidater dans les formations au sein desquelles des places sont restées vacantes. Le nombre des vœux qui peuvent être formulés dans cette phase complémentaire est également limité à dix.

**1.2** Par un décret du 6 février 2024, le Gouvernement a introduit dans le code de l'éducation deux articles rédigés de manière semblable pour réglementer, respectivement pour la phase principale et pour la phase complémentaire de *Parcoursup*, les vœux des candidats dont les études en France sont soumises à l'obtention d'un visa et qui n'ont pas obtenu et ne préparent pas le baccalauréat ou un diplôme ou titre admis en équivalence. Ces deux articles habilite le ministre, pour assurer le bon déroulement de la procédure et compte tenu des caractéristiques des formations et de leurs capacités d'accueil, soit à limiter le nombre de vœux ou de sous-vœux d'inscription soit même à interdire les candidatures dans certaines formations. Par un arrêté du même jour, le ministre de l'enseignement supérieur a désigné six formations pour lesquelles le nombre des vœux est limité à trois. Il a également prévu que, pour les IFSI, le nombre des vœux multiples et le nombre des sous-vœux sera également limité à trois (ce qui permet donc de présenter sa candidature dans 9 IFSI). Le ministre n'a toutefois pas fait usage de la faculté prévue par le décret de désigner des formations pour lesquelles les candidatures ne sont pas possibles.

**1.3** Deux associations étudiantes vous saisissent en excès de pouvoir afin que vous annuliez ce décret en tant qu'il prévoit les dispositions que nous venons de présenter, ainsi que cet arrêté. Elles soutiennent qu'en limitant drastiquement l'accès des étudiants étrangers à certaines formations, ces dispositions portent atteinte au principe constitutionnel de libre d'accès à l'instruction, garanti par le 13<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, au principe d'égalité et aux principes fondamentaux que le code de l'éducation assigne au service public de l'enseignement supérieur, notamment sa finalité inclusive et le principe de non-discrimination.

**2.1** Vous pourriez, d'emblée, considérer que, premièrement, le principe de libre accès à l'instruction n'interdit pas au pouvoir réglementaire de limiter le nombre de candidatures qui peuvent être formulées sur *Parcoursup* et que, deuxièmement, les candidats étrangers soumis à une obligation de visa et qui ne disposent pas ou ne préparent pas le diplôme ouvrant droit aux études supérieures en France ne se trouvent pas, devant le service public de l'enseignement supérieur, dans la même situation que les autres candidats.

---

<sup>6</sup> Arrêté du 28 février 2020

**2.2** Pour le premier temps de ce raisonnement, vous pourriez vous appuyer sur ce que vous avez déjà jugé pour les conditions d'accès au second cycle de l'enseignement supérieur. A propos de la limitation du nombre des candidatures qui peuvent être formées sur la plateforme « *Monmaster* », qui a repris les caractéristiques de la plateforme *Parcoursup*, vous avez jugé par votre décision *M. C...* du 31 octobre 2023 (471537, T) que le pouvoir réglementaire a pu légalement habiliter le ministre chargé de l'enseignement supérieur à fixer par arrêté le nombre maximal de candidatures qu'un même candidat peut présenter et vous avez précisé qu'une telle limitation n'est, « *pas, par elle-même, de nature à porter atteinte au principe d'égal accès à l'instruction dans l'enseignement supérieur et d'égal accès à la formation professionnelle, lequel n'implique pas que les candidats à l'inscription en première année de master soient autorisés à déposer un nombre illimité de candidatures* ». Le raisonnement nous paraît parfaitement transposable aux conditions d'accès au premier cycle.

