

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Séances du jeudi 15 février 2018

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	1169
2 <sup>e</sup> séance .....	1201
3 <sup>e</sup> séance .....	1249

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018**

142<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 15 février 2018**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME ANNIE GENEVARD

### 1. Accord avec Andorre relatif à la viabilité de routes nationales (p. 1171)

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE (p. 1171)

### 2. Protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (p. 1171)

PRÉSENTATION (p. 1171)

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

Mme Bérengère Poletti, rapporteure de la commission des affaires étrangères

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1174)

M. Guillaume Larrivé

M. Sylvain Waserman

Mme Béatrice Descamps

Mme Laurence Dumont

M. Éric Coquerel

M. Jean-Paul Lecoq

Mme Nicole Trisse

Mme Valérie Boyer

M. Éric Girardin

Mme Marine Le Pen

M. Fabien Di Filippo

M. Christophe Di Pompeo

Mme Valérie Thomas

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1185)

Article unique (p. 1185)

Mme Emmanuelle Ménard

M. Michel Castellani

VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE (p. 1186)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1186)

### 3. Orientation et réussite des étudiants (p. 1186)

PRÉSENTATION (p. 1186)

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

M. Gabriel Attal, rapporteur de la commission mixte paritaire

MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 1189)

Mme Sabine Rubin

M. Gabriel Attal, rapporteur

Mme Bénédicte Taurine

Mme Fannette Charvier

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1194)

Mme George Pau-Langevin

M. Éric Coquerel

Mme Marie-George Buffet

Mme Anne Brugnera

Mme Constance Le Grip

M. Philippe Berta

Mme Béatrice Descamps

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1200)

### 4. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 1200)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTENCE DE MME ANNIE GENEVARD

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## ACCORD AVEC ANDORRE RELATIF À LA VIABILITÉ DE ROUTES NATIONALES

### Procédure d'examen simplifiée

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, en application de l'article 103 du règlement, d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord international (n<sup>os</sup> 509, 640).

Ce texte n'ayant fait l'objet d'aucun amendement, je vais le mettre aux voix, en application de l'article 106 du règlement.

### VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

2

## PROTOCOLE N° 16 À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

### Discussion d'un projet de loi

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (n<sup>os</sup> 510, 642).

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, madame la rapporteure de la commission des affaires étrangères, mesdames et messieurs les députés, je dois d'abord vous présenter les excuses de Jean-Yves Le Drian, retenu par d'autres engagements et que je remplace devant vous ce matin.

La Cour européenne des droits de l'homme a une mission essentielle de défense des valeurs et principes qui fondent notre démocratie. La France est particulièrement attachée au respect des principes garantis par la convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'au rôle indispensable que joue la CEDH à cet égard.

Or celle-ci se trouve confrontée depuis plusieurs années à un risque d'engorgement susceptible de mettre en péril l'exercice de sa mission. Plusieurs réformes sont intervenues pour faire face à ce défi. Le protocole n° 16 à la convention est un nouvel instrument qui devrait permettre à la Cour de limiter l'afflux de requêtes en favorisant la mise en œuvre effective par les juridictions nationales des droits garantis par la convention, conformément au principe de subsidiarité.

En effet, le protocole n° 16 instaure un mécanisme permettant aux juridictions nationales suprêmes de saisir la Cour européenne des droits de l'homme pour avis sur des questions d'interprétation de la convention, ce qu'elles ne pouvaient pas faire jusqu'à présent. Véritable instrument du dialogue des juges, le protocole n° 16 permettra aux juridictions suprêmes nationales, chargées de veiller à la mise en œuvre effective des droits consacrés par la convention, de résoudre en amont les difficultés d'interprétation ou d'application des droits et libertés définis par la convention qui pourraient se présenter à elles. À terme, l'objectif poursuivi par l'instauration de ce mécanisme préventif est de réduire le nombre de requêtes portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et de limiter le risque de condamnation des États parties.

La procédure consultative prévue par le protocole n° 16 s'adresse aux juridictions suprêmes et non aux juridictions du fond, ce qui s'inscrit dans la logique de la convention, qui exige que les voies de recours internes aient été épuisées. Il appartient en effet aux juridictions suprêmes nationales, en application du principe de subsidiarité, de veiller à la bonne application de la convention. Il s'agit d'une simple faculté qui leur sera offerte. Ainsi cette procédure ne saurait en aucun cas être comparée à la procédure de question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne, laquelle est obligatoire pour les juridictions suprêmes.

Ces demandes d'avis seront soumises à un filtre opéré par un collège de la grande chambre de la Cour composé de cinq juges dont le juge national, avant, le cas échéant, d'être examinées par la grande chambre elle-même, formation supérieure de dix-sept juges comprenant là encore le juge national. L'État dont relève la juridiction ayant adressé la demande d'avis pourra, s'il le souhaite, produire des observations devant la grande chambre.

Outre que la procédure d'avis sera optionnelle, le protocole préserve entièrement le pouvoir des juridictions nationales de trancher elles-mêmes le litige puisque l'avis rendu par la Cour n'a pas de caractère contraignant. Ainsi, la ratification de ce protocole par la France s'inscrit dans la continuité des excellentes relations qui lient la France et la Cour européenne des droits de l'homme, et vient consolider le dialogue permanent entre les juridictions françaises et celle-ci.

Le Gouvernement entend désigner le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation comme les hautes juridictions françaises habilitées à saisir la Cour. Chacune de ces trois juridictions a en effet exprimé le souhait de pouvoir disposer de cette faculté, qui viendra renforcer le dialogue qu'elles entretiennent d'ores et déjà avec la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans le cadre du réseau des cours suprêmes.

Il est dans l'intérêt commun de l'Europe et de la France de ratifier ce protocole.

C'est l'intérêt de l'Europe parce que la possibilité, pour la Cour européenne des droits de l'homme, de se prononcer en amont sur une affaire devrait permettre de diminuer sa charge de travail, en lui permettant de trancher des questions de principe susceptibles de se poser dans de nombreux litiges. En évitant la multiplication de requêtes portant sur une même question, la Cour pourra ainsi résorber l'arriéré des affaires encore pendantes devant elle, qui se chiffrait à 56 250 au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

C'est aussi l'intérêt de la France car le protocole met à la disposition des plus hautes juridictions françaises un outil supplémentaire leur permettant de s'approprier la convention pour trancher elles-mêmes les litiges qui leur sont soumis. En assurant ainsi une protection encore plus effective des droits de l'homme au niveau national, ce nouvel outil contribuera au renforcement de l'autorité des décisions des juridictions nationales et au renforcement de l'État de droit, tout en assurant une mise en œuvre plus effective du principe de subsidiarité, qui est au cœur du système conventionnel. Enfin, la mise en œuvre de la procédure d'avis prévue par le protocole est de nature à préserver la France d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme, qui aura pu être évitée en amont.

Telles sont, madame la présidente, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés, les principales observations qu'appelle le protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui fait l'objet du projet de loi qu'il vous est proposé ce matin de ratifier. *(Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Bérengère Poletti, rapporteure de la commission des affaires étrangères.

**Mme Bérengère Poletti, rapporteure de la commission des affaires étrangères.** Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce protocole, adopté le 10 juillet 2013 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, s'inscrit dans une réflexion globale sur l'avenir du système de la CEDH, dont l'un des principaux défis est la résorption de son engorgement. Le nombre de requêtes devant la CEDH est en effet passé de 5 000 en 1989 à 26 000 en 2000, pour atteindre environ 150 000 au début des années 2010. On dénombre actuellement environ 65 000 requêtes pendantes devant la Cour contre environ 90 000 en juin 2017, mais le flux est bien loin de se tarir.

Le protocole n° 16 institue la possibilité, pour les juridictions suprêmes nationales, de saisir la CEDH à titre consultatif sur l'interprétation de la convention. Il s'agit de faciliter l'application de la jurisprudence de la CEDH au niveau national et de résoudre en amont les difficultés d'interprétation de la convention. À terme, l'objectif est aussi de réduire le nombre de requêtes portées devant la CEDH.

Ce protocole est conçu pour fonctionner de la manière la plus souple possible. Son entrée en vigueur n'exige pas la ratification de l'ensemble des parties à la convention. Les parties au protocole peuvent décider quelles juridictions internes sont habilitées à demander un avis. Ces dernières sont libres de formuler une demande d'avis. La Cour est libre de décider quelles demandes accepter et ses avis ne sont pas contraignants pour les juridictions qui les sollicitent.

Ce protocole a été activement soutenu par notre pays, dans un contexte d'interaction jugée beaucoup plus harmonieuse entre le droit de la convention et l'ordre national. Après des débuts marqués par des tensions, voire des conflits entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales, les représentants du Conseil d'État et de la Cour de cassation que j'ai auditionnés estiment que ces tensions ont été surmontées et nous avons adapté nos procédures en droit interne. Nos juridictions s'approprient de plus en plus les standards de la cour. De son côté, la CEDH comprend mieux et prend mieux en compte les particularités et contraintes nationales. Aujourd'hui, le climat et le dialogue sont jugés pleinement satisfaisants, voire excellents.

De fait, la France représente aujourd'hui un très faible pourcentage du contentieux de la CEDH : environ 1,6 %. Le nombre de condamnations contre la France a nettement diminué. Depuis plusieurs années, le nombre annuel d'arrêts rendus concernant la France est stable : autour d'une vingtaine, dont la moitié de constats en violation.

Si le protocole est activement soutenu par notre pays, je note cependant qu'il recueille une adhésion limitée parmi les autres membres du Conseil de l'Europe. À ce jour, seuls dix-huit États membres du Conseil de l'Europe l'ont signé et il n'a été ratifié que par huit d'entre eux. Deux autres États, l'Italie et les Pays-Bas, ayant annoncé avoir enclenché la procédure de ratification, le nombre de dix ratifications, requis pour permettre l'entrée en vigueur, devrait être rapidement atteint. Certains pays avaient d'emblée fait savoir qu'ils n'étaient pas intéressés – l'Allemagne, la Russie, la Pologne et le Royaume-Uni. D'autres pays n'y sont pas hostiles mais préfèrent dans un premier temps observer le fonctionnement du protocole avant éventuellement de le rejoindre – l'Irlande, la Suède et la Norvège.

Si des juridictions étrangères, en particulier les juridictions allemandes, ne sont apparemment pas intéressées par le mécanisme, je note que nos juridictions suprêmes l'accueillent avec beaucoup d'enthousiasme. Le système actuel, qui conduit la CEDH, après épuisement des voies de recours internes, à censurer leurs décisions leur semble structurellement porteur de tensions voire de conflits. Elles estiment par ailleurs que le système engendre par ailleurs de l'insécurité juridique et des débats stériles dont une procédure d'avis consultatif permettrait de faire l'économie.

Comme je l'ai indiqué, la procédure d'avis sera facultative, contrairement au mécanisme de la question préjudicielle. Il n'y aura aucune forme de mise sous tutelle de nos juridictions, qui apprécieront souverainement la nécessité ou l'opportunité de demander un avis. Le juge national restera le juge ordinaire d'application de la convention et il n'y aura pas lieu de craindre, selon la Cour de cassation et le Conseil

d'État, un usage excessif de cette procédure, d'autant que le champ de la saisine pour avis sera circonscrit. Un avis ne pourra être sollicité que dans le cadre d'un litige pendant. Il ne sera donc pas destiné à permettre un examen théorique de la législation. Les demandes d'avis consultatifs ne pourront porter que sur « des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la convention ou ses protocoles ».

Je précise également que ce sera la formation de la Cour de cassation devant laquelle l'affaire est pendante – chambre, chambre mixte ou assemblée plénière – qui aura l'initiative de la demande d'avis à la CEDH. Par ailleurs, l'avis ne pourra être demandé que par la Cour de cassation, le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel. Le protocole laisse aux États le choix de désigner les « plus hautes juridictions » habilitées à saisir la Cour européenne. Si le choix de la Cour de cassation et du Conseil d'État ne fait pas débat, le Gouvernement s'est interrogé sur la désignation du Conseil constitutionnel et il a souhaité s'en remettre à son avis. Le Conseil constitutionnel a donné un avis favorable en rappelant toutefois qu'il ne juge du respect de la convention que dans le cadre du contentieux électoral. Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, il s'inspire néanmoins de la jurisprudence de la CEDH et n'exclut pas de pouvoir juger utile, le cas échéant, de lui demander un avis. Je note en passant que le Conseil constitutionnel n'a sans doute pas été insensible à la perspective d'être qualifié de « haute juridiction ».

Enfin, la demande d'avis devra satisfaire certaines conditions procédurales : elle devra en particulier être motivée. La juridiction qui formulera la demande pourra l'accompagner d'un exposé de son propre avis. La Cour de cassation estime que cet avis pourrait contrevenir au principe du secret du délibéré mais cette position n'est pas partagée par le Conseil d'État, qui compte bien éclairer la Cour sur sa propre interprétation. Sur ce point précis, je pense qu'il faut encourager la position du Conseil d'État car l'avis des juridictions nationales peut être un vecteur très intéressant pour influencer l'évolution de la jurisprudence de la CEDH.

La Cour européenne des droits de l'homme disposera quant à elle du pouvoir discrétionnaire d'accepter ou non une demande. Cependant on peut s'attendre à ce qu'elle hésite à refuser une demande remplissant les différents critères que je viens d'énoncer, d'autant qu'elle devra motiver ses refus, ce qui a d'ailleurs suscité des réserves de sa part.

Je note que les avis ne seront pas contraignants mais qu'il serait contraire au bon sens qu'ils ne soient pas suivis, tant par les juridictions nationales que par la CEDH, sauf circonstances très exceptionnelles.

Par ailleurs, la Cour ne sera pas tenue par des délais pour rendre ses avis. La question des délais dans lesquels elle sera en mesure de répondre sera, me semble-t-il, assez déterminante pour le succès de la procédure. Le Conseil d'État estime que, pour certains contentieux, en matière électorale, économique, sociale notamment, des délais excédant trois à six mois pourraient effectivement avoir un fort effet dissuasif, d'autant que certains redoutent un engorgement encore plus important de la Cour à court terme, en raison du surcroît de travail occasionné par les avis. Ce risque est cependant limité par plusieurs facteurs, à commencer par l'entrée en vigueur progressive du protocole et le faible nombre de ratifications. Il est aussi limité par l'encadrement de la procédure, réservée aux plus hautes juridictions et aux questions de principe. Surtout, on peut espérer que la Cour, favorable à l'entrée

en vigueur du protocole et pleinement consciente des enjeux qu'il représente, sera particulièrement diligente dans sa mise en œuvre.

Enfin, il ne devrait pas y avoir de problème d'articulation entre la procédure d'avis et le mécanisme de la question préjudicielle, dans la mesure où cette dernière est obligatoire et, à ce titre, prioritaire.

Je note néanmoins qu'il existe toujours un risque de contradiction entre la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et celle de la Cour européenne des droits de l'homme, indépendamment d'ailleurs de la ratification du protocole n° 16. Si des mécanismes sont déjà prévus pour assurer la cohérence de leurs jurisprudences respectives, ils ne la garantissent pas. Je rappelle que la CJUE a rendu un avis 2/13 en date du 18 décembre 2014, qui rend très difficile l'adhésion de l'Union à la CEDH, pourtant prévue par les traités. Cet avis, fondé sur une argumentation qui a été jugée très contestable par la plupart des observateurs et témoigne d'un conflit de légitimité bien plus que d'un dialogue des juges, suscite bien des interrogations. On ne saurait se satisfaire, à défaut d'un résultat institutionnellement satisfaisant s'appuyant sur une adhésion en bonne et due forme de l'Union à la convention, que la cohérence du droit européen dépende autant de la bonne volonté des juges. Mais encore une fois, cette question est indépendante de l'existence ou non d'une procédure d'avis consultatif.

En conclusion, je vous invite à voter en faveur ce projet de loi, que la commission des affaires étrangères a adopté à l'unanimité. La procédure d'avis consultatif est attendue par nos juridictions nationales, qui estiment que cet instrument procédural, cet outil de dialogue, leur fait actuellement défaut. Il s'agit d'un instrument souple, qui me semble très utile et dont la bonne application dépendra largement de l'usage que les juridictions en feront. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR et sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires étrangères.

**Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la Cour européenne des droits de l'homme a la responsabilité essentielle, cela a été dit, de veiller au respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le protocole que nous examinons ce matin vise à renforcer le dialogue entre les juges de la CEDH et les plus hautes juridictions des États parties, en permettant à ces dernières de demander des avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation et à l'application de la convention avant de rendre leurs jugements. Ce faisant, nous assurerons une meilleure application de la convention et nous réduirons le risque de censure ultérieure par la CEDH. Ce protocole est soutenu par notre pays, qui a activement participé à son élaboration.

Cet outil de dialogue est souhaité de longue date par nos juridictions nationales, qui sont régulièrement confrontées à des difficultés d'interprétation de la convention, sans pouvoir interroger la Cour. Ainsi, il y a quelques années, le Conseil d'État a été saisi de requêtes mettant en cause l'interdiction légale de toute forme de syndicat dans les armées. En 2008, le Conseil d'État a confirmé cette interdiction totale, non sans hésitation et avec un doute sérieux sur sa conformité à la convention. Dans un arrêt du 2 octobre 2014, la Cour a censuré la décision du Conseil d'État, en estimant qu'une interdiction absolue violait l'article 11 de la convention.

Depuis lors, notre pays a accordé aux militaires un droit d'association professionnelle. Si le Conseil d'État avait eu la possibilité d'interroger la Cour de Strasbourg en amont, nous aurions pu nous épargner de l'insécurité juridique et un contentieux inutile.

**M. Guillaume Larrivé.** Et notre souveraineté ?

**Mme Marielle de Sarnez,** *présidente de la commission des affaires étrangères.* Cet exemple montre combien cette procédure d'avis consultatif nous fait actuellement défaut.

Après un échange approfondi au sujet du rapport de notre collègue Bérengère Poletti, que je remercie et félicite pour la qualité de son travail, la commission des affaires étrangères a adopté ce projet de loi à l'unanimité. Sa ratification par notre assemblée permettra à nos plus hautes juridictions, lorsqu'elles seront confrontées à une difficulté d'interprétation avant de rendre leur décision, de demander à être éclairées par la Cour de Strasbourg. Ce protocole sera aussi un outil au service de la CEDH, aujourd'hui confrontée à un afflux constant et massif de requêtes ; cela lui permettra de diminuer le nombre de contentieux portés devant elle.

**M. Guillaume Larrivé.** Alléluia !

**Mme Marielle de Sarnez,** *présidente de la commission des affaires étrangères.* Enfin, ce protocole renforcera les liens et le dialogue nécessaires entre nos juridictions et la CEDH, qui se sont fortement resserrés au cours des dix dernières années.

**M. Guillaume Larrivé.** Hélas !

**Mme Marielle de Sarnez,** *présidente de la commission des affaires étrangères.* D'une part, nos juridictions s'approprient de plus en plus les standards de la Cour : le bilan très positif de notre pays, depuis quelques années – seulement 1,6 % du contentieux de la CEDH concerne la France –, en témoigne. D'autre part, la Cour de Strasbourg est maintenant beaucoup plus à l'écoute des spécificités nationales.

Je crois donc essentiel de maintenir et de renforcer à l'avenir ce lien, ce dialogue, cette stratégie d'influence par le droit, et je ne doute pas que le protocole n° 16 y contribuera, comme il permettra – ainsi que l'a souligné le Président de la République, le 31 octobre dernier, devant la Cour européenne –, de renforcer considérablement notre socle juridique en matière de droits de l'homme et de participer ainsi au progrès collectif. C'est pourquoi j'invite notre assemblée à autoriser ce matin sa ratification. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM, MODEM et GDR.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Guillaume Larrivé.

**M. Guillaume Larrivé.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, faut-il accélérer la soumission de la France à la Cour européenne des droits de l'homme ? Je ne le crois pas. Ma conviction est que nous n'avons pas besoin de cette juridiction pour respecter les droits de l'homme, tout en respectant le droit de l'État à sauvegarder l'intérêt général. Notre pays, parmi les premiers, a su définir et bâtir un système juridique national de protection raisonnable des droits. Les fondements en ont été posés dès la Déclaration de 1789. Nos juridictions nationales les protègent entièrement depuis que tout justiciable peut saisir le Conseil constitutionnel pour faire valoir ses droits fondamentaux, par la voie d'exception, selon un mécanisme désormais très puissant mis en place il y a dix ans. Nous n'avons nul besoin de la CEDH pour protéger raisonnablement les droits de l'homme. D'autant qu'au fil des décennies, le

progressisme juridique apparent de la Cour européenne des droits de l'homme a accouché d'une vraie régression antidémocratique, très éloignée des intentions originelles des auteurs de la convention.

**M. Fabien Di Filippo.** Très bien !

**M. Guillaume Larrivé.** Ces dix dernières années, la jurisprudence de la Cour s'est déployée de manière très créative, et, j'ose le dire, de manière très hasardeuse, au mépris des intérêts de la France et sans considération pour la volonté du peuple français. C'est cette cour qui, voilà quelques années, dans un étrange arrêt Matelly, a jugé que la France devait cesser d'interdire les syndicats au sein de nos armées. C'est cette cour qui, dans l'arrêt Mugenzi et d'autres, a ordonné à la France d'augmenter encore le volume du regroupement familial. C'est cette cour qui, dans les arrêts Mennesson et Labassée, avance pas à pas vers la reconnaissance funeste des effets de la gestation pour autrui. C'est cette cour qui a toléré du bout des lèvres que la France interdise le port du voile intégral islamique, mais nous a fait la leçon en des termes lunaires, relevant de l'idéologie multiculturaliste, dans un arrêt SAS contre France. Pire encore, c'est cette cour qui a empêché notre République d'expulser le terroriste islamiste Djamel Beghal : quoique déchu de la nationalité française, il est désormais, par la volonté de ces mêmes juges, protégé contre toute expulsion. C'est encore cette cour qui, voilà quelques jours, a condamné notre pays pour avoir renvoyé en 2015 vers l'Algérie un individu condamné à la prison et à l'interdiction du territoire français pour son implication dans une organisation terroriste relevant des filières tchétchènes.

Ouvrons les yeux ! Par quel étrange renoncement notre pays peut-il accepter qu'une autorité supranationale extérieure lui reproche d'interdire absolument la burqa et lui impose de conserver en France des terroristes *ad vitam aeternam* ? Trop c'est trop ! Je ne suis pas favorable à ce que, au prétexte de fluidifier le dialogue des juges, on multiplie en réalité les canaux de subordination du système juridique français à la Cour européenne des droits de l'homme. Cette juridiction n'est pas et ne doit pas s'affirmer comme la cour suprême de l'ordre juridique français.

J'observe, au demeurant, que d'autres États européens parfaitement démocratiques, parfaitement conscients, comme nous tous, de la nécessité de préserver les droits de l'homme, ont la sagesse de refuser cette ratification. Je vous invite, mes chers collègues, à vous interroger sur le choix de la République fédérale d'Allemagne. Je constate de même, et c'est heureux, que le processus d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est désormais bloqué.

À bien des égards, c'est la Cour européenne des droits de l'homme qui, par sa jurisprudence hasardeuse des dix dernières années, a affaibli, aux yeux des défenseurs des droits de l'homme, la convention européenne des droits de l'homme, en oubliant qu'il existe un droit de l'État démocratique, un droit de l'État national à défendre l'intérêt général. Je crois qu'il nous appartient de le constater lucidement. Ma conviction, que je sais minoritaire dans cette assemblée, à l'instant présent, est que la protection des droits fondamentaux ne passe plus nécessairement aujourd'hui par la Cour européenne des droits de l'homme, mais par un vrai dialogue entre les juges nationaux et la Cour de justice de l'Union européenne, dans le cadre défini par les législateurs des différentes nations d'Europe.

**M. Fabien Di Filippo.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sylvain Waserman.



**M. Sylvain Waserman.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, je suis très heureux d'avoir la possibilité de m'adresser à vous ce matin non seulement sur la ratification du protocole n° 16 mais aussi, plus largement, sur le Conseil de l'Europe et la CEDH, surtout après les propos de notre collègue Guillaume Larrivé.

Je tiens d'abord, au nom du MODEM et en tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – et justement de la sous-commission chargée du suivi des décisions de la CEDH –, à dire combien il nous semble essentiel, fondamental, de ratifier le protocole n° 16 et, au-delà, de réaffirmer notre soutien au Conseil de l'Europe et à la CEDH. Car le Conseil de l'Europe est en crise, chers collègues. Il affronte une crise politique et financière, avec la Russie et la Turquie, une crise des valeurs – nous avons connu trois présidents en six mois – et une crise beaucoup plus profonde encore, avec la remise en cause de sa légitimité même, ainsi que de celle de la CEDH. Au cours des deux sessions auxquelles j'ai participé à Strasbourg, j'ai constaté que certains députés nous invectivaient dans l'hémicycle pour dire qu'en aucun cas la CEDH ou le Conseil de l'Europe n'étaient légitimes pour traiter de sujets internes à leur pays en matière de droits de l'homme : ce fut le cas, tout récemment, de collègues polonais ; des propos similaires ont été tenus de la part notamment des Allemands de l'AFD, lors de la session d'accueil des nouveaux élus ; beaucoup plus inquiétant, je l'ai également entendu de la bouche de collègues suisses, très libéraux, qui refusaient que la CEDH ait son mot à dire sur un cas qu'ils considéraient relever uniquement d'une logique nationale.

**M. Fabien Di Filippo.** Ils ont raison !

**M. Sylvain Waserman.** Dans ce contexte, chers collègues, j'estime que le rôle de la France est particulièrement important. Le Conseil de l'Europe est légitime pour traiter des sujets relatifs aux droits de l'homme, qui peuvent concerner, le cas échéant, un cas spécifique dans un pays donné. C'est bien sa mission et celle de son bras armé, la CEDH, de promouvoir les droits de l'homme et de dénoncer et de condamner les manquements. La CEDH est aujourd'hui le dernier recours d'un citoyen contre son propre État ; c'est un droit fondamental pour chacune et chacun des citoyens européens.

Vous l'avez dit, madame la présidente de la commission, Emmanuel Macron s'est rendu, le 31 octobre dernier, à Strasbourg, à la CEDH. C'était le premier Président de la République française à venir s'adresser aux juges de la Cour. Il a posé une question fondamentale, qui rejoint finalement les propos qui viennent d'être tenus par M. Larrivé : est-ce renoncer à sa souveraineté que d'accepter le rôle du Conseil de l'Europe et de la CEDH ? La réponse est claire et simple : non, ce n'est pas renoncer à sa souveraineté ; c'est au contraire faire un choix délibéré, en reconnaissant que les droits de l'homme n'ont pas de frontières et que l'interprétation locale ou la culture spécifique de tel ou tel n'a pas à contrecarrer la défense des droits de l'homme. En signant notre engagement au Conseil de l'Europe, nous affirmons que les droits de l'homme et leur respect dépassent le cadre des frontières nationales et ont un caractère universel.

Nous avons eu à plusieurs reprises ce débat essentiel avec nos collègues parlementaires – je salue Nicole Trisse, présidente de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe –, avec le juge français et avec l'ambassadeur de France auprès du Conseil de l'Europe, M. Jean-Baptiste Mattei. En termes de droit, nous affirmons que les décisions de la CEDH s'imposent à nous, même si

elles condamnent la France. En termes de valeurs, nous affirmons que les droits de l'homme ne sont pas l'affaire de tel ou tel, mais sont universels et s'imposent à tous. En termes de principes démocratiques, nous affirmons qu'il est important qu'un citoyen puisse invoquer la CEDH et de pouvoir défendre ses droits, y compris contre son propre État. Enfin, en termes politiques, nous affirmons notre soutien au Conseil de l'Europe et à la CEDH, parce qu'ils sont le fruit de notre tradition humaniste et de siècles de démocratie, et qu'ils constituent une étape importante de notre attachement profond et réel aux droits de l'homme.

Je citerai à mon tour quelques exemples. N'oublions pas, mes chers collègues, que c'est la jurisprudence de la CEDH qui est directement à l'origine de la dépénalisation de l'homosexualité en Irlande, de l'abolition des châtiments corporels dans les écoles britanniques ou encore de l'adoption par la France d'une législation encadrant les écoutes téléphoniques !

La jurisprudence de la CEDH et le protocole n° 16 ouvrent donc des possibilités. Sans reprendre les propos de Mme la présidente de la commission sur les spécificités du protocole n° 16, j'aimerais présenter trois éléments qui me semblent clés. Tout d'abord, je le dis à mon tour, il diminuera évidemment le nombre de contentieux potentiels, en rendant possible un renforcement du dialogue en amont entre les juridictions nationales et la CEDH. Ensuite, il réduira les zones de conflit entre les différentes instances. Enfin, il offrira de nouvelles garanties à nos juridictions puisqu'elles auront la faculté de s'exprimer lorsqu'elles saisiront la Cour pour avis, en proposant une lecture et une interprétation du droit conformes à nos souhaits, et donc d'influencer positivement l'ensemble de la jurisprudence de la CEDH.

Il est plus que jamais nécessaire de renforcer les liens entre nos juridictions nationales et la CEDH. À notre sens, le protocole n° 16 est essentiel. Je le dis avec d'autant plus de force que la Cour de cassation et le Conseil d'État estiment très utile cette faculté de saisine.

En conclusion, chers collègues, n'oublions pas que la ratification de ce protocole intervient à un moment déterminant et particulier de l'histoire du Conseil de l'Europe et de la CEDH. L'année 2019 marquera le soixantième anniversaire du Conseil de l'Europe, le soixante-dixième anniversaire des activités de la CEDH et le trentième anniversaire de la chute du mur de Berlin, fort en symbole. Par ailleurs, en 2019, la France occupera la présidence du Conseil de l'Europe, ce qui constituera une occasion unique de réaffirmer les valeurs et le rôle central du Conseil et de la CEDH. Je crois par conséquent que l'entrée en vigueur du protocole n° 16 en 2018 serait un progrès dans cette logique juridictionnelle.

Vous l'aurez compris, le groupe MODEM vous invite à voter ce projet de loi de ratification. En tant que député alsacien, la question des droits de l'homme et de la préservation des droits et des libertés revêt pour moi un sens particulier. Défendre les droits de l'homme pour les citoyens d'aujourd'hui, c'est aussi défendre l'héritage de ceux qui ont lutté pour ces droits et ces libertés, et que nous ne devons jamais oublier. Strasbourg, ville des citoyens européens, siège de la CEDH et du Conseil de l'Europe, et où se concentrent beaucoup d'autres institutions, comme le Parlement européen, qui placent le citoyen au cœur de leur action, prendra toute sa part dans ce débat. *(Applaudissements sur les bancs des groupes REM, MODEM et GDR.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Béatrice Descamps.

**Mme Béatrice Descamps.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, chers collègues, le projet de loi que nous examinons ce matin a pour but essentiel, vous le savez, d'améliorer le dialogue entre les juridictions nationales des quarante-sept pays membres du Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agit en effet de ratifier le protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui met en place un mécanisme de demande d'avis consultatif de la part des juges nationaux à la Cour européenne des droits de l'homme.

Avec le protocole n° 16, les plus hautes juridictions pourront désormais adresser à la CEDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la convention ou ses protocoles concernant une juridiction nationale dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. Les demandes d'avis pourront être rejetées de manière discrétionnaire, mais ce rejet devra tout de même être motivé. La recevabilité de ces demandes sera étudiée par un collège de cinq juges de la grande chambre, et c'est cette dernière qui donnera son avis consultatif. Cet avis, purement consultatif, ne fera en aucune façon office de décision, et les juges nationaux ne seront soumis à aucune obligation une fois qu'il sera émis.

C'est ce caractère consultatif qui pourrait paradoxalement être la principale critique de ce mécanisme, l'absence de caractère contraignant faisant craindre son inutilité. Toutefois, les avis exprimeront l'interprétation des dispositions de la convention telle que conçue par la CEDH, et il serait contraire au bon sens de ne pas les suivre, d'autant qu'en cas de saisine ultérieure, la grande chambre ne devrait pas se déjuger.

Le deuxième aspect critique serait le rallongement potentiel du temps de la procédure juridique en attendant la délivrance de l'avis de la Cour. En effet, le protocole ne prévoit pas de délai d'examen des demandes, même s'il est prévu qu'elles dernières bénéficient d'un traitement prioritaire. Il convient toutefois d'être vigilant sur ce point, monsieur le secrétaire d'État, le respect d'un délai relativement court étant très important, comme vous l'avez relevé dans votre rapport, madame Poletti. Des délais excessifs, de trois à six mois, pourraient avoir un effet dissuasif sur le recours à ce mécanisme.

Celui-ci permettra surtout d'analyser la situation sous un autre angle, plus objectif, et de faire avancer des affaires parfois compliquées. Bien qu'il ne s'agisse aucunement d'une obligation et que les États membres n'aient pas le devoir de s'en servir, ce protocole reste un outil important et intéressant sous plusieurs angles, d'abord pour ceux qui y auront recours.

Il répond à un réel besoin de gestion des affaires judiciaires au niveau européen, en permettant de diminuer le nombre de saisines de la CEDH. Les statistiques de la Cour européenne des droits de l'homme démontrent qu'au cours de l'année 2017, plus de 63 000 requêtes ont été déposées à la Cour européenne des droits de l'homme, soit une augmentation de 19 % par rapport à l'année précédente. Cependant, 49 400 d'entre elles ayant été déclarés irrecevables, pour différentes raisons, elles n'ont pas été traitées par un comité. Cette augmentation représente une charge de travail considérable. Les requêtes pourraient être traitées plus rapidement, avec plus de précision et dans de meilleures conditions.

En parallèle, le protocole d'avis consultatif permettrait de s'occuper de cas qui n'auraient pas été acceptés en tant que requêtes mais qui n'en restent pas moins importants aux yeux des demandeurs. Ces chiffres mettent en avant la nécessité du protocole, mais également celle de la reconnaissance de sa légitimité par les pays membres du Conseil de l'Europe.

Autre aspect bénéfique, le mécanisme des avis consultatifs permettra de faire converger progressivement le droit des quarante-sept pays membres du Conseil de l'Europe. Dans les faits, les législations des pays membres ne sont pas toutes identiques et les juges nationaux sont soumis aux influences de leur propre législation. Le simple fait que l'avis soit seulement consultatif est déjà un gage de clarification et de simplification dans la gestion des affaires judiciaires. Il existe bien un aspect inquisitoire puisque c'est un avis, mais il ne s'agit pas d'un arrêt ou d'une décision. Cette nuance est importante, car les échanges seront facilités.

Gage de démocratie et d'égalité, le paragraphe 2 de l'article 4 du protocole mentionne expressément que les opinions dissidentes seront autorisées et que les juges auront le droit d'exposer leur opinion suite à l'avis émis. Ce point est essentiel pour comprendre le but du protocole. Il sera ainsi possible de prendre du recul vis-à-vis des affaires et, grâce à l'expérience et l'expertise d'autres juges, et en se référant également à des cas similaires, d'avoir une meilleure approche du litige dont il est question. Le débat est aussi un aspect essentiel de ce protocole : c'est à travers le débat et la confrontation des différentes opinions qu'il est parfois possible de mieux comprendre la situation ; c'est seulement en engageant et en facilitant le dialogue que les litiges judiciaires peuvent être traités dans les meilleures conditions et de façon plus juste.

De plus, à travers ce protocole, il sera possible d'améliorer la convention européenne des droits de l'homme. La liberté et les droits de l'homme ne sont pas figés et doivent être approfondis ; la lutte pour y parvenir est plus ou moins intensive, mais permanente. La liberté et les droits de l'homme, dans leur définition même, sont voués à changer au fil des réflexions et des considérations.

Le protocole n° 16 est essentiel pour améliorer et assurer un dialogue ouvert entre les hautes instances juridiques du Conseil de l'Europe et ses quarante-sept États membres. C'est un pas de plus dans le renforcement de la démocratie au sein de l'Europe et de chaque pays membre. Il s'agit même d'une richesse, qui alimente une forme d'égalité entre tous les pays. Ce protocole a déjà été ratifié par huit pays membres et entrera en vigueur lorsque dix États l'auront ratifié. Nos différentes cultures et coutumes enrichissent les opinions et les débats.

C'est une richesse, et même une chance, que d'avoir à disposition de telles différences, qui définissent l'Europe. Cela peut effectivement poser des problèmes et aboutir à des impasses, mais il est de notre devoir de savoir utiliser ces procédés et d'en tirer tous les avantages possibles. Il est de notre devoir, et de celui de la Cour européenne des droits de l'homme, de continuer à œuvrer dans ce sens et d'inciter, voire de faciliter ce travail. Ce système est, en quelque sorte, un moyen de continuer à améliorer tout ce que nous avons déjà pu construire.

Le protocole n° 16 est nécessaire et représente un pas en avant vers l'harmonisation et la clarification des législations des membres du Conseil de l'Europe. Il constitue une avancée en matière de préservation des droits de l'homme ; il permettra d'améliorer ce qui a déjà été fait et de travailler

sur ce qui reste à faire. Pour toutes ces raisons, le groupe UDI, Agir et indépendants votera pour cette ratification. *(Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Laurence Dumont.

**Mme Laurence Dumont.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, mes chers collègues, face à l'augmentation extrême du nombre de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme – de 6 000 en 1989 à 150 000 par an au début des années 2010, je le répète –, il devenait urgent de trouver un moyen de palier l'engorgement de la juridiction de Strasbourg.

C'est tout l'objet du protocole n° 16, qui, en introduisant une procédure d'avis consultatif pour les juridictions suprêmes nationales devant la CEDH, instaure entre elles un dialogue nécessaire, à même de prévenir les conflits entre ces différents niveaux de juridiction. En effet, le système actuel, qui voit la CEDH, après épuisement des voies de recours internes, contredire les plus hautes juridictions nationales, ne pouvait que conduire à des tensions. *A contrario*, le protocole n° 16, qui prévoit pour les juridictions nationales la possibilité, dans le cadre de la procédure d'avis, de présenter leur propre opinion sur les cas litigieux, pourra aussi, paradoxalement, avoir pour conséquence de contribuer à influencer sur la CEDH.

Ce dialogue juridictionnel sera cependant tempéré par le fait que la Cour de Strasbourg pourra être saisie uniquement pour un litige pendant et sur des questions de principe. Elle disposera en outre du pouvoir discrétionnaire de refuser toute demande d'avis, à condition de motiver sa décision. La cohérence des avis consultatifs rendus par la CEDH avec sa jurisprudence ordinaire sera assurée par le fait que ceux-ci seront rendus par la grande chambre, son organe principal.

Je me félicite de l'inscription à l'ordre du jour de nos débats du projet de loi autorisant la ratification de ce protocole, qui permet de mettre en lumière le rôle fondamental de la Cour ainsi que l'augmentation du nombre de violations des droits de l'homme constatées dans l'Union européenne et son voisinage le plus proche, qui a amené la Cour à adapter ses procédures et à les assouplir mais aussi à renforcer son efficacité.

Ainsi, en 2017, la CEDH a statué sur près de 86 000 affaires, soit une augmentation de 123 % par rapport à 2016. Le nombre d'arrêtés rendus s'est élevé à 1 068, dont près de 523 l'ont été par un comité de trois juges, soit une augmentation de 70 % du nombre d'affaires jugées en comité. Le nombre de requêtes pendantes s'élevait à 80 000 fin 2016 et à 56 000 fin 2017, soit une baisse de près de 30 %. Celle-ci est essentiellement due au rapatriement des requêtes au niveau national pour divers motifs, principalement le non-épuisement des voies de recours internes et la radiation massive de litiges dans le cadre de procédures pilotes.

Il arrive en effet que la CEDH soit confrontée à des contentieux de masse dus à des problèmes structurels ou systémiques. Pour y remédier, elle a mis au point la procédure de l'arrêt pilote, qui enjoint les États, une fois les principes posés, à légiférer ou à adopter les mesures nécessaires, sous l'autorité du comité des ministres du Conseil de l'Europe.

À cet égard, il n'est pas inintéressant de se pencher sur la géographie des contentieux devant la CEDH. En 2016, l'augmentation importante du nombre de requêtes était

due à des recours contre la Turquie, après la tentative de coup d'État de juillet 2015 : près de 30 000 recours, soit une augmentation de 275 %. Actuellement, les plus gros pourvoyeurs de recours sont la Roumanie avec 9 900 requêtes, la Russie avec 7 700 requêtes, la Turquie avec 7 500 requêtes et l'Ukraine avec 7 100 requêtes.

Au-delà de la jurisprudence de la CEDH, se pose une question qu'il ne nous est pas permis d'éluder : la situation des droits de l'homme au sein même de l'Union européenne. Alors que ces principes fondamentaux ont été au cœur de sa création, plusieurs régimes populistes, notamment ceux de la Pologne et de la Hongrie, ont érigé leur légitimité en les remettant en cause. Alors que la procédure de sanction pour non-respect des droits de l'homme prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne semble inutilisable, il convient de s'interroger sur les moyens à employer pour mettre fin à ces situations où l'État de droit est menacé.