**2.3** Pour le second temps du raisonnement (le principe d'égalité et la non-discrimination), vous pourriez vous fonder sur votre jurisprudence, ainsi que celle du Conseil constitutionnel, qui juge constamment que pour les conditions d'accès au territoire français afin d'y venir étudier, les étudiants français et étrangers sont dans une situation différente, de même que les étrangers qui ne viennent en France que pour étudier sont dans une situation différente de ceux qui y résident pour d'autres motifs (Pour votre jurisprudence : CE, 4 SSJS, 27 juillet 2001, *M. H...*, n° 231889, C, sur l'accès au troisième cycle de l'enseignement supérieur ou votre décision 1<sup>er</sup> juillet 2020, *Association UNEDESEP et autres*, n°430121 et a, A sur les droits d'inscription à l'université ; pour la jurisprudence du Conseil constitutionnel : décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour en France*, qui traite à deux reprises du sort des étudiants étrangers ; cons. 26 et cons. 55).

**2.4** Une telle orientation repose toutefois sur deux présupposés : d'une part, que moyen tiré de l'atteinte à l'égal accès à l'instruction soit pleinement opérant et, d'autre part, que vous exerciez un contrôle normal sur le respect du principe d'égalité. Or, ces deux présupposés ne vont pas de soi.

**2.4.1** Il importe de relever d'abord que le champ d'application des dispositions critiquées diffère de celui qui régit les conditions dans lesquelles les étudiants étrangers non européens peuvent, selon des modalités que nous avons déjà évoquées, s'inscrire en première année de licence.

La plateforme *Parcoursup* n'est pas la voie par laquelle les candidats non européens (non ressortissant d'un Etat membre de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse) peuvent demander à s'inscrire en première année de licence. Depuis un décret du 13 mai 1971, l'inscription des étudiants étrangers dans les universités obéit à un régime particulier d'admission préalable qui n'a pas été intégré dans *Parcoursup*. Modifié à de nombreuses reprises, il est désormais codifié aux articles D. 612-11 et suivants du code de l'éducation. L'admission préalable est conduite soit, pour les candidats situés en France, directement auprès des universités<sup>7</sup>, soit,

<sup>7</sup> Arrêté du 30 mai 2013 relatif, pour les étudiants étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à

pour ceux qui sont situés à l'étranger, sur une plateforme intitulée « Etudes en France » aujourd'hui confiée à « Campus France », l'agence nationale chargée de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger. Dans cette procédure d'admission préalable, les candidats ne peuvent postuler que dans un nombre limité d'universités (aujourd'hui trois<sup>8</sup>). Cette procédure d'admission préalable n'a toutefois été rendue applicable qu'à l'entrée en première année de licence et par suite, les étrangers qui souhaitent venir en France pour suivre une formation autre que la première année de licence (BTS, écoles, IEP, IFSI...) doivent formuler leurs candidatures sur la plateforme *Parcoursup*.

Les dispositions que vous examinez aujourd'hui ne sont applicables qu'aux « candidats dont les études en France sont soumises à l'obtention d'un visa ». Or, si le CESEDA prévoit les conditions de délivrance d'un visa de long séjour pour suivre des études en France (L. 312-2), aucune formation de l'enseignement supérieur n'est juridiquement conditionnée à l'obtention d'un visa. Par suite, la formulation employée par le décret attaquée désigne une situation de fait : celle des étudiants étrangers qui, ainsi que le ministre l'indique dans son mémoire en défense, souhaitent rejoindre la France pour y suivre une formation. La limitation du nombre des vœux sur *Parcoursup*, pour les candidats étrangers, n'est donc pas applicable aux candidats étrangers qui résident sur le territoire national et ce quel que soit les conditions de régularité de leur séjour.

Pour examiner le moyen tiré de l'atteinte à l'égal accès à l'instruction, la présente affaire n'implique donc pas de traiter de la question, délicate et sensible, des conditions dans lesquelles les droits fondamentaux garantis par le Préambule de la Constitution de 1946 sont applicables aux étrangers en France, en particulier ceux qui n'y résident pas de manière stable et régulière.