Ne nous y trompons pas : c'est la fermeté avec laquelle nous exigerons le respect de ces principes qui rendront à l'Union européenne sa popularité, pas des petits accommodements basés sur des non-dits prétendant sauver les apparences ! La renégociation des perspectives financières de l'Union européenne pour les années 2021-2026 pourrait être l'occasion de conditionner l'attribution des aides européennes au respect des principes de la démocratie et de l'État de droit. C'est un pis-aller mais il est nécessaire.

Dans le discours, déjà cité ce matin, qu'il a tenu devant la CEDH le 31 octobre dernier, le Président de la République affirmait que les droits de l'homme sont « un édifice que nous devons léguer intact aux générations suivantes ». Et il ajoutait : « Ce sera un combat. [...] Ce combat sera aussi celui de la France car en ce domaine, pour reprendre la belle formule de Victor Hugo qui fut aussi une des devises de Clemenceau, il y aura toujours plus de terres promises que de terrains gagnés. » Dans ce domaine aussi, on verra si le Président de la République française a, ou pas, les moyens de ses ambitions.

**M. Jean Lassalle.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Madame la présidente, chers collègues, le protocole n° 16 vise à renforcer le dialogue entre les juges de la Cour européenne des droits de l'homme et les juges nationaux, ce qui est une bonne chose. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme est l'institution garante des principes inscrits dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Créée en 1959 par le Conseil de l'Europe, elle exerce de nos jours une influence bien au-delà des frontières de l'Union européenne puisqu'elle rassemble quarante-sept États.

Le protocole que vous nous proposez de ratifier ouvre aux plus hautes juridictions des États parties à la convention la possibilité d'adresser à la CEDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions d'interprétation ou d'application des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Même si cette procédure sera facultative et même si – faut-il le rappeler ? – les avis rendus par la CEDH ne sont pas contraignants, cette évolution n'en demeure pas moins essentielle pour mieux respecter les droits humains fondamentaux. L'un de nos collègues évoquait tout à l'heure – il a depuis lors quitté l'hémicycle – son refus de la « soumission » de notre pays à la CEDH. Voilà qui est curieux, alors que les députés de ces mêmes bancs acceptent de se soumettre aux traités « austéritaires » et néolibéraux de l'Union européenne.

Le protocole vise également à résorber l'engorgement de la CEDH. En effet, le processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, qui compte désormais quarante-sept États membres, a manifestement entraîné un afflux massif de requêtes devant la CEDH. La structure du contrôle juridictionnel ainsi que ses conditions d'exercice ont dû être modifiées afin de permettre à la Cour de faire face efficacement au nombre croissant de requêtes dont elle est saisie. Le protocole qu'il nous est proposé de ratifier vise à répondre au nombre excessif de requêtes individuelles portées devant la CEDH, mais aussi au problème des mauvaises interprétations et applications de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les États membres et à l'insuffisance du dialogue entre eux et la CEDH.

Il a vocation à faciliter l'application de la jurisprudence de la CEDH au niveau national et à résoudre en amont les difficultés d'interprétation de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est en effet nécessaire de faciliter l'application de la jurisprudence de la CEDH, qui protège de nombreux droits humains fondamentaux. Citons notamment l'article 4 de la convention, qui proscrie l'esclavage et le travail forcé. Nous savons qu'on recense en Europe environ 600 000 esclaves modernes, que leur statut fragile maintient dans la précarité, tels les travailleurs migrants, notamment les sans-papiers et les demandeurs d'asile, qui sont les plus exposés au risque d'exploitation. En France – faut-il le rappeler? –, la justice peine à lutter contre le travail forcé, dont la pratique se répand notamment dans l'agriculture, la construction, l'industrie et la restauration.

**M. Jean Lassalle.** Partout, en somme!

**M. Éric Coquerel.** Il faudrait également poursuivre la mise en accord de notre droit avec l'article 5 de la convention, qui consacre le droit à la liberté et à la sûreté. Il prévoit notamment le droit d'être informé, dans une langue que l'on comprend, des raisons et des chefs d'accusation motivant l'arrestation, ainsi que le droit à un recours rapide devant un tribunal susceptible de déterminer la légalité de l'arrestation ou de la détention et le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. On peut se demander si la chasse aux migrants organisée actuellement et le projet de loi asile et immigration dont nous débattons prochainement respectent bien ces grands principes fondamentaux...

**M. Jean Lassalle.** Bien sûr que non!

**M. Éric Coquerel.** Je rappellerai quelques dispositions de ce texte: l'augmentation de la durée maximale de rétention administrative à 135 jours, qui brouille la frontière entre rétention et détention; la systématisation des obligations de quitter le territoire français; l'autorisation des fouilles de bagages et des inspections visuelles; automatisation de la prise des empreintes digitales et de la prise en photo des étrangers, considérés de fait comme des délinquants présumés. Bref, la Cour européenne des droits de l'homme aura fort à faire, je pense, avec la future loi que la majorité nous prépare!

Il convient également d'évoquer l'article 9 de la convention, qui garantit le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. D'autres articles – je ne les citerai pas tous ni n'en préciserai l'importance exhaustivement – portent sur la liberté d'expression ainsi que sur le droit à la vie de famille et à la vie privée. En outre, la jurisprudence récente de la CEDH reconnaît le droit à la vie privée au travail. Néanmoins, force est de constater que ces principes, si fonda-

mentaux soient-ils, sont loin d'être respectés partout, notamment en raison de l'extension sans aucune limite ni réglementation du télétravail.

Au-delà de la nécessaire amélioration de la communication entre les juges de la Cour européenne des droits de l'homme et ceux des juridictions nationales, nécessaire et prévue par le présent protocole, il faut travailler au renforcement de l'application de ces grands principes. Nous savons tous en effet que de nombreux pays, dont le nôtre, par exemple, s'affranchissent régulièrement du respect de certains droits fondamentaux.

Ainsi, la France a été condamnée six fois par des arrêts visant la rétention de familles comportant des enfants mineurs, ceux-ci subissant de ce fait un traitement allant à rencontre des articles 3, 5 et 8 de la convention européenne des droits de l'homme, relatifs respectivement à l'interdiction de la torture, au droit à la liberté et à la sûreté et au droit au respect de la vie privée et familiale. Pourtant, la France n'a toujours pas modifié sa législation et s'appête même à la durcir avec le projet de loi relatif à l'immigration.

En 2016, près de 4 500 enfants sur 45 000 personnes au total ont transité dans les centres de rétention administrative français. Cet enfermement, prévu pour les étrangers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement du territoire et ne pouvant quitter immédiatement le pays, est strictement encadré par la loi, qui prévoit notamment une limitation de durée, un contrôle juridictionnel et des conditions de rétention spécifiques. Rien n'a été laissé au hasard, sauf pour les mineurs.

Plusieurs associations, notamment France terre d'asile et la CIMADE, dénoncent dans leurs rapports annuels les dérives et les abus découlant de cette privation de liberté. Au cours de l'année 2016, plusieurs violations des droits de l'enfant ont été rapportées: certains enfants ont été enfermés dans des conditions inadaptées, arrachés des bras de leur mère, retenus plus longtemps que la loi ne le permet et même, notamment dans les Alpes-Maritimes, placés de force dans des trains, ce que la loi ne permet pas. Les enfants sont parfois soumis au même traitement que celui infligé aux adultes, en dépit de la spécificité de leurs besoins.

Notre pays a également été condamné à de nombreuses reprises en raison des conditions d'incarcération des condamnés et de l'état de ses prisons, jugées indignes et dégradantes pour les détenus – il est d'ailleurs très difficile d'y travailler, comme l'a démontré le récent mouvement social des personnels pénitentiaires. Sur ce point également, rien n'est fait depuis des décennies. Il faut rappeler que, si les prisons servent à punir, elles servent aussi à réhabiliter; en la matière, la France est très loin du compte.

En définitive, entre 1959 et 2012, la France a fait l'objet de huit condamnations par la CEDH pour discrimination, de vingt-deux pour traitements inhumains, de deux pour travail forcé, de deux pour torture, mais aussi de 257 condamnations pour défaut de procès équitable et de 271 pour lenteur de procédure.

Certes, la jurisprudence de la CEDH ne va pas toujours dans le bon sens à nos yeux, notamment en matière de respect de la laïcité, lorsque ses décisions sont contraires à notre loi de 1905. Au demeurant, l'État n'a pas attendu les décisions de la CEDH en la matière pour y déroger, avec le maintien du concordat en Alsace-Moselle, l'acceptation par Emmanuel Macron du titre de chanoine du Latran et ses récentes déclarations suggérant qu'il estime devoir organiser lui-même certaines religions en France.

Il n'en reste pas moins que la France devrait parfois écouter plus attentivement les recommandations de la CEDH. Le protocole n° 16 permettra d'améliorer le lien entre les juges nationaux et les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui, je le répète, est une bonne chose. C'est pourquoi nous voterons sa ratification. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, je suis assez heureux de la tenue, dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, d'un débat sur les droits de l'homme et surtout sur l'institution garantissant leur respect. Aux yeux des membres de notre groupe, il était en effet nécessaire, voire indispensable, d'examiner ce texte en séance publique, afin de pouvoir échanger nos opinions sur le sujet. Tel est le cas, ce qui est une bonne chose ; nous avons ainsi entendu plusieurs messages. Madame la présidente de la commission, chers collègues de la majorité, il serait bon que cela dure, que nous puissions débattre systématiquement des sujets abordés en commission des affaires étrangères et des principes qui guident notre réflexion. Je reste en effet persuadé que nous souscrivons globalement, sur presque tous les bancs de l'Assemblée, à des valeurs semblables en matière de droits de l'homme. En outre, ce débat permettra d'améliorer l'information de nos concitoyens à propos de l'esprit du protocole n° 16.

Issue en droite ligne du traumatisme causé par la violence de la Seconde Guerre mondiale, la construction d'organisations garanties du respect des droits de l'homme à l'échelle internationale s'est imposée comme une nécessité à nos aînés. L'ONU – l'Organisation des Nations unies – et le Conseil de l'Europe, puis la Communauté économique européenne, pour ne citer qu'eux, ont été placés, à partir des années 1950, sous le signe de la culture de paix et du rapprochement entre les peuples.

En Europe, le système repose sur la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur laquelle veillent les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe, en matière politique et diplomatique, notamment par le biais de son Assemblée parlementaire, et, en matière juridique, par celui de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce duo constitue l'alpha et l'oméga du respect des droits de l'homme dans toute l'Europe, de la Russie au Portugal et de l'Islande à Chypre.

Nous devons en être fiers et ne jamais hésiter à valoriser, partout où nous allons, le fait que notre pays accueille sur son sol, à Strasbourg, à la fois le Conseil de l'Europe, son assemblée parlementaire et la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci n'a pas été implantée en France par pur hasard : la France est un pays pivot de la construction européenne, et son histoire intellectuelle fait de notre pays l'un des porte-étendards des droits de l'homme.

Le protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est un texte concret qui permettra à la Cour européenne des droits de l'homme de voir sa mission renforcée et mieux reconnue, tout en respectant le principe de subsidiarité, qui est au cœur de la construction juridique européenne et respecte les États membres – notion importante, souvent évoquée dans cet hémicycle. Grâce à ce protocole, les pays membres du Conseil de l'Europe vont pouvoir demander à la CEDH de rendre des avis consultatifs sur des dossiers. Le dialogue entre les juges nationaux et les juges de la CEDH s'en

trouvera renforcé. En allégeant sa charge, ce protocole permettra aussi d'accélérer les jugements de la Cour. C'est une bonne chose pour faire valoir les droits des citoyens.

Mais le vote de ce protocole ne doit pas nous faire oublier que la situation de cette juridiction est complexe et reste précaire. La paix se construit au quotidien, et ses instruments doivent être sans cesse surveillés, sans cesse soutenus. Totale-ment engorgée, la CEDH a subi une explosion du nombre de requêtes, dont le nombre est passé de 5 000 en 1989 à près de 130 000 en 2013. Ces chiffres, au-delà des problèmes d'organisation qu'ils posent, montrent aussi la grande confiance que les citoyens ont dans cette institution, devenue incontournable pour les problèmes liés aux droits de l'homme.

C'est une bonne chose, car la Cour est durablement installée dans un contexte géopolitique défavorable à son épanouissement. Plusieurs événements affaiblissent la CEDH et le Conseil de l'Europe : la Russie est en crise ouverte avec le Conseil de l'Europe depuis l'annexion de la Crimée et a même drastiquement réduit sa contribution financière à l'institution ; la Turquie a fait valider une Constitution taillée sur mesure pour l'autocrate Erdogan, qui porte un coup violent aux principes mêmes de la CEDH, malgré de réguliers rappels du Conseil de l'Europe ; la situation des réfugiés en Europe, rappelée par mon collègue Coquerel, soulève la question des droits de l'homme dans les pays qui considèrent ces réfugiés comme des problèmes – ces temps-ci, la France ne s'honore pas systématiquement sur le sujet.

L'époque est à la culture de guerre et non pas à la culture de paix, et ce qui est fort dommageable. L'après-guerre et la volonté d'en finir avec la violence guerrière semblent malheureusement lointaines. Il appartient à la Cour d'être la garante de nos principes, et il nous appartient de la valoriser pour continuer à faire triompher la discussion et la diplomatie sur la poudre et les canons.

Je veux pour preuve de ces difficultés du protocole que nous nous apprêtons à ratifier qu'il n'a été signé que par dix-huit membres du Conseil de l'Europe, qui en compte quarante-sept. Heureusement, la France, l'Italie et les Pays-Bas s'appêtant à rejoindre les huit pays qui l'ont déjà ratifié, la barre des dix sera franchie, ce qui fera entrer le protocole en vigueur pour ces États.

Le protocole n° 16 est donc une nouvelle pierre apportée à l'édifice ambitieux de construction concrète d'un espace du respect des droits de l'homme, avec des garde-fous à l'échelle de l'Europe continentale.

Je veux cependant redire ici le problème de représentation politique de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Pour les parlementaires, il semble que le respect des droits de l'opposition soit fondamental. Pourtant, l'opposition de l'Assemblée nationale n'est pas représentée correctement dans l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Je redemande ici officiellement le droit, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine et le groupe La France insoumise, de disposer d'un siège, d'une suppléance, dans cette assemblée. La situation actuelle constitue une atteinte à la pluralité de la représentation nationale que je me devais de dénoncer ici. M. Jean-Claude Mignon, ancien député du groupe Les Républicains et président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe entre 2012 et 2014, m'a d'ailleurs fait connaître sa surprise quant à l'attitude de l'Assemblée nationale à ce sujet. Il sait de quoi il parle : la France a toujours voulu démontrer, par le pluralisme de sa délégation, la force de sa démocratie. Mes chers collègues du groupe La République

en marche, par votre choix, vous avez, cachés derrière le fait majoritaire, affiché un réel sectarisme. Mais il n'est pas trop tard pour revenir sur cette erreur. La majorité de notre chambre, qui a su rectifier certaines erreurs eu égard au respect de la pluralité, notamment pour la questure, devrait s'en inspirer pour revoir la distribution des sièges dans l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Au-delà du cas français, évidemment mineur par rapport à certaines violations des droits de l'homme au sein d'autres États membres du Conseil de l'Europe, le Conseil et son bras juridique, la CEDH, ont du mal à faire respecter leurs décisions. J'en veux pour preuve la situation de la Turquie, qui fait actuellement l'objet d'une procédure de suivi par le Conseil de l'Europe mais qui possède peu de marges de pression sur le régime d'Ankara. Des députés déchus de leur poste, comme cela arrive de plus en plus en Turquie, d'autres à qui l'on confisque leur passeport afin d'entraver leurs déplacements à Strasbourg ou à Bruxelles, comme ce fut le cas pour la députée Feleknaş Uca : c'est une honte pour l'Europe et un échec pour la diplomatie parlementaire !

Les droits de l'homme concernent aussi les parlementaires. Dans les pays peu regardants sur le respect de ces droits, les parlementaires prennent d'énormes risques. C'est dans ce cadre que je me suis déplacé en Turquie, en novembre dernier, pour aller assister au procès de deux députés turcs du parti progressiste HDP. Il faut valoriser le rôle de la France dans ces actions. La diplomatie parlementaire, lorsqu'elle n'est pas collée à la diplomatie de l'État, peut l'enrichir. Détachée de certaines problématiques encombrantes, inhérentes au dialogue d'État à État, la diplomatie parlementaire se construit sur des relations plus personnelles. Même si elle est moins visible que la diplomatie d'État, elle est efficace, j'en suis convaincu.

Il serait ainsi intéressant de s'appuyer sur la diplomatie parlementaire pour ouvrir le chantier de la responsabilité sociale des multinationales au Conseil de l'Europe, en vue de faire respecter les droits humains et environnementaux dans les chaînes de sous-traitance. Hier après-midi, avec mes collègues Dominique Potier et Mireille Clapot, nous avons tenu un colloque sur ce sujet. La France a voté une loi ambitieuse l'année dernière à ce propos. La diplomatie parlementaire et étatique française s'honorerait à soulever cette question au sein du Conseil de l'Europe. Construire un monde plus juste fait partie de la mission du Conseil européen et de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce chantier est fondamental pour l'amélioration des conditions de vie des salariés d'entreprise comme pour l'avenir de notre planète.

Les députés communistes et le groupe de la Gauche démocrate et républicaine souhaitent réaffirmer leur engagement en faveur de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil de l'Europe. Je profite de ma présence à cette tribune pour exprimer notre solidarité envers tous les parlementaires et plus largement tous les citoyens qui voient leurs droits bafoués. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NG et FI ainsi que sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Trisse.

**Mme Nicole Trisse.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, mes chers collègues, permettez-moi avant tout de remercier la commission des affaires étrangères d'avoir choisi l'une des membres de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'APCE, délégation que je préside, en l'occurrence notre collègue

Bérengère Poletti, comme rapporteure sur ce projet de loi important et attendu. Je me réjouis par ailleurs, comme M. Lecoq, que l'examen de ce texte échappe à la procédure simplifiée, car cela nous permet d'avoir des échanges approfondis à son sujet dans l'hémicycle ce matin.

Le protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales vise à instaurer un mécanisme optionnel de consultation de la Cour européenne des droits de l'homme par les plus hautes juridictions nationales de notre pays, à savoir le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation. L'idée est de permettre à ces juridictions nationales de solliciter, si elles le souhaitent, l'éclairage de la CEDH sur des questions de principe d'une certaine gravité touchant à l'interprétation des dispositions de la convention du 4 novembre 1950, dans le but d'éviter des recours ultérieurs à Strasbourg.

Ce mécanisme issu des réflexions engagées après les conférences d'Interlaken, en 2010, et de Brighton, en 2012, vise une meilleure prise en considération par nos juridictions des orientations de cette convention européenne, dans l'intérêt même des justiciables français, afin d'éviter autant que possible les condamnations de la France pour manquements aux droits ouverts par ladite convention.

Notre pays est d'ores et déjà exemplaire en matière de contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme. La délégation française a eu l'occasion de se pencher sur cette question avec les responsables de la direction des affaires juridiques et de la sous-direction des droits de l'homme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, lors d'une audition à l'Assemblée nationale, le 20 décembre dernier. Plus récemment, lors de la dernière session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 23 janvier, nous en avons discuté au siège de la CEDH, avec son Président, M. Guido Raimondi, et le juge français, M. André Potocki.

En 2017, quelque 360 requêtes ont été examinées concernant notre pays, et la Cour n'a conclu à des manquements de la France à la convention que dans six affaires seulement. À titre de comparaison, le nombre de violations par la Russie a avoisiné les 200 condamnations.

Cette vigilance quant au respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme constitue, je crois pouvoir le dire, une certaine nouveauté. Dès son élection, le Président de la République a reçu le secrétaire général du Conseil de l'Europe ainsi que le président de la Cour à l'Élysée. Le 31 octobre dernier, il s'est rendu à Strasbourg, où il a prononcé un discours clair sur son soutien et celui de la France au travail de la Cour, sur la portée des décisions de celle-ci et les valeurs qui lient les États membres du Conseil de l'Europe.

Le fait que le présent texte soit inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée constitue un signal supplémentaire de l'attachement de la France à l'œuvre de la Cour de Strasbourg, l'une des plus anciennes juridictions internationales existantes et la seule présente sur notre territoire. Le protocole n° 16, une fois ratifié par la France, permettra d'améliorer encore le respect dans notre pays de tous les droits prévus par la convention européenne, pour le plus grand profit de l'ensemble de nos concitoyens. Cette ratification, souhaitée par les plus hautes juridictions françaises, leur permettra d'être plus efficaces et de résoudre plus rapidement bien des litiges.

Je suis heureuse, pour ma part, de contribuer à cette avancée concrète pour les Français, à cette construction de ce que le Président de la République, dans son discours du 31 octobre dernier devant la Cour, qualifiait de « cercle vertueux qu'au fil des décennies, nous avons construit ensemble » et qui « fait de l'Europe un havre unique pour les droits de l'homme ».

Ainsi, c'est avec conviction mais aussi avec une grande fierté que je voterai en faveur de ce projet de loi, car – je cite encore le Président – « ce serait [...] une erreur de ne pas parachever cette construction ». (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Boyer.

**Mme Valérie Boyer.** Madame la présidente, mes chers collègues, nous devons nous prononcer ce matin sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce protocole a pour objectif de renforcer le dialogue entre les juges de la Cour européenne des droits de l'homme et les juges nationaux, en permettant à la CEDH de rendre des avis consultatifs à la demande de ces derniers. Même si ces avis seront purement consultatifs, je veux ce matin faire part de mes inquiétudes concernant la montée en puissance de la CEDH.

Depuis un certain nombre d'années, la saisine de cette cour qui siège à Strasbourg a dérivé vers la quasi-automaticité après épuisement des voies de recours internes. Alors qu'elle n'était saisie que de 5 000 requêtes en 1990, douze ans plus tard, le nombre de requêtes atteignait 35 000. Elle connaît à présent plus de 60 000 requêtes par an, soit une hausse de 1 200 %. Cette situation a empiré avec l'entrée en vigueur du protocole n° 11, qui prévoit que le recours individuel devienne automatique, sans que les États membres ne puissent s'y opposer.

Soyons lucides ! Malheureusement, de moins en moins de Français croient en l'Europe. Pour l'Européenne convaincue et militante que je suis, c'est très douloureux. Selon une étude américaine de juin 2017, les partisans d'un repli national restent les plus nombreux : 39 % en France et 42 % en moyenne dans le reste de l'Europe. Ces chiffres doivent nous alarmer.

La montée en puissance de la CEDH renforce l'opinion négative à son égard de ceux qui souhaitent retrouver plus de souveraineté. D'ailleurs, seulement dix-huit États membres du Conseil de l'Europe sur quarante-sept ont signé le protocole n° 16, et seulement huit l'ont ratifié. En effet, la plupart des pays souhaitent en connaître les premiers résultats avant de se prononcer, notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Russie ou la Pologne.

Face aux dernières prises de position de la CEDH, j'en appelle à la prudence. La Cour de Strasbourg exerce une influence considérable sur notre droit, souvent contestable, et contestée dans de nombreux pays, apparaissant parfois comme une sorte de gouvernement des juges à la légitimité discutable.

**M. Thibault Bazin.** Elle a raison !

**Mme Valérie Boyer.** Quelques exemples : je pourrais vous parler longuement des arrêts du 26 juin 2014 dans lesquels la Cour a considéré que le refus opposé par la France de transcrire les actes de naissance établis à la suite d'une gestation pour autrui à l'étranger était contraire au droit au respect de la vie privée des enfants, ce qui est faux, puisque ces enfants possèdent un état civil. Elle nous encourage ainsi à

enrichir le marché des mères porteuses – je rappelle au passage que les tarifs d'une GPA atteignent 30 000 à 170 000 euros selon les pays.

La Cour de Strasbourg a également imposé la présence d'un avocat dès le début de la garde à vue. Si cette mesure constitue une avancée incontestable pour les libertés, elle complique durablement le travail des policiers, déjà surchargés. Elle fait ainsi primer la procédure sur l'efficacité policière.

La Cour favorise également le regroupement familial et empêche les expulsions des étrangers en situation irrégulière, en s'appuyant sur le respect de leur vie privée et familiale.

À l'heure où notre pays reste menacé par le terrorisme, c'est en matière de lutte contre le terrorisme que la jurisprudence de la Cour paraît la plus contestable et contraire aux mesures qui doivent être prises. Ainsi, chacun le sait, la Cour a récemment condamné la France pour avoir renvoyé vers l'Algérie, en février 2015, un de ses ressortissants condamné en 2006 à sept ans de prison et à une interdiction de territoire pour son implication dans une organisation terroriste ! La Cour reproche à la France de ne pas avoir respecté deux principes de la convention européenne des droits de l'homme : l'obligation de maintenir sur son territoire un individu dont le recours a été accepté par la Cour de Strasbourg ; mais aussi celle de ne pas renvoyer des ressortissants vers des pays dans lesquels ils s'exposent « à un risque réel et sérieux » de mauvais traitements, y compris la torture. Cette jurisprudence n'est pas isolée. La France a été condamnée à plusieurs reprises, notamment en septembre 2011 dans le cas de Djamel Beghal, considéré comme l'émir des frères Kouachi et d'Amedy Coulibaly, auteurs des tueries de Paris de janvier 2015.

Je ne remets pas en cause les principes fondamentaux de la convention européenne des droits de l'homme, qui a rassemblé les peuples européens et fait de l'Europe un havre. Mais nous laissons aujourd'hui des juges azerbaïdjanais, albanais, moldaves, géorgiens ou turcs, dont les pays, convenons-en, ont une conception très particulière des droits de l'homme, avoir une influence considérable sur notre droit ! Conçue comme un rempart contre le totalitarisme, la Cour de Strasbourg est devenue aujourd'hui, à l'image de Golem, une créature incontrôlable échappant à ses créateurs.

Ce protocole fait courir non pas le risque de limiter le nombre de recours, chers collègues, mais celui d'arriver à une autocensure, puisque l'avis consultatif se substituera aux recours actuels. Soyons donc prudents !

Gardienne intouchable des droits de l'homme, la CEDH interprète de plus en plus librement les législations nationales, devenant à la fois législateur et cour suprême. Nous avons fait de la convention européenne une Constitution *bis*, à l'insu des peuples européens.

Comme l'a écrit Montesquieu, un pouvoir doit être limité par un autre pouvoir. Nous abandonnons le pouvoir législatif au profit du pouvoir judiciaire. La situation actuelle est déjà complexe ; je ne comprends pas pourquoi nous devons nous précipiter. Quel est notre intérêt ? Pourquoi donner davantage de pouvoir à la CEDH au lieu de conserver une véritable marge de manœuvre sur nombre de sujets, à l'instar de l'Allemagne ?

**Mme la présidente.** Je vous remercie, ma chère collègue.

**Mme Valérie Boyer.** J'en termine. (*Protestations sur les bancs du groupe REM.*) Je pense, par exemple, que nous devons revoir les conditions de saisine et les compétences de la CEDH en ce qui concerne la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme.

Mes chers collègues, n'affaiblissons pas davantage l'autonomie juridique de la France! (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Girardin.

**M. Éric Girardin.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, chers collègues, la ratification du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une étape importante dans la construction de l'Europe des droits et des libertés, au profit des citoyens européens.

En France, ce protocole offrira au Conseil d'État, à la Cour de cassation et, dans une moindre mesure, au Conseil constitutionnel la possibilité de saisir par question préjudicielle la Cour européenne de Strasbourg sur l'application ou l'interprétation de la convention européenne dans le cadre d'une affaire contentieuse.

Ce nouvel outil confortera la protection des droits de l'homme et évitera l'émergence de jurisprudences dissonantes ou dissidentes entre les cours françaises et la Cour de Strasbourg, qui garantissent toutes l'application des droits reconnus dans la convention européenne. Il limitera les risques de condamnation de la France *a posteriori*.

En adoptant le présent projet de loi, nous pouvons aujourd'hui nous positionner comme l'un des premiers pays à le ratifier, sachant qu'il n'entrera en application que quand dix États l'auront fait. Seulement huit États membres du Conseil de l'Europe sur quarante-sept l'ont ratifié, parmi lesquels, pour le moment, aucun grand État de l'Europe occidentale, mais nous savons que l'Italie et les Pays-Bas ont enclenché leur procédure de ratification. La France, pays des droits de l'homme, qui a toujours défendu leur universalité en s'appuyant sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, doit rester active dans ce combat.

Si les droits et libertés reconnus par la convention européenne des droits de l'homme font partie de ce corpus de règles qui protège les citoyens et qui est appliqué par nos juges du fait du principe de subsidiarité, notre pays a pendant longtemps été réticent à faire entrer cette convention dans son ordre juridique. Il ne l'a ratifiée que tardivement, en 1974, et n'a ouvert la possibilité de saisine individuelle directe de la Cour à ses citoyens qu'en 1981.

À l'époque, le droit européen et les juridictions européennes supranationales – Cour de Strasbourg et Cour de Luxembourg – étaient regardés avec inquiétude et circonspection. De cette période, on retiendra la tension entre le Conseil d'État et la Cour de justice des communautés européennes, dans l'affaire Cohn-Bendit de 1978, il y a déjà quarante ans, et cette appréciation de Bruno Genevois, alors commissaire du gouvernement : « il ne doit y avoir ni gouvernement des juges, ni guerre des juges. Il doit y avoir une place pour le dialogue des juges ».

Aujourd'hui, ce dialogue des juges se développe fortement avec le mécanisme de la question préjudicielle : d'une part, en droit interne, avec la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, introduite en 2008, permettant au Conseil d'État et à la Cour de cassation de saisir le Conseil constitutionnel ; d'autre part, dans le droit communautaire,

avec le renvoi préjudiciel offert aux juges nationaux vers la Cour de justice de l'Union européenne pour l'interprétation et la validité du droit communautaire. Ces questions préjudicielles fonctionnent bien. Elles ont conforté les bonnes relations entre les juges des différentes juridictions et favorisé l'uniformisation de l'application du droit. Elles ont fait la preuve de leur efficacité et de leur nécessité.

Avec le protocole n° 16 et cette nouvelle question préjudicielle, nous accomplissons une étape supplémentaire dans le dialogue des juges, l'affirmation de l'État de droit et la protection des droits et libertés reconnus aux femmes et hommes en France et en Europe.

Pour qu'il y ait dialogue, il faut que l'échange soit réciproque. Il est ainsi prévu que, dans le cadre de la question préjudicielle, le juge national puisse faire part de ses observations et donc exprimer un point de vue. Les juges de la Cour européenne pourront aussi se nourrir des observations ou des positions des cours suprêmes.

La construction des droits de l'homme en Europe reposera donc sur un travail commun de la Cour européenne de Strasbourg et des cours suprêmes des États membres. L'existence de la question préjudicielle va restreindre les contentieux individuels en dissuadant les justiciables de s'adresser à la Cour de Strasbourg *a posteriori*.

Dans une période où le terrorisme exige des règles plus contraignantes et des limitations de libertés pour garantir la sécurité, la protection des droits et libertés des citoyens par les juges est d'autant plus importante et nécessaire au bon équilibre.

Le Conseil d'État a considérablement renforcé son contrôle sur la situation des prisonniers, en appliquant la lettre de la convention européenne des droits de l'homme et en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Il a ainsi consolidé son contrôle sur les actes dans les prisons.

La question préjudicielle crée une nouvelle coopération entre la Cour européenne des droits de l'homme et les cours françaises, mais aussi avec les autres cours des États européens, au service de nos concitoyens. C'est donc un nouveau pas dans la construction d'une Europe des droits et des libertés, d'une Europe au service des droits de l'homme, que le groupe La République en marche soutient. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Bruno Joncour.** Bravo !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marine Le Pen.

**Mme Marine Le Pen.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, j'avoue avoir toujours du mal à comprendre ce qui pousse les dirigeants français à donner des pans de notre souveraineté à des organismes supranationaux. Ont-ils peur du pouvoir ? Ou, plus grave, pensent-ils que la France, qui a inventé les droits de l'homme, a besoin d'une structure supranationale pour lui en rappeler l'obligation de respect du fond et de la forme ?

Le protocole n° 16, dont vous nous demandez aujourd'hui d'autoriser la ratification, est incontestablement une nouvelle atteinte à la souveraineté de la France, une nouvelle atteinte à l'indépendance nationale et une preuve de défiance à l'égard de notre pays. En effet, il renforce la place de la CEDH dans notre ordre judiciaire, déjà exorbitante. Plus grave, il renforce sa place dans le domaine législatif et réglementaire car, désormais, presque toute action réalisée par le pouvoir sera *in fine* soumise au bon vouloir de ces juges étrangers.



Si je n'étais pas aussi farouchement attachée à l'indépendance de mon pays, je pourrais dire que ce texte a pourtant une qualité : il nous fera gagner du temps. En effet, en demandant en amont l'avis de la CEDH, la France pourra directement se plier à son bon vouloir, anticiper ses ordres, en quelque sorte. La loi française sera pratiquement soumise à autorisation préalable de la CEDH.

Certes, en vertu de l'article 5 du protocole, les avis ne seront pas contraignants, mais il faudrait être bien crédule pour croire que la CEDH rendrait un avis dans un sens puis jugerait dans un autre lorsqu'elle serait saisie par le justiciable auquel la France n'aurait pas appliqué l'avis préalable. Bref, cet article est un artifice auquel seuls les naïfs peuvent croire !

Votre exemple sur les associations de militaires était tout à fait révélateur, madame la présidente de la commission.

Entre souveraineté et soumission, mon choix est vite fait ; le vôtre aussi semble-t-il. Car où sont la souveraineté et la sécurité de la France quand elle se fait condamner pour avoir expulsé un terroriste algérien condamné par les tribunaux français ? Où sont la souveraineté et la sécurité de la France lorsqu'elle est condamnée à verser des milliers d'euros à des pirates somaliens qui s'étaient attaqués à des bateaux français ? Où est la souveraineté de la France quand la CEDH l'oblige à reconnaître une fausse filiation aux enfants nés de GPA, alors même que cette pratique est interdite en France ? Je pourrais malheureusement multiplier les exemples. La CEDH est devenue une force de désarmement massive des États. Soumis à la CEDH, ceux-ci ne peuvent ni protéger leur peuple, ni leur permettre de choisir leur modèle de société. Il ne me semble pas exagéré de reprendre l'expression « gouvernement des juges ».

Le problème vient du fait que la CEDH s'est profondément transformée au fil du temps. Au départ, son but était la promotion des droits de l'homme à partir de la convention européenne des droits de l'homme, texte presque plus philosophique que juridique dont la France est, j'ose le dire, l'une des principales génitrices. Mais la CEDH est devenue un organe politique extrêmement puissant, grisé par son propre pouvoir, exorbitant : pas de légitimité démocratique et aucun compte à rendre. Ne trouvez-vous pas qu'il y a un problème, vous qui avez toujours le mot « démocratie » à la bouche ?

En tout cas, ceux qui ont bien compris le danger d'adhérer la CEDH, ce sont vos amis dirigeants de l'Union européenne, car celle-ci n'est toujours pas signataire de la convention...

Mais attention, cette soumission n'est pas une fatalité ! Puisque vous semblez envisager une réforme constitutionnelle, permettez-moi de vous faire une suggestion : inscrire dans notre Constitution que la Constitution est la norme suprême de l'ordre juridique français et que, de fait, aucune décision ne pourrait aller à son encontre. Voilà qui rétablirait le respect du principe fondateur de notre République : « La souveraineté nationale appartient au peuple ».

Vous l'aurez compris, nous ne voterons pas ce texte car nous refusons que des juges étrangers fassent et défassent la loi en France. Nous ne voterons pas ce texte car nous sommes bien trop attachés à la souveraineté et à l'indépendance de la France.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Fabien Di Filippo.

**M. Fabien Di Filippo.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification du fameux protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des

droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le présent débat porte non pas sur l'euro-scepticisme ou le fédéralisme, loin de là, mais sur le respect des citoyens français et la légitimité démocratique de nos institutions.

Le protocole prévoit que les plus hautes juridictions d'une haute partie contractante – c'est-à-dire, pour nous, la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel – peuvent demander un avis à la CEDH « sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles ». Théoriquement, l'avis rendu est purement consultatif et n'a pas de caractère contraignant, mais l'exemple que vous avez fourni, madame la rapporteure, est frappant : si on se conforme d'emblée à un avis, on n'a plus la possibilité de faire valoir nos droits ensuite. Autrement dit, on se couche directement.

**M. Guillaume Larrivé.** Exactement !

**M. Fabien Di Filippo.** Dans les faits, on enfonce un clou de plus dans le cercueil de la souveraineté française et l'on fait de la CEDH la juridiction suprême, surplombant toutes nos juridictions et nos lois et nous imposant ses interprétations, quelles qu'elles soient.

**Mme Valérie Boyer et M. Guillaume Larrivé.** Très juste !

**M. Fabien Di Filippo.** Qui plus est, l'examen de ce protocole doit nous amener à nous poser des questions sur le rôle, le fonctionnement et les compétences de la CEDH. Le Gouvernement a la possibilité, s'il en a la volonté politique, de renégocier les conditions de saisine et les compétences de la CEDH. Je voudrais, à cet égard, évoquer le protocole n° 11, entré en vigueur en 1998. Ce protocole doit être revu : certaines requêtes ne devraient pas pouvoir être examinées par la CEDH ; les hautes parties contractantes devraient pouvoir intervenir dans certains cas, notamment lorsque ces requêtes proviennent de terroristes menaçant notre sécurité nationale.

Actuellement, des terroristes binationaux, voire étrangers, condamnés par des juridictions européennes ne se privent pas de saisir la Cour de Strasbourg et de demander en même temps l'asile politique pour éviter l'expulsion vers leur pays d'origine. La CEDH a déjà tranché en leur faveur en prononçant plusieurs sanctions contre la France, le Royaume-Uni ou la Belgique. Je le dis clairement : c'est une attaque contre la souveraineté des États membres et leur sécurité nationale.

**M. Guillaume Larrivé.** Très juste !

**M. Fabien Di Filippo.** Je rappelle l'interdiction faite au gouvernement français de l'époque, en 2009, d'expulser Kamel Daoudi vers l'Algérie. Celui-ci avait été interpellé la même année dans le cadre d'une opération de démantèlement d'un groupe radical islamiste affilié à Al-Qaïda et soupçonné d'avoir préparé un attentat suicide contre l'ambassade des États-Unis à Paris. La Cour a jugé – tenez-vous bien – que, compte tenu « du degré de son implication dans les réseaux de la mouvance de l'islamisme radical », « il est raisonnable de penser que [...], du fait de l'intérêt qu'il peut représenter pour les services de sécurité algériens », M. Daoudi « pourrait faire l'objet, à son arrivée en Algérie, de traitements inhumains et dégradants ». Autrement dit, plus le terroriste est dangereux, moins il peut être expulsé. La Cour a confirmé cette décision en décembre 2009, interdisant ainsi à la France d'expulser un terroriste pourtant condamné par sa justice et allouant même à l'intéressé 4 500 euros pour frais et dépens.

S'agissant toujours du terrorisme, le 4 décembre 2014, la CEDH a condamné la France à verser 52 000 euros de dommages et intérêts à des pirates somaliens en réparation d'un « dommage moral », celui d'avoir été présentés à un juge d'instruction avec quarante-huit heures de retard. Je précise que ces pirates avaient été arrêtés en 2008 pour avoir pris en otage des navires français, *Le Ponant* et *Le Carré d'As*.

En matière de droit de la famille, la France a été condamnée par deux arrêts de la CEDH, en juin 2014, faute d'avoir transcrit à l'état civil français les actes de naissance d'enfants nés à l'étranger par mère porteuse. Alors même que lesdits arrêts du 26 juin 2014 concèdent à la France le droit de ne pas reconnaître la gestation pour autrui, qui est à ce jour, je le rappelle, interdite en France en vertu du principe d'indisponibilité du corps humain, la CEDH, au nom de « l'intérêt supérieur de l'enfant », oblige la République française à reconnaître tous les actes d'état civil effectués à l'étranger même lorsque la naissance est l'aboutissement d'une fraude à la loi française. Ces arrêts réduisent ainsi à néant la liberté des États de ne pas reconnaître d'effets juridiques à la GPA. Or le recours aux mères porteuses est un acte grave, qui revient à considérer qu'un enfant peut être un produit qu'on achète, et la femme qui le fabrique, sa mère, un outil de production.

À nouveau, le 27 janvier 2015, la CEDH a condamné l'Italie pour avoir retiré à un couple qui avait violé la loi italienne l'enfant qu'il avait acheté 49 000 euros en Russie auprès d'une société spécialisée dans la GPA, et à lui verser 30 000 euros de dommages et intérêts. Les élus nationaux, tout comme les citoyens qu'ils représentent, ne peuvent plus accepter que certains juges s'arrogent la possibilité d'octroyer des droits en bafouant des dispositions démocratiquement établies et en détournant les principes du droit; qu'ils s'arrogent, au nom de positions dogmatiques et politiques et sans bénéficier d'aucune légitimité démocratique, le droit de bafouer nos principes fondamentaux et de dévoyer les droits de l'homme, qui devraient être un rempart contre l'indignité et l'exploitation. Donc, je vous le dis: c'est rendre service à la construction européenne que de tenir ici, devant vous, un tel discours de vérité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Di Pompeo.