**2.4.2** Il ne fait aucun doute que le principe d'égalité devant le service public de l'enseignement supérieur et le principe d'égal accès à l'instruction sont applicables aux étudiants étrangers qui résident en France. Par votre décision *GISTI* du 26 juillet 1982 (22931,22934, A) vous vous êtes fondé sur ces principes pour annuler les dispositions d'un décret relatif à l'inscription des étudiants étrangers dans les universités en tant qu'elles soumettaient les candidats étrangers ayant leur résidence en France à des règles particulières de choix d'un établissement. De même, une décision du 5 mai 1995, *M. M..* (129417, C) rendue dans un litige portant sur une demande d'annulation du refus d'inscription en deuxième année de médecine, vous avez écarté le moyen tiré de la rupture d'égalité entre étudiants Français et étrangers dans le déroulement des études en France en relevant que, pour l'accès au niveau supérieur de formation, tous les étudiants de première année avaient fait l'objet d'un classement unique.

S'agissant des étudiants qui viennent étudier en France, la question n'a pas été tranchée.

---

l'accord sur l'espace économique européen ou de la confédération helvétique, aux demandes d'admission à une première inscription en première année de licence, article 2.

<sup>8</sup> D. 612-16

Par votre décision 1<sup>er</sup> juillet 2020, *Association UNEDESEP et autres* déjà évoquée, vous avez rejeté les recours tendant à l'annulation d'une disposition réglementaire fixant les droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur en tant qu'elle fixait des droits plus élevés pour les étudiants dits « en mobilité internationale ». En vous fondant sur le coût de formation régi par l'arrêté attaqué et sur les dispositifs d'aide et d'exonération applicables, vous avez écarté le moyen tiré de l'atteinte à l'égal accès à l'instruction mais vous avez expressément réservé la question de savoir si les étudiants en mobilité internationale peuvent utilement invoquer les exigences qui découlent du 13<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de 1946. Par cette décision vous n'avez donc pas tranché la question de savoir si une personne étrangère admise dans une formation d'enseignement supérieur et qui a bénéficié d'un visa étudiant de long séjour pour venir en France, peut invoquer le principe d'égal accès à l'instruction pour critiquer les conditions (en l'espèce financières) requises à son inscription.

**3.1** La question qui est posée dans la présente affaire nous paraît toutefois plus simple et ne nécessite nullement de reprendre le débat savamment exposé par Frédéric Dieu dans ses conclusions sur l'affaire *UNEDESEP*. En effet, le décret et l'arrêté dont vous examinez aujourd'hui la légalité ne concernent que des personnes de nationalité étrangère, situées à l'étranger et qui ne sont ni inscrites dans un établissement d'enseignement supérieur ni titulaires d'un visa étudiant pour venir étudier en France, ni titulaire du diplôme ouvrant droit aux études supérieures en France.

Or, d'une part, le principe d'égal accès à l'instruction garanti par le 13<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de 1946 n'a pas une portée universelle qui imposerait que le service public de l'enseignement supérieur français soit accessible aux personnes qui ne sont pas ses ressortissants et ne se trouvent pas sur son territoire. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs admis une forme de territorialité des exigences qui résultent de ce 13<sup>ème</sup> alinéa en jugeant que l'obligation constitutionnelle d'organiser un enseignement public gratuit et laïque ne s'impose pas à l'Etat hors du territoire national et que le principe d'égalité devant la loi n'impose pas davantage la gratuité de la scolarité des enfants français scolarisés à l'étranger (décisions n° 2012-654 DC du 9 août 2012, 2<sup>ème</sup> LFR pour 2012, cons. 76).

D'autre part, pour citer la formule du Conseil constitutionnel « *Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national* » (Décision n° 93-325 DC, 13 août 1993, cons. 2). Vous jugez qu'en l'absence de toute disposition conventionnelle, législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa étudiant peut être refusé à un étranger, et eu égard à la nature d'une telle décision, l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard et peut se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public mais sur toute considération d'intérêt général, notamment, dans le cas d'une demande de visa étudiant, sur le caractère sérieux et cohérent du projet d'étude envisagé, qu'il lui revient d'apprécier (CE, Avis, 2/7 CHR, 24 février 2022, *M. P...*, n° 457798, A).