**M. Christophe Di Pompeo.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, mes chers collègues, la Cour européenne des droits de l'homme a été instituée le 4 novembre 1950. Elle est chargée de veiller au respect des droits garantis par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, contrôle qu'elle exerce dans les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. Force est de constater qu'elle est victime de son succès, ce dont nous pouvons, je le pense, nous féliciter collectivement. Depuis dix ans, nous assistons à une augmentation de 10 % par an en moyenne du nombre des saisines, lequel dépasse aujourd'hui les 60 000. Étant donné le contexte juridique, nous pouvons estimer que ce phénomène, loin de se tarir, va connaître une forte croissance.

Pour garantir une efficacité optimale de la mise en œuvre pratique des principes de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'ensemble des pays concernés, une conférence sur l'avenir de la CEDH s'est tenue. Elle a proposé d'attribuer une fonction consultative à la Cour, en optant, de façon raisonnable, pour le caractère non contraignant de ses avis, conformément au principe de subsidiarité européen.

C'est donc fort logiquement que nous examinons aujourd'hui la ratification du protocole n° 16 à la convention, qui a été adopté le 10 juillet 2013 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ce protocole institue un nouveau mécanisme, qui interviendra en amont de la saisine proprement dite par des particuliers ou des associations et qui permettra à la Cour de rendre des avis non contraignants à destination des plus hautes juridictions nationales et des gouvernements concernés.

Au-delà d'une amélioration réelle dans l'harmonisation des règles et du droit au sein des États membres, il faut voir ici une volonté manifeste d'instaurer un dialogue permanent entre juges nationaux et européens et de clarifier le droit par la création d'une jurisprudence européenne harmonieuse. S'il est vrai que la convention européenne des droits de l'homme ne constitue pas aujourd'hui un outil juridique formellement intégré à l'ordre juridique de l'Union européenne, il n'en demeure pas moins que les droits fondamentaux reconnus par la convention font partie intégrante du droit de l'Union européenne en tant que principes généraux.

Concernant le nouveau mécanisme proposé, ce sont les juridictions nationales qui jugeront de l'opportunité de la saisine. Une fois saisie, et après instruction, la CEDH décidera de rendre ou non un avis. Si elle décide de le faire, les juges de la CEDH pourront dûment se prononcer et transmettre leur avis à la fois à la haute juridiction qui le demande et à l'État concerné. Il ne s'agit pas, nous le voyons, d'instaurer une primauté de la CEDH sur nos hautes juridictions nationales, car les avis rendus ne seront que consultatifs et n'auront pas à être suivis *ipso facto*. En revanche, les consultations *a priori* par les hautes juridictions nationales permettront, à n'en point douter, une affirmation plus forte des principes contenus dans la convention et un dialogue constructif pour le droit national; le sentiment d'intégration européen en sera plus prégnant au sein de la justice française.

Pour la France, ce sont le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation qui seront habilités à saisir la CEDH pour avis, en français, lorsqu'ils le jugeront utile, et cela, bien entendu, sur des faits ayant trait aux principes de la convention. Ces trois juridictions et elles seules auront le pouvoir d'apprécier l'opportunité de la saisine; les parties au litige ne l'auront en aucun cas. Néanmoins, dans le cas où l'avis rendu par la CEDH ne serait pas suivi par une juridiction nationale, les parties au litige auront toujours la possibilité, en vertu de l'article 34 de la convention, d'exercer leur droit de recours individuel, ce qui leur permettra alors, de manière inédite, de se prévaloir devant la CEDH de l'avis rendu *a priori* dans une affaire nationale.

L'objectif est donc de prévenir autant que faire se peut, en anticipant les violations de la convention et en évitant que de nombreuses requêtes ne viennent alourdir le fonctionnement de la CEDH, tout en renforçant, nous l'avons dit, le dialogue des juges. Ce protocole est non contraignant; il n'aura que peu d'impact sur le fonctionnement et le travail de nos administrations et de nos juridictions, mais il améliorera, à n'en point douter, les outils juridiques de nos hautes juridictions nationales et, surtout, de tous les justiciables français. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Valérie Thomas.

**Mme Valérie Thomas.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, madame la rapporteure, mes chers collègues, il est des aubes tardives qui ne sont pas dénuées d'espoir. Elles sont même

souvent faites de ces révolutions longtemps attendues, de ces décisions devenues inespérées, de ces absences trop longues à effacer. L'histoire de l'Europe, que les pères fondateurs ont construite, est faite de ces grandes victoires, de ces petites avancées, indispensables, de traités fondateurs et de poignées de main qui rapprochent les peuples. La création du Conseil de l'Europe puis l'adoption de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales font partie de ces grands moments dont, parfois, nous ne mesurons plus la portée, ou pas toute la portée.

Plus de trente ans : c'est le temps qu'il a fallu à la France pour ratifier la convention européenne des droits de l'homme. Et il a fallu attendre trente-neuf ans, près de deux générations, pour que les citoyens français puissent l'invoquer directement. Pourtant, plus personne n' imagine aujourd'hui que nous ne puissions pas nous en réclamer. Quand des forces politiques, chez nos voisins, contestent ou mettent en doute les fondements de la démocratie, par exemple la séparation des pouvoirs, quand certains dirigeants de notre monde le refont à l'aune de leur imagination, recourant aux *fake news* et faisant craindre, parfois, l'apparition de *fake laws*,...

**M. Jean-Paul Lecoq**, *In french, please !*

**Mme Valérie Thomas.** ...la convention européenne des droits de l'homme est un phare, à l'instar de notre Constitution ou de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans une période où les lignes se troublent, où certains perdent de vue ce que le droit et la justice ont pu apporter à nos sociétés, à notre civilisation et à nous tous, elle constitue une garantie que, toujours, les valeurs, les principes et les règles que nous partageons resteront gravés dans le cœur de nos démocraties, que chacun d'entre nous pourra toujours s'en prévaloir.

Mes chers collègues, comme l'ont dit certains orateurs qui m'ont précédée, la ratification du protocole n° 16, qui offrira à nos cours nationales la possibilité d'interroger la Cour européenne des droits de l'homme, viendra d'une certaine façon compléter la construction européenne. Alors que la France avait tant attendu pour faire entrer la convention dans son droit de manière pleinement effective, elle sera aujourd'hui l'un des premiers États à ratifier ce protocole. L'autorisation de cette ratification confirmera l'attachement de notre majorité, derrière le Président de la République, à une ambition européenne renouvelée. Cette ratification montrera que le souffle que nous avons donné depuis notre élection n'est pas que parole, mais aussi acte. C'est notamment pour cette vision européenne volontariste que nous avons été élus, et nous devons nous montrer à la hauteur de cette promesse.

**M. Fabien Di Filippo.** En nous couchant !

**Mme Valérie Thomas.** Nous avons déjà adopté deux résolutions à ce sujet dans cet hémicycle, l'une pour rappeler notre attachement aux symboles de l'Union européenne, l'autre pour faire part de notre volonté de nous engager pour un nouveau traité de l'Élysée.

**M. Fabien Di Filippo.** Vous étiez d'ailleurs très nombreux ce jour-là !

**Mme Valérie Thomas.** Ratifier ce protocole aujourd'hui, c'est aussi s'inscrire dans un mouvement de notre histoire. En effet, très souvent, les grandes avancées européennes, tant celles de l'Union que celles du Conseil de l'Europe, se sont faites dans des grands moments de progrès : 1974, date de la ratification de la convention, c'est aussi Simone Veil et le

droit à l'interruption volontaire de grossesse ; 1981, date de l'accès à la saisine pour les citoyens, c'est aussi Robert Badinter œuvrant pour l'abolition de la peine de mort.

Mes chers collègues, ce protocole, qui viendra consacrer le dialogue des juges et permettra à nos cours nationales de saisir la CEDH, est un beau texte. C'est pour toutes ces raisons que je voterai l'autorisation de ratification. Mon groupe et moi-même vous invitons à faire de même. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe REM et sur quelques bancs du groupe MODEM.*)

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**Mme la présidente.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, l'article unique du projet de loi.

#### Article unique

**Mme la présidente.** Deux orateurs sont inscrits sur l'article unique.

La parole est d'abord à Mme Emmanuelle Ménard.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Aujourd'hui, une nouvelle fois, en vertu du principe du « toujours plus loin », par cette ratification que certains appellent de leurs vœux, on voudrait soumettre un peu plus la France à l'Europe, plus particulièrement à la CEDH. Or on ne peut pas ne pas s'interroger sur le véritable problème que pose cette soumission de la France à la CEDH au regard de décisions rendues dans des domaines aussi importants que le terrorisme, la sécurité ou la GPA.

Ce qui me pose problème, en réalité, c'est qu'aucun peuple ne participe à la désignation des membres de cette instance, qui n'est contrôlée par personne. Les peuples ont depuis longtemps été évacués, alors que la faculté de décider de leur destin, à tout le moins, le choix de leurs représentants, dans le cadre d'institutions démocratiques, est censée être la base de l'État de droit. C'est bien là notre préoccupation majeure : on creuse encore un peu plus le fossé entre les peuples et l'Europe. La volonté d'éloigner toujours un peu plus les citoyens des centres de décision devient une marque de fabrique de nos gouvernements : les maires sont remplacés par les agglomérations ou les communautés de communes ; les départements sont remplacés par les grandes régions ; aujourd'hui, nos juges nationaux sont supplantés par la CEDH.

S'abriter derrière le caractère consultatif des avis est pour le moins hypocrite. On peut lire dans votre propre rapport, madame la rapporteure, qu'« il serait contraire au bon sens de ne pas les suivre ». Par conséquent, il est probable que les juridictions nationales iront dans le même sens que les avis rendus par la CEDH. Bref, c'est un pas de plus vers la justice prédictive que vous semblez appeler de vos vœux. Nous ne pouvons, en conscience, nous soumettre un peu plus.

Je le répète, la CEDH ne doit pas être considérée comme le dernier degré de notre ordre juridictionnel. La protection des droits fondamentaux doit revenir à nos juges. Ils sont compétents et conscients de ce qu'est l'intérêt général français, alors faisons leur confiance.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Castellani.

**M. Michel Castellani.** Sur le fond, nous n'avons pas d'objection à ce que les hautes juridictions nationales puissent recueillir un avis consultatif auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous ne nourrissons à l'égard de cette institution aucun autre sentiment que le respect.

Cela dit, le recours à la procédure de consultation prévue par le protocole n° 16 pose une double question incidente. D'abord, on sait qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité des lois qui lui seraient déférées à la convention européenne des droits de l'homme, puisqu'il considère qu'il n'a pas à « examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ». En somme, il demanderait un avis sans avoir à en tenir compte, ce qui nous semble une bizarrerie.

Ensuite, si le Conseil constitutionnel se voit accorder le droit de faire usage de la procédure, il sera *de facto* qualifié de haute juridiction, ce qu'il n'est pas actuellement, ses membres n'ayant pas le statut de magistrat. On notera, au passage, que le Conseil serait qualifié de juridiction au titre de la procédure de la demande d'avis à la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne lui reconnaît pas cette qualification, ce qui serait, à tout le moins, un paradoxe. Il appartient au Parlement d'apprécier si le Conseil constitutionnel peut ou non bénéficier de la qualification de juridiction. Le sujet nous semble mériter un débat dans cet hémicycle.

#### VOTE SUR L'ARTICLE UNIQUE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

*(L'article unique est adopté, ainsi que l'ensemble du projet de loi.)*

#### *Suspension et reprise de la séance*

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à onze heures quinze, est reprise à onze heures vingt-cinq.)*

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

3

### ORIENTATION ET RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS

#### *Commission mixte paritaire*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants (n° 663).

#### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

**Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.** Madame la présidente, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire,

cher Bruno Studer, monsieur le rapporteur de la commission mixte paritaire, cher Gabriel Attal, mesdames et messieurs les députés, au cœur du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants, il y a une ambition : celle d'accompagner plus de lycéens et d'étudiants vers l'enseignement supérieur et vers la réussite. C'est l'épine dorsale de ce texte, c'est la boussole que je me suis fixée et c'est cet objectif, je le sais, que nous avons très largement partagé au long de chacune des étapes du travail parlementaire.

Chacun l'a bien vu, la massification s'est faite, à l'école comme à l'université, et c'est une bonne chose, mais la démocratisation reste à faire : l'accomplir et la réussir, c'est là le défi qui s'offre à nous. C'est la raison pour laquelle, au-delà des dysfonctionnements inacceptables qu'a connus la procédure d'entrée dans l'enseignement supérieur, le Gouvernement a souhaité construire un plan étudiants qui saisisse dans sa globalité la question de l'accès aux études supérieures, dans ses composantes pédagogiques, mais aussi matérielles. Le plan étudiants est un bloc ; il apporte des réponses concrètes à des questions concrètes, et ne sépare pas l'accompagnement pédagogique des politiques de prévention et de l'action en faveur de la vie étudiante.

Forte de cette ambition, je me suis attachée, tout au long de la préparation et de l'examen de ce projet de loi, à engager le dialogue le plus large possible avec l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et des forces politiques représentées dans cet hémicycle. En effet, l'enjeu est particulièrement important ; l'avenir de notre jeunesse est l'une des grandes causes qui peuvent rassembler très largement.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité asseoir ce projet sur une base saine et solide, en ouvrant dès le mois de juillet une large concertation et en la conduisant tout au long de l'été. La voix de chacun a été écoutée et entendue, enrichissant ainsi encore ce plan étudiants qui, je le disais à l'instant, traduit une vision d'ensemble et une exigence globale : celles d'être aux côtés de notre jeunesse, de l'informer, de l'accompagner et de lui rendre la liberté de faire de vrais choix, c'est-à-dire des choix informés et construits. Nous le devons à l'ensemble de notre jeunesse. L'enjeu – primordial – est bien de rendre tous nos futurs étudiants maîtres de leur avenir, quel que soit leur projet et quels que soient leur territoire ou leur milieu d'origine.

Aujourd'hui, nous le savons, tous ne sont pas égaux face à notre système d'enseignement supérieur. Les inégalités sont là, entre filières, entre territoires, entre catégories socio-professionnelles. L'ambition du Gouvernement est de les réduire, non pas en diminuant la liberté de certains, mais bien au contraire en permettant à chacun des futurs étudiants d'être pleinement maître de ses choix. La liberté de décider de son avenir ne peut être un privilège ; elle doit être garantie à tous. C'est tout le sens de ce plan étudiants. Identifier les voies et les moyens d'y parvenir en apportant des réponses précises et concrètes aux difficultés rencontrées par les étudiants, voilà ce que nous avons fait ensemble.

Je veux souligner la qualité remarquable du travail parlementaire conduit sur ce texte, en particulier par l'Assemblée nationale, qui a fait plus que poser sa marque sur ce projet : elle se l'est approprié et lui a donné son sens. Dès le stade de l'examen en commission des affaires culturelles, sous la houlette du président Bruno Studer, que je tiens à remercier chaleureusement, vous avez profondément fait évoluer ce texte. Je pense naturellement aux nombreux amendements adoptés sur l'initiative de votre rapporteur, Gabriel Attal – que je salue lui aussi très chaleureusement –, qui ont contribué à faire de Parcoursup la plateforme unique d'entrée dans les formations supérieures publiques ou recon-

nues par l'État. Je pense également, dans un registre différent, à l'entrée des étudiants au conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance maladie – CNAM – ou à l'introduction d'un cadre national des attendus. Enfin, je salue la volonté du rapporteur d'assurer l'égalité entre tous les étudiants en retenant le principe d'un montant unique pour la contribution vie étudiante, et ce quel que soit le niveau d'études.

La commission des affaires sociales a aussi travaillé à structurer le champ de la prévention étudiante. Un programme annuel de prévention sera conduit dans le prolongement des actions menées au niveau national par le ministère des solidarités et de la santé. Au niveau local, les conférences de prévention étudiantes réuniront tous les acteurs, pour relever quotidiennement ce défi.

Les groupes politiques ont largement contribué à ces évolutions du projet de loi. Je remercie chaleureusement Anne Brugnera et l'ensemble des membres du groupe La République en marche, ainsi que Philippe Berta, pour le groupe MODEM. Tous ont participé à ces travaux dans un esprit d'ouverture, de dialogue et de responsabilité, et de nombreux amendements ont pu être adoptés.

L'adoption de ces amendements a permis d'aller beaucoup plus loin en prenant en compte les situations particulières de nombre de bacheliers. C'est à votre instigation que, non seulement les futurs étudiants en situation de handicap, mais aussi les bacheliers ultramarins ou des lycées français de l'étranger ont pu trouver toute leur place dans ce dispositif. Vos amendements ont permis de définir un juste équilibre, garantissant à chacun, quelle que soit sa situation, toutes les chances d'accéder dans les meilleures conditions à l'enseignement supérieur, ce qui est l'objectif du texte.

Vous avez également eu un souci permanent en matière de contrôle et d'évaluation du dispositif. Outre le rapport sur l'application du bon fonctionnement de la procédure, je salue le travail mené par Cédric Villani sur la publicité du code source de l'algorithme de la plateforme Parcoursup. C'est essentiel pour rétablir la confiance qui avait été mise à mal par les difficultés rencontrées l'été dernier.

L'opposition a, elle aussi, pris toute sa place. Si je ne minore pas les divergences profondes qui peuvent nous séparer, il était essentiel que le débat ait lieu – et il a eu lieu. Au-delà de ces divergences, l'Assemblée nationale a su saisir de toutes les propositions concrètes conduisant à de vraies avancées. Je pense notamment à l'extension aux classes préparatoires et aux BTS du dispositif proposé ou aux propositions qui ont conduit, à l'article 2 *ter*, à poser les principes d'un enseignement modulaire et capitalisable : je sais que Patrick Hetzel en mesure toute la portée.

Le texte adopté au Sénat a aussi permis de concrétiser la volonté d'Annie Genevard de donner toute sa place à la langue française dans l'enseignement supérieur. Je souhaite également avoir un mot pour Nicole Sanquer, Philippe Gomès et le groupe UDI-Agir, dont les amendements ont permis de donner toute leur place aux territoires ultramarins dans ce projet de loi.

Près de soixante-sept amendements avaient été adoptés en commission et en séance publique sur un texte qui ne comptait initialement que six articles. L'immense majorité de ces apports figure dans le projet de loi issu des travaux de la commission mixte paritaire : c'est dire la qualité des améliorations qui ont été apportées.

Le texte issu de la CMP est, par nature, un point de rencontre entre les deux assemblées. La tâche n'était pas aisée ; de véritables et profondes divergences existaient sur des points centraux du projet de loi. Je salue le travail conduit par les députés et les sénateurs, qui a permis de trouver un accord sur ce texte qui répond, j'en suis certaine, aux attentes de l'Assemblée nationale.

Car l'essentiel est bien là : l'ouverture de l'enseignement supérieur à tous les bacheliers, quels que soient leur filière, leur parcours ou leur projet. C'est un baccalauréat dont le statut de premier grade de l'enseignement supérieur est confirmé et consolidé. C'est une procédure d'accès claire et transparente, dont l'arbitraire du tirage au sort est banni. C'est un effort d'information et d'accompagnement inédit, qui permet à chaque bachelier d'avoir une vision complète des formations, de leurs contenus et de leurs attendus pour mûrir leur choix.

L'essentiel, c'est une procédure d'entrée dans laquelle les étudiants ont le dernier mot sur leur avenir et sont en mesure de choisir jusqu'au bout entre les possibilités qui leur sont offertes. L'essentiel, ce sont des capacités d'accueil qui sont fixées par l'État, en lien avec les établissements, ce qui garantit le rôle régulateur de l'État. Je veux être claire sur ce point qui, je le sais, a fait naître des interrogations et parfois de l'émotion : rien, dans le projet de loi qui vous est soumis, n'autorise la conduite d'une politique malthusienne de réduction des capacités d'accueil sous quelque prétexte que ce soit. Rien ne permet d'établir un lien mécanique entre les capacités d'accueil et les taux d'insertion professionnelle.

Je veux par ailleurs le dire très clairement : il n'y aurait pas de sens à prétendre piloter les capacités d'accueil par l'insertion professionnelle directe des formations, d'abord parce que ce critère ne fonctionnerait pas, faute de faire le départ entre poursuite d'études et insertion. C'est la raison pour laquelle la notion de « perspectives d'insertion professionnelle », qui suppose de réfléchir sur le long terme et de prendre en considération l'émergence de nouveaux métiers et de nouveaux besoins en qualification a été retenue.

Je le dis très clairement : les perspectives d'insertion professionnelle n'ont rien à voir avec des taux d'insertion constatés. Il s'agit d'avoir une vision prospective large, qui ne peut permettre que de créer de nouvelles formations. C'est une évolution majeure garantie par le texte issu de la CMP.

Plus profondément, nul ne peut réduire la mission de l'enseignement supérieur à la préparation à l'insertion professionnelle. Le rôle de l'université, sa vocation, est de créer le savoir, de le transmettre dans l'ensemble des champs disciplinaires, de se préoccuper de l'insertion professionnelle et de veiller à la diffusion de la culture scientifique et technologique. Telles sont les quatre missions piliers des universités. C'est pourquoi le projet de formation et de recherche des établissements doit être pris en compte. Les besoins académiques et scientifiques propres qu'il porte doivent être reconnus. La mention du projet de formation et de recherche figure clairement dans le projet de loi.

Enfin et surtout, le Gouvernement n'aurait pas pu accepter que les vœux des futurs étudiants ne soient pas le point d'entrée de la fixation de toute capacité d'accueil. C'est pourquoi leur projet de formation a été réintroduit dans le texte. C'était, dès le départ, le critère central, celui qui est au cœur de la réforme : développer une offre de formation qui permette à notre jeunesse de trouver et de choisir sa voie.

En lien avec les universités, ce sont les recteurs, sous mon autorité, qui seront amenés à fixer les capacités d'accueil. Dans le contexte démographique actuel, aucun mouvement à la baisse ne pourra bien évidemment être accepté. J'en suis la garante et le Gouvernement prendra toutes les dispositions nécessaires, y compris, s'il le faut, par la voie réglementaire, afin d'apporter toute la clarté nécessaire sur ce point.

D'ores et déjà, les recteurs travaillent avec les universités pour créer des places supplémentaires. Ce travail le montre : les capacités d'accueil augmentent fortement, tout particulièrement dans les filières qui étaient en tension, en STAPS – sciences et techniques des activités physiques et sportives –, en droit ou en PACES – première année commune aux études de santé.

L'essentiel, c'est la consécration d'un principe d'accompagnement vers la réussite pour tous les étudiants, avec des établissements d'enseignement supérieur qui sont d'ores et déjà en train de se saisir de ces nouveaux outils pour accueillir plus largement les futurs bacheliers dans toute leur diversité. Le « oui, si », qui est au cœur de ce projet de loi, est la traduction très concrète de l'engagement des établissements, au service de la réussite de tous les étudiants. Je serai très attentive à ce que chacun des futurs bacheliers puisse effectivement bénéficier de cet accompagnement.

Je suis allée à la rencontre des équipes pédagogiques tout au long des dernières semaines, à Strasbourg, à Marseille, à Bordeaux, à Nantes ou à Lyon. J'ai vu plus de 80 % des présidents d'université. Je peux vous confirmer que les enseignants-chercheurs sont partout à pied d'œuvre pour penser, construire et proposer de véritables parcours de réussite. Je tiens à saluer leur travail devant la représentation nationale car il est tout simplement remarquable.

L'essentiel, c'est la garantie apportée par l'État, au travers d'un recteur, qu'une proposition sera faite à chacun, au plus près de ses vœux. L'essentiel, c'est un effort inédit au service de la santé étudiante. L'essentiel, c'est une année de césure désormais ouverte à tous les étudiants.

Ce projet de loi constitue un progrès majeur pour l'ensemble des étudiants. Son ambition est de faire à la jeunesse toute sa place, au centre d'un enseignement supérieur aux portes largement ouvertes à tous ceux qui souhaitent le rejoindre et de prendre en compte les besoins, les attentes et les exigences de nos étudiants. C'est tout le sens de ce texte, que le Gouvernement vous invite à adopter. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODÈM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gabriel Attal, rapporteur de la commission mixte paritaire.

**M. Gabriel Attal, rapporteur de la commission mixte paritaire.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, mes chers collègues, nous sommes saisis, aujourd'hui, du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants. Réunie au Sénat mardi dernier, cette commission est parvenue à un accord sur les articles du projet de loi restant en discussion entre les deux chambres.

Cet accord est le résultat d'un travail de fond accompli avec le rapporteur du Sénat, Jacques Grosperin, auquel je souhaite rendre hommage, travail qui a été mené avec le sens aigu des responsabilités qui sont les nôtres et la nécessité d'envoyer un message aux élèves actuellement en terminale et

qui, ayant déjà commencé à enregistrer leurs vœux sur la nouvelle plateforme Parcoursup, attendent de connaître leur future affectation. Ils doivent pouvoir avancer en confiance.

Sans remettre en cause l'équilibre général du texte initié par le Gouvernement et, je le crois sincèrement, amélioré par l'Assemblée, le Sénat avait apporté des modifications substantielles et inséré un nombre significatif d'articles, tous n'ayant pas forcément un lien direct avec le texte. Or, au cours des débats, nous avons été collectivement attachés à garder un lien avec le cœur de la réforme. La CMP a d'ailleurs supprimé plusieurs de ces articles et en a gardé d'autres : je pense par exemple à l'enjeu fondamental de la maîtrise de la langue française, qui avait été défendu dans cet hémicycle en première lecture par notre présidente de séance, Annie Genevard. Je tiens à saluer son travail, qui a finalement abouti au Sénat, à l'instigation du rapporteur, Jacques Grosperin.

Plusieurs points ont fait l'objet de débats nourris au sein la CMP, sans empêcher l'adoption d'une solution de compromis, proposée conjointement par les deux rapporteurs.

Le premier a concerné la fixation des capacités d'accueil des établissements : le Sénat souhaitait que les nouvelles places soient créées en fonction des débouchés professionnels. Nous avons considéré qu'une telle approche était réductrice et ne recouvrait pas l'ensemble des missions de l'université, en particulier l'indispensable transmission des savoirs. Nous avons donc ajouté aux critères d'ouverture des places les projets des établissements et, surtout, les souhaits des élèves.

D'ailleurs, ces critères sont déjà pris en compte, puisque le Gouvernement a annoncé des créations de places dans les filières en tension, à savoir celles qui sont demandées par les bacheliers. Les capacités d'accueil augmentent fortement et Mme la ministre l'a rappelé à l'instant : elles ne pourront pas être revues à la baisse dans les années à venir. Nous soutenons évidemment cet engagement très clair.

Je veux donc être parfaitement clair sur ce point : la majorité ne s'engage pas, et ne s'engagera pas, dans une quelconque forme d'« adéquationnisme », et ce texte n'en prévoit pas. Cela n'aurait d'ailleurs aucun sens. Au moment où chacun s'accorde sur le fait que le monde du travail de demain ne sera pas celui d'aujourd'hui et que nombre de métiers d'aujourd'hui n'existeront plus demain, les débouchés professionnels ne sauraient être considérés comme la seule boussole pour créer des places.

Nous devons faire confiance aux universités et aux établissements, dans leurs choix académiques, scientifiques et universitaires, pour anticiper ces évolutions. Je tiens à affirmer tout aussi clairement que la France a besoin, et aura toujours besoin de chercheurs, de sociologues, de docteurs ou de linguistes. La France est le pays des Lumières : son savoir éclaire le monde. C'est pourquoi nous aurons besoin de toutes ses capacités et de l'engagement de toutes ses universités pour qu'il en soit toujours ainsi. Ce texte va évidemment dans ce sens.

Le deuxième point faisant débat était le pouvoir d'affectation des recteurs pour les élèves n'ayant vu aucun de leurs vœux satisfait – nous souhaitons leur nombre le plus réduit possible. Le Sénat souhaitait que les chefs d'établissement disposent d'un droit de veto, ce qui nous semblait impossible et de nature à gripper le dispositif à un moment – le milieu de l'été – où la plus grande réactivité de chacun sera nécessaire. Ce droit de veto a été supprimé au profit d'un dialogue approfondi et de la possibilité pour l'établissement de conditionner l'accueil de l'étudiant à l'intégration dans un parcours

d'accompagnement pédagogique et de réussite, tel que nous l'avons mis en place pour la très grande partie des étudiants qui devront s'y engager.

Un troisième point clivant était la question des droits d'inscription des étudiants extracommunautaires: le Sénat souhaitait voir inscrire dans la loi la possibilité pour les universités de les augmenter. Nous étions beaucoup plus réticents. La question avait été abordée en première lecture dans l'hémicycle: nous nous étions opposés à cette mesure pour plusieurs raisons qu'il n'est pas nécessaire de rappeler aujourd'hui. Lors de la CMP, le Sénat a accepté la suppression de cette mesure, en échange de quoi nous avons, en dépit de notre réticence initiale, accepté que figure dans le texte une disposition relative au contrôle de l'assiduité des étudiants, considérant qu'il s'agissait, après tout, d'un simple rappel du droit existant, celui-ci étant déjà fixé par voie réglementaire. La rédaction adoptée par la CMP veille néanmoins à proposer une mesure qui concerne l'ensemble des étudiants afin de ne pas stigmatiser les étudiants boursiers, pour lesquels les règles sont déjà fixées par une circulaire très précise – je l'ai dit.

Le texte que je vous propose d'adopter a été enrichi par l'Assemblée nationale et par le Sénat, dans le cadre final de la CMP. Il s'inscrit dans la droite ligne du plan étudiants. C'est pourquoi je ne comprends pas l'affirmation, qu'on entend depuis quelques heures, selon laquelle il aurait été vidé de sa substance par le Parlement. Au contraire, le Parlement l'a enrichi.

C'est le Parlement qui a inscrit un cadrage national dans la fixation des attendus, pour éviter le dumping entre établissements ou écarter des attendus injustes sur le plan social. C'est le Parlement qui a souhaité que l'ensemble des formations du supérieur figurent sur Parcoursup, en vue de garantir une meilleure lisibilité pour les candidats et leur famille dans la poursuite des études. C'est le Parlement qui a instauré un quota de boursiers dans les classes préparatoires.

C'est le Parlement aussi qui a voulu la présence d'un représentant étudiant au sein du conseil d'administration de l'assurance maladie. En effet, au moment où nous rapatrions dans celle-ci plusieurs millions d'étudiants avec la suppression du régime de sécurité sociale étudiante, il nous a semblé normal qu'ils soient représentés au sein du conseil d'administration pour faire valoir leurs besoins spécifiques en matière de santé et de prévention.

C'est le Parlement enfin qui a accru la transparence de la réforme – Mme la ministre l'a rappelé: sur une initiative de Cédric Villani, un amendement a été adopté assurant la publication de l'algorithme de la plateforme Parcoursup. Nous avons prévu plusieurs critères de transparence, dont la remise d'un rapport sur l'application de la loi avec des statistiques par académie sur la procédure et à son issue ou sur le nombre d'étudiants candidats et leurs débouchés, en vue de comprendre toutes les implications de la réforme.

Ce texte s'inscrit donc dans la droite ligne du plan étudiants présenté par le Gouvernement.

Ce plan permet à tous les jeunes de France d'accéder à une aide à l'orientation de qualité, alors que nous savons que les inégalités face à l'orientation sont réelles et constituent souvent un marqueur social. Il prévoit deux professeurs principaux dans chaque classe, deux semaines de l'orientation en terminale et la présence d'étudiants ambassadeurs dans les lycées.

Il permet à tous les jeunes de France de bénéficier d'une meilleure information sur les différentes filières, leurs maquettes pédagogiques, leur taux d'insertion professionnelle, les débouchés, le taux de réussite et les conditions de poursuite en master. Cette information est centralisée sur la plateforme Parcoursup, sur laquelle plusieurs centaines de milliers de jeunes se sont déjà inscrits.

Ce plan permet de construire de véritables parcours d'accompagnement et d'aide à la réussite pour conforter les jeunes qui arrivent à l'université sans avoir le même bagage que les autres et qui étaient jusqu'alors emmenés aveuglément vers l'échec.

Il permet également de construire des parcours modulés et transdisciplinaires, afin que les étudiants puissent se spécialiser progressivement, valider des acquis en permanence sans devoir tout reprendre à zéro en cas d'échec, avancer avec sérénité et confiance sans craindre le redoublement, qui est souvent perçu comme un échec et qui fait perdre confiance en soi.

Ce plan permet aussi un gain de pouvoir d'achat concret pour les étudiants et leur famille, avec la suppression de la cotisation de 217 euros par an jusqu'alors versée par les jeunes et leur famille au titre de la sécurité sociale étudiante. À un moment où nous parlons beaucoup de pouvoir d'achat, il me semble important de souligner ce geste concret, qui bénéficiera notamment aux classes moyennes.

Nous pouvons donc être fiers de ce travail que nous avons accompli collectivement. Je veux évidemment saluer mes collègues Anne Brugnera, pour le groupe La République en marche, et Philippe Berta, pour le groupe MODÈM, qui ont animé le travail de leurs groupes avec beaucoup de talent et de détermination, dans un contexte parfois un peu difficile, mais je crois que nous avons très bien travaillé ensemble. Je salue également l'ensemble des groupes représentés dans cet hémicycle, avec lesquels nous avons échangé et débattu sur le fond en permanence. Je salue en particulier ma collègue Christine Cloarec, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, qui a vraiment contribué à l'adoption des mesures que j'ai rappelées relatives à la sécurité sociale étudiante et au renforcement de la prévention dans le domaine de la santé, afin de mieux prendre en compte les besoins des jeunes en la matière.

C'est donc une belle et grande réforme que nous nous apprêtons à voter. Elle met fin au tirage au sort, mais elle va plus loin puisqu'elle renforce l'orientation et l'accompagnement des jeunes dans un seul but: rendre la réussite accessible à tous et faire en sorte que l'échec ne soit plus la règle pour la plupart des étudiants.

Je terminerai mon propos en vous saluant, madame la ministre, et en vous disant ma fierté d'avoir porté à vos côtés cette réforme que vous avez construite et défendue avec courage et détermination. J'ai été très fier et très heureux de vous accompagner sur ce chemin. J'ai beaucoup appris lors de nos échanges. Je suis vraiment fier que cette réforme soit adoptée aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODÈM.*)

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE

**Mme la présidente.** J'ai reçu de M. Jean-Luc Mélenchon et des membres du groupe La France insoumise une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à Mme Sabine Rubin.

**Mme Sabine Rubin.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, à la suite de l'accord trouvé cette semaine entre l'ancienne et la nouvelle droite en commission mixte paritaire, je m'appête à défendre une motion de rejet préalable de ce texte au nom du groupe La France insoumise.

Les arguments que vous avez employés pour justifier cette réforme sont non seulement douteux, erronés et éculés, mais aussi d'une faiblesse qui tranche avec l'importance d'un texte qui vient ébranler les fondements de notre système éducatif. En effet, cette réforme de l'accès au premier cycle de l'université s'inscrit dans un cadre bien plus large, celui d'une attaque globale contre ce système, le faisant passer du collectif à l'individuel et du non lucratif à la marchandisation.

Déjà, nous assistons aux premiers ratés de Parcoursup, aux premières angoisses des bacheliers et de leurs parents, au renforcement des inégalités sociales qui en découlent. Mais en tant que parlementaire, ce qui me désole une fois de plus, c'est que l'on dessaisisse la représentation nationale de ses fonctions premières au profit d'une marche forcée proprement antidémocratique.

Permettez-moi d'abord de faire un bref rappel historique des coups de butoir répétés contre les principes de l'université qui sont, selon Humboldt, la liberté de choix et l'émancipation, et auxquels nous souscrivons bien sûr.

En 1967, il y a cinquante et un ans, alors que l'on assistait à la première massification de l'accès à l'enseignement supérieur, Alain Peyrefitte avait déjà tenté de mettre en place une première forme de sélection pour répondre aux prétendus échecs étudiants. Vous connaissez la suite.

En 1986, il y a un peu plus de trente ans, la loi Devaquet tenta de nouveau de mettre en place une forme de sélection à l'université et d'augmenter les droits d'inscription. S'ensuivit un mouvement étudiant dont la répression et la mort de Malik Oussekinne marqueront à jamais la mémoire militante. (*Murmures sur les bancs du groupe REM.*)

Dans le courant des années 1990, alors que le nombre d'étudiants était en forte hausse à la suite de l'ambition de Jean-Pierre Chevènement de porter 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac, le plan université 2000 – dit U 2000 – a été lancé; il prévoyait la construction de huit universités nouvelles avec un plan de financement de 32 milliards de francs sur cinq ans.

En 2006, avec le contrat première embauche – CPE –, on nous a de nouveau martelé que les universités formaient mal au monde du travail.

**Mme Agnès Thill.** C'est vrai!

**Mme Sabine Rubin.** Mais au lieu de remettre en cause le marché du travail, on a essayé de refondre le système universitaire.

En 2007, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités – loi LRU – a conféré de l'autonomie aux universités sans leur transférer les moyens afférents. Résultat: moins d'heures de cours et précarisation des enseignants-chercheurs.

Aujourd'hui, en 2017, nous observons un nouveau boom démographique étudiant, équivalant à trois universités moyennes. Mais au lieu de s'inspirer du plan U 2000 de la fin des années 1990, le Gouvernement sent une fenêtre d'opportunité pour accomplir enfin le rêve de ses nombreux prédécesseurs, à savoir la mise en place de la sélection à l'université.

**M. François Cormier-Bouligeon.** N'importe quoi!

**Mme Sabine Rubin.** Pour le justifier, la majorité martèle à nouveau *ad nauseam* deux vieux arguments: le caractère injuste du tirage au sort et l'échec en licence.

**M. François Cormier-Bouligeon.** Si vous êtes favorable au tirage au sort, dites-le!

**Mme Sabine Rubin.** Justement, mon cher collègue, nous sommes d'accord avec le premier de ces arguments: le tirage au sort est injuste – je le répète pour la vingtième fois – et nous y sommes opposés.

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Nous en reparlerons!

**Mme Sabine Rubin.** Mais la réalité de ce tirage au sort, agité comme un chiffon rouge, n'est pas si catastrophique. Seuls 3 500 bacheliers sur 800 000 ont été tirés au sort en 2016. (*Exclamations sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Non, 65 000!

**M. Éric Coquerel.** Augmentez le budget de l'université!

**Mme Sabine Rubin.** Ce n'est pas un argument solide pour légiférer (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe REM*),...

**Mme Muriel Ressiguier.** Laissez-nous nous exprimer!

**Mme la présidente.** Seule Mme Rubin a la parole.

**Mme Sabine Rubin.** ...sinon pour ouvrir de nouvelles places.

De même, s'agissant du second argument, vous vous arc-butez sur le chiffre de 60 % d'échec en première année. Mais ce chiffre, loin de marquer un échec, cache des situations très diverses, et vous le savez bien. Des étudiants se réorientent après leur première année; d'autres redoublent en raison d'un engagement associatif ou parce qu'ils sont obligés de travailler pour financer leurs études; d'autres encore s'inscrivent à l'université pour préparer un concours. Cette diversité de parcours n'est donc pas caractéristique d'un échec mais bel et bien le reflet d'une liberté de choix dans son parcours d'études.

En outre, je le rappelle une dernière fois, 80 % des étudiants français sortent de l'université avec un diplôme. Ce taux, qui n'a pas évolué ces trente dernières années, est supérieur de 10 points à la moyenne de l'OCDE.

Que l'on soit bien d'accord: il ne s'agit pas de dire que tout est parfait dans le système actuel, tant s'en faut. Nous disons simplement haut et fort que ces arguments technocratiques servent un choix politique que vous masquez par ailleurs. Quel est ce choix? Vous supprimez, dans le code de l'éducation, la phrase qui gravait dans le marbre le principe républicain déjà évoqué de liberté d'inscription dans le supérieur, plutôt que de lancer un plan de construction massif de sites universitaires. Sous prétexte de cadre budgétaire contraint, il vous est impensable d'engager un tel plan alors que la jeunesse devrait être notre priorité. Mais d'où viennent ce cadre budgétaire et cette contrainte?

Je n'évoquerai pas les cadeaux divers et variés faits aux ultra-riches dans le dernier projet de loi de finances. Je ne relèverai pas non plus l'inaction de l'exécutif en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Je note toutefois que le Gouvernement s'appête à engager 300 milliards d'euros sur sept ans pour notre armée alors que l'ensemble des syndicats du supérieur – je dis bien l'ensemble de ces syndicats – s'accordent pour demander une augmentation du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche de 1 milliard d'euros par an pendant dix ans pour atteindre 2 % du PIB, comme c'est le cas chez nombre de nos voisins européens.



Entendons-nous bien : personne ici ne remet en cause le financement nécessaire de notre armée. Nous pensons simplement que nous avons besoin que tous les jeunes qui le souhaitent, dans toute leur diversité, accèdent à l'enseignement supérieur pour répondre aux grands défis environnementaux et sociétaux à venir. Cela nécessite des investissements stratégiques en conséquence.