Par suite, en limitant le nombre de vœux que peuvent formuler sur *Parcoursup* les personnes étrangères souhaitant venir en France pour étudier, le pouvoir réglementaire ne nous semble pas avoir rétreint l'accès à un droit mais seulement organisé les conditions d'un accès qu'il n'était pas tenu d'organiser. La situation est assez comparable à celles des bourses qui peuvent être accordées aux élèves français étudiant à l'étranger (CE, 4/5 SSR, 19 septembre 2014, *M. J...*, n° 364385, A).

**3.2** En l'absence de toute exigence imposant la reconnaissance d'un tel droit d'accès, votre contrôle sur les dispositions réglementaires qui en organisent les modalités est nécessairement restreint. Il se rapproche d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation que vous retenez habituellement pour la légalité de dispositions qu'aucune norme supérieure n'encadre, y compris pour des mesures réglementaires (CE, 5/3 SSR, 19 juin 1992, *S...*, n°121861, B ; CE, 6/2 SSR, 20 mars 1992, *USP et autres*, n°111437, 111507, 111514, 111515, A).

Il faut toutefois en dire un peu plus sur la portée de ce contrôle car vous examinez conjointement le décret qui prévoit le principe d'une possibilité de limiter le nombre de candidatures à certaines formations, voire de les interdire, et l'arrêté qui met en œuvre la faculté de limitation. Le décret appelle un contrôle de la rationalité des critères qu'il fixe alors que l'arrêté, qui désigne les formations en cause et fixe le nombre des candidatures qui peuvent être présentées permet (outre le contrôle de la conformité au décret) un contrôle de l'absence de disproportion manifeste dans les choix opérés (CE, Assemblée, 28 juin 2002, *M. V...*, n° 220361, 228325, A).

**3.3** Dans ce cadre vous ne pourrez d'abord que rejeter les conclusions dirigées contre les dispositions du décret qui retient des critères objectifs et rationnels (le bon déroulement de la procédure, les caractéristiques des formations ainsi que leurs capacités d'accueil). Ensuite, sur les six formations pour lesquelles l'arrêté du 6 février limite à trois le nombre de vœux, figure d'abord les BTS, le diplôme de comptabilité générale, les formations de mise à niveau en hôtellerie restauration et les formations préparant au certificat de spécialisation (anciennement, les formations complémentaires). Le ministre indique que ces formations sont particulièrement impactées par la hausse des candidatures émanant de l'étranger, hausse qui a été constatée notamment depuis le relèvement des frais d'inscription en licence (alors que l'accès à ces formations demeure pour l'essentiel gratuit). Il en résulte que, depuis l'ouverture de *Parcoursup*, le nombre des candidatures en provenance de l'étranger a plus que triplé et que, pour une petite partie des formations ouvertes sur cette plateforme (808 sur plus de 20 000 pour être précis) ces candidatures sont désormais majoritaires.

S'agissant des IFSI – qui sont parmi les formations les plus demandées – le nombre des candidatures en provenance de l'étranger a également plus que triplé. Le ministre invoque, comme pour les autres formations, d'une part la charge administrative pour l'instruction de ces candidatures et d'autre part les effets qu'entraîne, sur la gestion des inscriptions et l'accueil des étudiants, le taux élevé de non confirmation de candidatures étrangères (faute de visas ou de moyens financiers).

Enfin, les autres formations désignées par l'arrêté (le diplôme de spécialisation professionnelle, le label « Passeport pour réussir et s'orienter », la « mention complémentaire » et la « formation complémentaire d'initiative locale ») sont destinées à l'orientation professionnelle en lien avec l'emploi local ce qui les rend inadaptées à un public étudiant venu en France seulement pour suivre des études.

Ni le choix de ces formations ni le nombre des vœux qui peuvent être présentées sur *Parcoursup* n'entraînent une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifient, et

**PCMNC :**

- Rejet de la requête