Nous condamnons votre projet politique qui répond non pas à ces enjeux, mais à une logique économique qui se traduit par la marchandisation mondialisée de l'enseignement supérieur. Le classement de Shanghai, les investissements d'excellence et les programmes d'investissements d'avenir sont autant d'instruments permettant de mener une véritable politique de la carotte et du bâton qui nous conduira inexorablement à une université à deux vitesses. Une université à deux vitesses, entre les établissements d'excellence et ceux dits « de proximité ». Une université à deux vitesses, entre les étudiants sélectionnés pour préparer leur licence en deux ou trois ans et ceux qui seront obligés de suivre des parcours spécifiques en quatre ans. Une université à deux vitesses, entre les étudiants admis en master et ceux qui sortiront du système à bac plus trois. Une université à deux vitesses pour, finalement, une société à deux vitesses.

Nous ne sommes pas opposés aux dispositifs d'accompagnement proposés par la loi, mais au fait qu'ils conditionnent l'entrée en premier cycle. Nous estimons en effet que, lorsqu'on est en âge de voter, de travailler et de payer ses impôts, on est capable de choisir ce qui est le plus adapté à sa situation familiale, professionnelle ou associative, sans que cela nous soit imposé.

Plutôt que de tenter d'effacer les déterminismes sociaux, votre réforme les aggrave en organisant une véritable sélection sociale.

**Mme Anne Brugnera.** C'est faux !

**Mme Sabine Rubin.** D'abord, par l'autocensure des bacheliers.

**Mme Anne Brugnera.** C'est faux !

**Mme Sabine Rubin.** Les sociologues nous ont alertés de l'effet psychologique repoussoir que pouvaient présenter les attendus par discipline. Quand la plateforme indique que, pour une filière donnée, le taux de réussite des élèves venant de lycée professionnel ou technologique n'est que de 5 %, comment envisager pouvoir y arriver ?

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Vous préférez mentir aux élèves ?

**Mme Sabine Rubin.** Par ailleurs, l'obligation d'accepter des parcours spécifiques qui pourront rallonger les études d'une année va empêcher de nombreux jeunes de se lancer. Une année d'études coûte environ 10 000 euros et, même si les dispositifs pédagogiques obligatoires n'ajoutent pas d'année supplémentaire, ils vont alourdir l'emploi du temps des étudiants. Comment feront les 50 % de jeunes obligés de travailler pour étudier ? S'ils n'ont pas la possibilité d'exercer un job à côté, ils n'iront tout simplement pas dans le supérieur.

En outre, la sélection ne se limite pas aux résultats du candidat : certaines filières requièrent en effet la pratique d'activités extrascolaires, ce qui n'est pas sans créer une inégalité patente entre les jeunes selon la situation sociale de leurs parents.

Enfin, vous mettez en place une sélection sociale parce que seules les familles dotées d'un capital culturel suffisant, celles dont les parents ont fait des études dans le supérieur, sauront orienter leurs enfants pour qu'ils soient sélectionnés dans une filière d'excellence.

**M. Jean-Michel Mis.** Ce n'est pas vrai !

**Mme Sabine Rubin.** Ce travail d'orientation, nos jeunes devront le faire dès l'âge de 15 ans. Et c'est là que la modularisation du bac et du lycée, autre morceau du puzzle de cette gigantesque remise en cause de notre système éducatif, interviennent pour accompagner cette réforme de l'accès à l'université. Concrètement, cela signifie que nos jeunes devront suivre un parcours linéaire, être mis sur des rails qui conduisent directement de la classe de seconde au marché de l'emploi sans changer d'aiguillage.

**M. François Cormier-Bouligeon.** Vous préférez qu'ils se retrouvent au chômage ?

**Mme Sabine Rubin.** C'est quoi, ce monde qu'on leur fabrique ? Pourquoi les jeunes d'aujourd'hui n'auraient-ils pas le même droit à l'erreur que celui que nous avons eu à leur âge ? Qui s'autorise ainsi à décider des aspirations de la jeunesse, sinon des technocrates ayant eux-mêmes suivi un parcours prédéterminé nourri par la reproduction sociale ? Grands lycées, grandes prépas, grandes écoles...

**M. François Cormier-Bouligeon.** Votre présentation est bien malhonnête !

**Mme Sabine Rubin.** L'excellence – quoique... –, mais seulement pour quelques-uns.

Pour ceux qui ne sont dotés que d'un capital économique, pas d'inquiétude. J'ai ouvert hier le supplément « Universités et grandes écoles » du *Monde* qui vantait les mérites du *bachelor* anglo-saxon, présenté comme une formation concrète et professionnalisante adaptée au monde de l'entreprise. En tournant la page, je ne fus pas surprise de découvrir une pleine page de publicité pour un *bachelor* d'une école privée.

Des coachs en orientation privés facturent déjà leurs prétendus conseils entre 300 et 1 000 euros, pour ceux qui en ont les moyens. Mais pour les moins bien nantis, il reviendra aux enseignants de conseiller ou de déconseiller les choix d'orientation des élèves.

L'Office national d'information sur les enseignements et les professions – l'ONISEP – a perdu cinquante postes depuis 2013 et doit répondre à un afflux très important de demandes depuis l'annonce de la réforme. Comment permettre un suivi personnalisé et individualisé pour chaque enfant ?

**M. Bruno Studer, vice-président de la commission mixte paritaire.** Dans les classes, avec les professeurs principaux !

**Mme Sabine Rubin.** En se reposant sur les centres d'information et d'orientation – CIO ? Ils ferment les uns après les autres pour se regrouper en un seul endroit. Comment s'y rendre quand on n'a pas de véhicule ou qu'il faut plus d'une heure et demie de transports en commun d'une banlieue à une autre ?

La marchandisation de l'éducation va poursuivre son cours. Outre l'arrivée des cours particuliers payants d'éloquence pour préparer le grand oral voulu par le ministre de l'éducation nationale dans sa réforme du bac, comment ne pas imaginer la mise en place, à l'avenir, de classes préparatoires privées – comme cela se fait déjà en médecine –, afin que les élèves puissent passer l'étape de la sélection ?

Autre exemple: alors que ce n'était pas le cas pour la plateforme Admission post-bac – APB –, on retrouve désormais sur Parcoursup des formations proposées par des établissements privés hors contrat, comme des BTS de commerce international. Il n'y a pas de places dans l'enseignement public? Le privé vous ouvre ses portes... pour un coût à l'année dix fois plus élevé et des enseignements non validés par le ministère.

Enfin, quel n'a pas été mon étonnement lorsque j'ai appris qu'un algorithme applicable aux bulletins de notes des élèves permettrait de les pondérer en fonction des établissements d'origine. Ainsi, une note de 14 sur 20 obtenue dans un lycée de Seine-Saint-Denis vaudrait 12, alors que la même note obtenue dans un grand lycée parisien vaudrait 18. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

J'ai aussi découvert dans la presse qu'une élève de Seine-Saint-Denis ne pouvait demander une université parisienne sur la plateforme, sous prétexte qu'elle ne faisait pas partie du bassin de recrutement de cette formation. Comment développer et cultiver l'ouverture sur le monde de nos enfants quand on les assigne ainsi à résidence?

**Mme Frédérique Vidal, ministre.** De quoi parlez-vous?

**Mme Sabine Rubin.** Oui, madame la ministre, il s'agit d'une élève du lycée Suger, en Seine-Saint-Denis.

Je voudrais maintenant revenir sur le caractère antidémocratique de cette réforme. Vous avez décidé d'employer la fameuse « tactique du salami », qui consiste à fractionner cette refonte totale du système éducatif en plusieurs mesures législatives, ce qui noie la logique d'ensemble.

Par ailleurs, certaines de ces mesures sont prises par ordonnances et d'autres par voie réglementaire, sans contrôle *a priori* du Parlement. Tout cela va à rebours des principes de sincérité et de clarté du débat public.

Enfin, on demande à la communauté éducative de se mettre en branle et d'appliquer une loi qui n'est toujours pas votée – puisque nous en parlons aujourd'hui même. Quel mépris pour le débat parlementaire! Un arrêté gouvernemental a été pris en application de la loi que nous sommes encore en train de discuter: après avoir renversé la hiérarchie des normes en droit social, vous le faites en droit constitutionnel. Je salue à cet égard le recours suspensif porté devant le Conseil d'État par nos collègues communistes du Sénat.

À cette logique anti-démocratique s'ajoute une forme d'urgence – pour ne pas dire: de précipitation. Le Gouvernement s'est en effet empressé de négocier en CMP certaines mesures introduites par le Sénat. Même un peu édulcoré, le principe est là: vous conditionnez les capacités d'accueil au taux d'insertion professionnelle. Énième cadeau au MEDEF, vous branchez directement l'université au marché du travail, c'est-à-dire aux besoins des entreprises.

**Mme Anne Brugnera.** C'est faux!

**Mme Sabine Rubin.** Vous avez beau dire que c'est faux, c'est un constat.

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Si, on le dit: c'est faux!

**Mme Sabine Rubin.** Il vous faut en effet aller vite...

**M. Bruno Studer, vice-président de la commission mixte paritaire.** Oui, il faut aller vite: on a déjà gâché une génération!

**Mme Sabine Rubin.** ...avant que les recours n'aboutissent, et que la mobilisation ne se structure. De nombreux campus sont bloqués – à Nantes, à Besançon, à Paris et à Poitiers. Les

premiers couacs de la plateforme vont survenir et l'opinion publique comprendra ce qui est réellement en train de se passer: une sélection, une assignation à résidence ou l'inscription dans des filières privées hors de prix.

**Mme Nadia Hai.** Oh!

**Mme Sabine Rubin.** Nous avons fait notre part dans cet hémicycle en nous opposant à ce projet de loi...

**M. François Cormier-Bouligeon.** Avec le succès que l'on sait!

**Mme Sabine Rubin.** ...et en le décryptant. Nous continuerons à informer, à alerter et à sensibiliser élèves, parents et enseignants partout en France car, quoi que vous en disiez, madame la ministre, ce projet de loi organise une université au service du monde économique, conçue non pour exercer un libre choix, mais pour mettre en œuvre un parcours de réussite dans une voie prédéterminée socialement et culturellement. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Je n'avais initialement pas prévu de répondre, mais devant tant de contrevérités et d'outrances, je n'ai pas pu m'empêcher de me lever.

**Mme Bénédicte Taurine et M. Éric Coquerel.** C'est vous qui êtes dans l'outrance!

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Vous nous nous accusez d'utiliser une « tactique du salami » dont nous ne comprenons pas vraiment de quoi il s'agit. Pour filer votre métaphore charcutière, il me semble plutôt que vous nous prenez pour des jambons. (*Rires et applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

Vous dites que nous supprimons, avec ce projet de loi, la possibilité pour les bacheliers de poursuivre leurs études dans le supérieur. Les premiers mots de l'article que nous modifions sont les suivants: « Le premier cycle est ouvert à tous les titulaires du baccalauréat ». (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. Bruno Studer, vice-président de la commission mixte paritaire.** Bravo!

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** C'est écrit noir sur blanc dans le projet de loi que nous examinons aujourd'hui.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ce ne sont que des mots!

**Mme Sabine Rubin.** Vous créez un système à deux vitesses!

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Vous nous accusez d'assécher le budget de l'enseignement supérieur. Or Mme la ministre a annoncé 700 millions d'euros supplémentaires l'an prochain et 1 milliard sur le quinquennat. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*) Ce ne sont pas des billets de Monopoly: c'est de l'argent pour l'université, pour les chercheurs et pour les enseignants.

Vous nous accusez de vouloir créer une université à deux vitesses, mais qu'est-ce aujourd'hui que l'université, avec 60 % d'échec en première année de licence? (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Éric Coquerel.** Et alors?

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Les jeunes qui échouent aujourd'hui sont ceux qui ont le moins de capacités pour réussir, qui ont moins de chances que les autres et auxquels on donne le moins de moyens pour réussir à l'université. Vous niez la réalité. Ouvrez les yeux: l'université à deux vitesses existe, c'est la réalité d'aujourd'hui.

**Mme Sabine Rubin.** Vous devez avoir conscience du fait que vous regardez la réalité à travers un filtre ! Cela s'appelle la critique – et ça s'apprend à l'université, justement !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Nous y répondons en mettant en place des dispositifs d'accompagnement contre lesquels vous avez voté et que vous avez rejetés, contrairement à ce que vous dites. M. Mélenchon a dit très clairement qu'il était opposé à l'accompagnement personnalisé pour permettre aux jeunes de réussir : assumez-le. (*Exclamations sur les bancs du groupe FI.*)

Vous en arrivez même à vous opposer à l'information fournie aux étudiants sur la plateforme Parcoursup. Selon vous, en effet, il n'est pas normal de dire aux élèves inscrits en bac professionnel qu'ils ont aujourd'hui 5 % de chances de réussir en filière générale. Vous dites qu'il n'est pas normal de les informer : il faudrait donc leur mentir, leur cacher la situation et les laisser continuer à se diriger vers des filières où nous savons très bien qu'ils vont échouer ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. Éric Coquerel.** Il faut augmenter le nombre de places !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Nous les informons pour qu'ils fassent leur choix en connaissance de cause et nous leur donnons l'accompagnement nécessaire pour réussir.

**M. Éric Coquerel.** Vous voyez bien que vous organisez la sélection !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Pour terminer, madame Rubin, voilà des semaines et même des mois que nous travaillons ici et que nous attendons de savoir quel est votre projet pour l'enseignement supérieur. (*Exclamations sur les bancs du groupe FI.*)

**M. Éric Coquerel.** Ne soyez pas aussi arrogant !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Vous dites que nous ne respectons pas le droit parlementaire, mais que faisons-nous ici, depuis des mois et des semaines, à examiner des amendements ? Nous faisons un travail parlementaire.

**M. Éric Coquerel.** Vous avez un projet, nous en avons un autre !

**Mme la présidente.** Monsieur le député, veuillez laisser le rapporteur s'exprimer, je vous prie.

**M. Éric Coquerel.** Je ne fais que lui répondre ! Il est tellement agressif !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Lorsque vous dites que le Parlement n'a pas travaillé, c'est une insulte non seulement envers tous nos collègues, mais aussi envers les services de cette assemblée et des administrations, ainsi qu'aux collaborateurs parlementaires qui ont travaillé, rédigé des amendements et permis l'adoption, aujourd'hui, de cette réforme.

Voilà des mois que nous attendons que vous nous disiez ce que vous voulez faire pour l'enseignement supérieur et quel est votre plan alternatif, sans réponse. (*Exclamations sur les bancs du groupe FI.*)

**M. Éric Coquerel.** Lisez notre programme !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Depuis des mois, nous attendons de savoir ce que vous prévoyez pour en finir avec le tirage au sort dans l'enseignement supérieur. Nous n'avons pas obtenu de réponse dans cet hémicycle.

Vous avez créé un institut de formation pour vos militants, qui propose des cours en ligne sur différentes thématiques.

**M. Éric Coquerel.** Lisez notre programme au lieu de dire des bêtises !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** J'ai donc écouté les cours dispensés sur l'enseignement supérieur et la recherche par M. Paul Vannier, chargé de la partie consacrée à l'éducation du programme de La France insoumise, et je vais vous lire mot pour mot ce qu'il a déclaré à vos militants et adhérents : « Nous ne sommes pas favorables au tirage au sort par principe, mais le tirage au sort et égalitaire. Il est aveugle. Il ne choisit pas celui ou celle sur lequel il s'abat. »

**M. Éric Coquerel.** C'est l'évidence même !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** « Il a conduit à éliminer de très bons lycéens, parfois titulaires de mentions, qui ne trouvaient pas de place à l'université. Mais le tirage au sort aveugle pouvait éliminer des enfants issus des catégories les plus favorisées de notre pays, alors que la réforme du Gouvernement les protège. » (*Exclamations sur les bancs du groupe REM.*) Voilà la vérité que vous refusez d'assumer dans cet hémicycle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**Mme Sabine Rubin.** Vous omettez de citer le début de la phrase !

**M. Éric Coquerel.** C'est de la basse polémique !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Vous êtes pour le tirage au sort parce qu'il exclut des étudiants de l'université, parce qu'il emmène tout le monde dans l'échec et que vous ne souhaitez pas la réussite collective.

**Plusieurs députés du groupe REM.** Eh oui ! C'est scandaleux !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Pis encore : avec ces propos, vous insinuez que seuls les élèves favorisés réussissent aujourd'hui à l'école et à l'université. C'est du mépris pour les élèves des catégories modestes et populaires qui réussissent. Or, il existe des parcours magnifiques, les parcours d'excellence de jeunes qui viennent de milieux populaires et qui réussissent à l'université et au-delà.

**M. Éric Coquerel.** Oui, oui !

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Vous niez leur réussite et leur travail. C'est absolument lamentable. (*Vifs applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**Mme la présidente.** Sur la motion de rejet préalable, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Dans les explications de vote sur cette motion, la parole est à Mme Bénédicte Taurine, pour le groupe La France insoumise.

**Mme Bénédicte Taurine.** Monsieur Attal, ce n'est pas la peine d'être aussi agressif dans vos propos.

**M. Gabriel Attal, rapporteur.** Je ne suis pas agressif !

**Mme Bénédicte Taurine.** Ce n'est pas parce que vous vous énervez de notre positionnement qu'il faut aboyer comme vous le faites. (*Exclamations sur les bancs du groupe REM.*) Nous soutenons la motion de rejet. Vous êtes d'une arrogance incroyable. Les classes populaires,...

**Plusieurs députés du groupe REM.** Dont nous sommes !

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, seule Mme Taurine a la parole !

**Mme Bénédicte Taurine.** Si vous pouviez éviter de hurler... Je comprends cependant que vous soyez très énervés de ce que nous disons. Vous saisissez toutes les occasions de déclarer que vous êtes de la classe populaire, alors que ce n'est pas le cas. (*Exclamations sur les bancs du groupe REM.*)

**M. François Cormier-Bouligeon.** Nous en sommes! Venez donc voir chez moi! Je vous invite.

**Mme Bénédicte Taurine.** Pour notre part, nous sommes sur le terrain et savons ce que nous proposons, car nous avons un programme très construit. Il suffirait que vous le lisiez. Nous sommes donc favorables à cette motion de rejet préalable.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

**Mme Marie-George Buffet.** Face à l'iniquité du tirage au sort, auquel avait abouti le manque de moyens à l'université, et face aux échecs que connaissent de nombreux étudiants et étudiantes, deux choix étaient possibles. Le premier était d'adopter une nouvelle ambition de l'État pour l'université et la recherche, en revenant d'abord sur l'évaluation des lois Péresse et Fioraso et sur la mise en concurrence des universités pour en tirer des conséquences quant au fonctionnement de notre enseignement supérieur, puis en faisant un pas important, en termes de moyens budgétaires, en faveur de l'encadrement humain, de l'accueil et de la qualité d'enseignement pour l'ensemble des étudiants. L'autre choix était d'organiser une sélection « soft » : c'est celui que vous avez fait – j'y reviendrai dans mon intervention en discussion générale.

Les députés du groupe GDR voteront pour cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

**Mme Muriel Ressiquier.** Très bien!

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Fannette Charvier, pour le groupe La République en marche.

**Mme Fannette Charvier.** Vous ne serez pas surpris d'apprendre que les députés du groupe La République en marche ne voteront pas cette motion de rejet, car le projet de loi qui nous est proposé est ambitieux et permet de passer de l'enseignement supérieur pour tous à la réussite dans l'enseignement supérieur pour chacun. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

Contrairement à ce que nous avons pu entendre lors de la défense de cette motion, il s'agit en réalité d'une réforme de justice pour les étudiants.

Justice, en ce qu'elle met fin au tirage au sort, qui était une solution de facilité et une forme de sélection inacceptable. Justice, en ce qu'elle donne aux étudiants la possibilité de choisir leur orientation. Mieux informés et bénéficiant d'accompagnements ciblés et de parcours plus personnalisés, les étudiants auront désormais toutes les chances de réussir dans l'enseignement supérieur : c'est la fin de la sélection par l'échec. Justice, enfin, en ce qu'elle supprime la cotisation de 217 euros au régime étudiant de sécurité sociale et intègre les étudiants au régime général.

Nous sommes pour plus de justice pour les étudiants et pour leur réussite de l'enseignement supérieur, pour l'augmentation du nombre de places dans les filières en tension, pour la liberté du choix d'orientation, et donc la liberté du choix de leur avenir. Nous voterons donc contre cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion de rejet préalable

(*Il est procédé au scrutin.*)

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	53
Nombre de suffrages exprimés .....	52
Majorité absolue .....	27
Pour l'adoption .....	8
contre .....	44

(*La motion de rejet préalable n'est pas adoptée.*)(*Applaudissements sur les bancs du groupe REM.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme George Pau-Langevin.

**Mme George Pau-Langevin.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous arrivons au terme de l'examen attentif d'un texte controversé et passionnant à de nombreux égards, du fait des sujets traités et de leur importance pour l'avenir de nos jeunes.

La commission mixte paritaire à laquelle nous avons participé mardi a permis de constater un consensus entre nos collègues du groupe Les Républicains et ceux du groupe La République en marche. Elle a cependant permis de revenir sur certains ajouts apportés par le Sénat qui nous semblaient tirer le texte dans un sens tout à fait négatif, comme la possibilité donnée aux établissements de fixer un tarif spécifique de droits d'inscription pour les étudiants étrangers.

La CMP a également atténué la proposition assez surprenante, voire socialement méprisante, consistant à durcir les conditions d'assiduité seulement pour les étudiants boursiers, lui préférant un rappel des règles existant en la matière.

Cela dit, le projet de loi prévoit que, dans le cas où les candidats n'auraient pas reçu de proposition, le recteur peut les inscrire dans une formation proche de leurs vœux initiaux. Là encore, la CMP a supprimé la possibilité de veto qui avait été attribuée au président d'université ; il est simplement demandé au recteur de respecter les capacités d'accueil des formations pour ne pas affecter les candidats dans des filières déjà tendues. Par ailleurs, les établissements auront la possibilité de proposer des formations alternatives à celle qui aura été suggérée par le recteur et pourront conditionner l'inscription du candidat au suivi d'un parcours de soutien.

Les étudiants que nous avons reçus s'inquiètent beaucoup de la prise en compte des taux de réussite et d'insertion professionnelle pour autoriser l'étudiant à suivre un parcours. Cette tentation de l'« adéquationnisme » préoccupe les organisations étudiantes importantes qui avaient initialement accepté et suivi cette réforme.

Ils s'inquiètent également de cette nouvelle sélection qui ne dit pas son nom. En effet, les attendus ont certes un caractère purement informatif, mais il est clair que les étudiants placés sur une liste d'attente ne pourront pas intégrer la filière de leur choix s'ils n'ont pas tel ou tel prérequis. On peut donc craindre une concurrence entre établissements et entre étudiants, et surtout une entrave à l'égalité d'accès au savoir.

Vous avez raison de dire que le tirage au sort n'était pas acceptable...

**M. François Cormier-Bouligeon.** Ah! Tout de même!

**Mme George Pau-Langevin.** ...mais, pour y mettre un terme, il aurait suffi de mettre en place cette commission, avec l'affectation des moyens humains que demandait la Cour des comptes. En créant Parcoursup, vous changez d'algorithme sans que l'on sache totalement ce que contiendra l'algorithme nouveau. Alors qu'autrefois les étudiants choisissaient leur université, il est à craindre que dorénavant ce soient les universités qui choisissent leurs bacheliers.

Par ailleurs, les attendus fixés au niveau national peuvent être déclinés localement et, par conséquent, durcis. Pour départager des dossiers similaires, certains établissements pourront demander des diplômes annexes, comme le BAFA – brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur –, une lettre de recommandation d'un avocat pour intégrer une filière juridique ou encore valoriser d'autres expériences comme un séjour à l'étranger.

Nous comprenons les inquiétudes des étudiants. Durant tout ce débat, nous avons essayé, tout en étant assez objectifs dans l'analyse de ce que vous proposez, de relayer ces inquiétudes pour vous les faire partager. Il semble que, aujourd'hui encore, vous n'en teniez pas compte.

Plus vexant pour les parlementaires que nous sommes, vous avez déjà commencé à mettre en œuvre ce projet de loi alors que nous en débattons encore. Ainsi, Parcoursup est en place – 400 000 étudiants y sont déjà inscrits – avant que le Parlement ait statué. Nous avons vraiment le sentiment que notre avis vous indiffère : vous ne serez donc pas surpris que nous ne votions pas une réforme qui se moque de ce que nous pouvons en penser et ne prend pas en compte les élèves les plus fragiles, et donc l'intérêt général. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Madame la présidente, madame la ministre, mesdames et messieurs les députés, avec le texte qui nous est présenté aujourd'hui, vous instaurez une frontière sociale pour des centaines de milliers de jeunes souhaitant accéder à l'enseignement supérieur. Il n'y a en effet pas d'autre mot pour illustrer la sélection à l'université que vous mettez en place.

Il vous aura fallu au préalable enjamber tout principe de bon sens dans votre loi. Pour éviter toute contestation sociale, vous avez profité des vacances scolaires pour accélérer d'une manière démesurée la mise en œuvre de la nouvelle plateforme d'entrée dans le supérieur, Parcoursup. (*Exclamations sur les bancs du groupe REM.*)

Comme l'a expliqué tout à l'heure Sabine Rubin, il y aura de ce fait plusieurs recours pour contrer cette bizarrerie consistant à faire passer un arrêté gouvernemental avant même la fin du processus législatif – peut-être est-ce votre façon de concevoir la réalité parlementaire?

La marche forcée pour mettre en place la nouvelle plateforme a également fait dérailler tout notre système administratif. Résultat : de nombreuses universités ne sont en capacité ni d'établir vos attendus ni d'étudier sérieusement les milliers de nouveaux dossiers qui arrivent – je ne rappellerai pas les propos de Sabine Rubin sur la difficulté pour les conseils de classe, qui devront être saisis de chacun des dix vœux de chaque élève. Votre charge politique toute jupitérienne, menée à la hussarde, peut prendre ainsi des airs de Bérézina administrative et légale. (*Exclamations sur les bancs du groupe REM.*)

Je vous invite à regarder le fond de cette réforme. Votre projet de loi est surtout un cruel aveu d'échec. Vous nous dites vouloir en finir avec le tirage au sort de la précédente plateforme APB – très bien! Mais n'utilisez pas ce médiocre prétexte puisqu'en réalité, vous ne réglez en rien les causes du problème.

Lorsque le nombre d'étudiants augmente considérablement, comme c'est le cas dans notre pays – 80 000 étudiants de plus entre 2014 et 2015 –, vous avez le choix entre deux possibilités : ou bien vous augmentez les capacités d'accueil pour faire face à ce qui est un investissement pour l'avenir ;...

**Mme Anne Brugnera.** C'est ce que nous faisons!

**M. Éric Coquerel.** ...ou bien vous poussez dehors une partie des candidats. Faute de rompre avec les dogmes de l'austérité européenne, qui empêchent tout investissement public, vous choisissez la seconde solution. Contrairement à ce que vous affirmez, les augmentations budgétaires que vous avez choisies cette année n'empêcheront pas le budget de l'université de baisser d'environ 10 % par étudiant, comme depuis des années. (*Exclamations sur les bancs du groupe REM.*)

**M. Mustapha Laabid.** C'est faux, il augmente!

**M. François Cormier-Bouligeon.** Votre calcul est absurde!

**M. Éric Coquerel.** Mais vous le faites de la manière la plus cruelle, la plus injuste et la plus lâche possible pour notre jeunesse car vous n'avez même pas le courage d'avouer la mise en place de la sélection. Vous faites donc reposer la faute sur les épaules des jeunes eux-mêmes, en pariant sur l'auto-censure, le découragement ou le manque de ressources personnelles.

Comment comprendre autrement votre souhait de faire remplir aux jeunes un « portefeuille de compétences », un *curriculum vitae* ou des lettres de recommandation dès l'âge de 17 ou 18 ans pour postuler dans une filière? Cela devrait pourtant vous sauter aux yeux : quel jeune postulant pour des études de droit pourra bien disposer d'une recommandation d'un avocat : le fils d'ouvrier ou le fils d'avocat? À votre avis, quel jeune postulant à une école de journalisme pourra attester d'avoir fait un stage dans une enseigne de journalisme : le fils d'ouvrier ou le fils de journaliste?

Déjà, les rapaces marchandent la peur de l'échec et commencent à vampiriser l'argent des jeunes et de leur famille. Pour construire des bons dossiers, pour éviter un refus, une entreprise propose ainsi un bilan d'orientation à hauteur de 360 euros. Une autre inclut une « formule sérénité » de 560 euros, afin de « bien monter les dossiers ». Un autre programme assure, pour 348 euros, du coaching pour créer un bon dossier sur Parcoursup.

**Mme Sabine Rubin.** C'est inadmissible!

**M. Éric Coquerel.** La situation que vous créez est intolérable. Toutes ces missions auraient dû être celles de l'État ; elles auraient dû être gratuites. Mais non, en réalité, vous instaurez un principe : plus votre fortune sera grande, plus vous pourrez passer entre les mailles du filet.

**Mme Anne Brugnera.** N'importe quoi! Vous n'avez rien compris!

**M. Éric Coquerel.** De cette manière, votre projet de loi est liberticide. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe REM.*) Il ne permet plus aux jeunes d'être libres d'étudier. De ce fait, vous flétrissez la possibilité pour des milliers de jeunes de s'épanouir et de s'élever intellectuellement dans les domaines qu'ils auraient choisis. Vous ne vous rendez même pas compte que la médiocrité prospère là où les passions

meurent car c'est parfois dans des filières qui n'étaient pas prévues pour eux que les jeunes se révèlent les meilleurs mathématiciens, géographes ou philosophes.

**Un député du groupe REM.** Et vous, que proposez-vous ?

**M. Éric Coquerel.** Avec la réforme du bac que vous préparez, qui est le complément de cette réforme, vous en finissez aussi avec la valeur nationale du bac.

**M. Pierre Person.** Conservateur !

**Mme Nadia Hai.** Conservateur réactionnaire !

**M. Éric Coquerel.** Vous mettez ainsi fin à un des principes républicains en matière d'éducation : tout détenteur du bac peut accéder aux études supérieures. C'est non seulement la sélection, mais aussi l'amputation d'une liberté fondamentale.

Alors oui, il existe d'autres choix. Pour répondre à M. Attal, qui a tendance à penser que seul le programme de La République en marche était proposé aux électeurs,...

**M. François Cormier-Bouligeon.** Ils ont tranché !

**Mme Nadia Hai.** Votre candidat n'a pas passé le premier tour !

**M. Éric Coquerel.** ...nous en avons un autre : doublement du budget de l'enseignement supérieur sur cinq ans ; allocation d'autonomie de 800 euros pour les jeunes en formation ; création de grandes universités thématiques – mer, espace – ; disposer de places à l'université pour toute personne souhaitant s'y inscrire ; enfin, le rééquilibrage du budget des grandes écoles, dont vous sortez la plupart du temps, par rapport au budget de l'université.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce projet de loi. Ces dernières semaines, de nombreux jeunes se sont mobilisés.

**Mme Nadia Hai.** À votre demande !

**Mme Anne Brugnera.** Et si vous leur disiez la vérité, pour changer ?

**M. Éric Coquerel.** Aujourd'hui encore, la Fédération des associations générales étudiantes – la FAGE –, principal syndicat étudiant, vient de dénoncer votre projet de loi. J'espère que les jeunes feront en sorte, comme pour la loi Devaquet et les autres projets de sélection, de le faire tomber dans les oubliettes de l'histoire. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-George Buffet.

**Mme Marie-George Buffet.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, monsieur le rapporteur, chers collègues, je m'étais opposée, en première lecture, à ce projet gravant dans la loi la sélection des bacheliers et des bacheliers pour l'entrée dans l'enseignement supérieur. Je m'y oppose encore plus fortement aujourd'hui, tant le texte issu de la commission mixte paritaire laisse aux établissements d'enseignement supérieur une autonomie jusque-là jamais atteinte pour choisir leurs étudiants. Du reste, le résultat de cette commission mixte paritaire fait que le rassemblement des associations étudiantes contre ce projet s'élargit.

La majorité a clairement choisi la sélection et non l'ambition que les progressistes portent d'un enseignement supérieur démocratisé, permettant à chacune et chacun de

s'émanciper par le savoir, d'être maître de son destin, de contribuer au développement et au rayonnement de la France.

Vous nous dites que cette réforme est pragmatique. Je n'y vois qu'idéologie : l'idéologie de la réduction des investissements publics, quitte à nourrir une société qui accepte, voire favorise les inégalités – inégalités entre les bacheliers et bacheliers, certains pouvant intégrer la filière de leur choix pendant que les études des autres seront décidées par l'autorité académique ; inégalités territoriales, avec des universités très bien dotées, correspondant aux standards internationaux et sélectionnant les meilleurs élèves, pendant que les autres seront sans moyens, incapables d'assurer convenablement leurs missions.

Cette réforme est aussi un pas de plus vers un enseignement au service d'intérêts purement économiques, oubliant l'intérêt général. J'affirme une nouvelle fois que l'enseignement n'a pas comme vocation exclusive l'insertion professionnelle, même si celle-ci est primordiale. Qui connaît les métiers de demain ? Qui peut savoir quelle sera la structure du marché du travail dans les prochaines années ? Pourquoi limiter les places dans les filières en se fondant sur ce critère, si ce n'est pour satisfaire à une vision étroite et à court terme de ce dont notre pays a besoin ? C'est le futur que nous préparons à l'université. La France a besoin du plus grand nombre de jeunes femmes et de jeunes hommes hautement qualifiés, pluridisciplinaires, motivés par ce qu'ils font et en capacité de maîtriser les grands défis scientifiques, technologiques, sociétaux et humanistes de demain.

La France est à la pointe dans de nombreux domaines. Nous avons cette chance formidable de compter des ingénieurs, des ouvriers qualifiés, des techniciens mais aussi des chercheurs en sciences, dans les humanités, des millions d'hommes et de femmes qui, dans tous les domaines, sont parmi les meilleurs et font la France d'aujourd'hui. Combien d'entre eux, combien d'entre elles sont arrivés là grâce au système éducatif français, qui leur a permis d'aller à l'université dans la filière de leur choix ?

Faute de moyens, l'université a commencé, ces dernières années, à trier, jusqu'à l'inique tirage au sort ; et votre loi, loin d'inverser la tendance, légalise le tri. Le système des attendus, avec des exigences telles que les stages, l'examen individuel des dossiers par les universités – avec le « oui », le « oui mais », le « non » – mais aussi l'absence de places en nombre suffisant seront les outils de cette sélection.

L'obtention du baccalauréat, si l'on veut encore garder le sens de ce diplôme, doit permettre à son titulaire d'étudier dans la filière de son choix, car il s'agit de sa vie future. Armer les lycéennes et les lycéens pour qu'ils fassent les bons choix d'orientation, afin qu'ils puissent s'épanouir et réussir à l'université : oui ! Ériger des murs à l'entrée : non ! Dans un système scolaire déjà très inégalitaire, tout ce qui entrave l'accès au savoir doit être banni et combattu. Pour ce faire, il faut donner des moyens financiers et humains aux établissements.

Combien d'élèves, qui étaient en difficulté au lycée, qui ne trouvaient pas leur place ni leur bonheur dans les enseignements proposés, ont pu, à l'université, s'épanouir en étudiant ce qui les motivait et devenir des adultes accomplis dans leur vie professionnelle et personnelle ? Ne renonçons pas à la possibilité pour chacune et chacun de s'émanciper par le savoir.

Enfin, je veux alerter sur la précipitation avec laquelle vous appliquez la réforme. Le texte de loi n'était même pas en discussion au Sénat que la plateforme Parcoursup, émanation

directe de ce texte, était mise en place. De plus, les bacheliers et bacheliers de cette année vont découvrir les attendus sans avoir pu s'y préparer. Tout cela n'est pas sérieux : comment voulez-vous que les élèves s'orientent convenablement ? Comment voulez-vous que le personnel enseignant des lycées les accompagne dans de bonnes conditions ? Comment les universités pourront-elles traiter individuellement et convenablement tous les dossiers des bacheliers et bacheliers qui leur seront soumis ? Comment les universités, déjà en situation difficile, pourront-elles assurer ce parcours de la réussite ?

C'est une tout autre ambition dont nous avons besoin pour l'enseignement supérieur. Parce que nous croyons en une université ouverte, dont la mission première est l'émancipation et non la sélection, le groupe GDR votera résolument contre ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe GDR et sur plusieurs bancs du groupe FI.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Anne Brugnera.

**Mme Anne Brugnera.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, l'Assemblée nationale a aujourd'hui à traiter pour la dernière fois du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants. Ainsi s'achève un long débat avec les parlementaires, mais aussi et surtout avec les acteurs de l'enseignement supérieur et du lycée qui, je le rappelle, ont été associés à la concertation préalable au plan étudiants.

Je souhaite associer à mon propos Christine Cloarec, Fannette Charvier, Sylvie Charrière, Agnès Thill, Céline Calvez, Jean-Luc Fugit et tous mes collègues de la commission des affaires culturelles et de l'éducation qui se sont investis dans ce travail.

Ce projet de loi, concrétisation importante de la société que nous voulons, est bienveillant. Tous les changements qu'il porte sont tournés vers la réussite des étudiants. Nous voulons augmenter la qualification de tous nos jeunes et, pour cela, nous ouvrons maintenant les portes de l'enseignement supérieur à tous les bacheliers en toute justice et en toute transparence.

Nous voulons – notre pays en a besoin – que chacun de nos jeunes puisse aller aussi loin qu'il le souhaite dans la formation et par le chemin qui lui conviendra le mieux. Le savoir est la plus importante des richesses. À la fois utile et culturel, il permet l'émancipation.

Le texte est pragmatique, ouvert et équilibré.

Ce projet de loi est pragmatique, car il respecte l'engagement que nous avons pris : celui de faire ce que nous disons, de dire ce que nous faisons. Ses objectifs figuraient dans notre programme, ses principaux éléments sont issus d'une large concertation, ses avancées sont financées – j'y insiste – et les outils nécessaires au Parlement pour évaluer sa mise en œuvre sont prévus par le texte lui-même.

Ce projet de loi est ouvert. Lors de nos travaux à l'Assemblée nationale, il a été enrichi de la contribution de tous les groupes politiques. Il a bien sûr été complété lors des travaux du Sénat et, encore avant-hier, en commission mixte paritaire. C'est un texte dont la rédaction, facteur important de l'efficacité de la loi, a été améliorée, les deux chambres démontrant ainsi la force d'un travail ouvert et son potentiel pour notre pays.

Enfin, ce projet de loi est équilibré. Je ne cacherai pas que nous avons eu des divergences avec le Sénat, mais je crois que nous avons travaillé dans le sens de l'intérêt général pour écouter nos convictions respectives sans les opposer. La

Haute Assemblée a souhaité que ce projet de loi manifeste un attachement à l'insertion professionnelle. Nous, nous ne souhaitons pas un texte qui bascule dans un adéquationnisme irréaliste et réducteur : interdirait à la formation initiale de jouer un rôle dans la préparation des métiers du futur, réducteur car l'université est et doit rester un lieu de création et de diffusion de la connaissance, un lieu de savoir et d'émancipation. Le texte final est équilibré : l'insertion professionnelle y a une place, celle que les deux assemblées voulaient lui donner, sa juste place, sans excès.

Ce texte, nous le soutenons d'autant plus qu'il démontre ce dont le Parlement est capable lorsque prévalent le respect mutuel et l'intérêt général.

**M. François Cormier-Bouligeon.** Très bien !

**Mme Anne Brugnera.** Je ne reviendrai pas sur tout ce qu'il apporte – je n'en ai pas le temps –, mais je tiens à insister sur quatre points importants : progrès, émancipation, justice et innovation.

Les conditions de vie des étudiants vont s'améliorer. C'est une nécessité en soi, nous le savons, mais c'est aussi un des leviers qui permettront la réussite de tous. L'amélioration des conditions de vie de nos étudiants est un progrès majeur qu'apporte le projet de loi.

L'orientation est la base de ce texte comme du plan étudiants. Le projet de loi donne les axes d'une réelle orientation : informations concrètes et complètes, accompagnement renforcé, choix des bacheliers libre et éclairé. Il apporte les outils de l'émancipation.

Parcoursup supprime le tirage au sort. Il était urgent de mettre fin à cette injustice. L'humain est réintroduit dans le processus – à cet égard, le renfort du comité d'éthique doit être souligné.

Enfin, l'accompagnement personnalisé en première année a été assez peu débattu, et je le regrette. C'est pourtant une dimension majeure de la réforme. Donner plus à ceux qui en ont le plus besoin, c'est ce que nous faisons avec les CP dédoublés en REP+, et c'est ce que nous ferons avec les accompagnements personnalisés. Ceux-ci aideront les étudiants qui en ont besoin à mettre toutes les chances de leur côté pour réussir leur première année. Chaque université ou établissement d'enseignement supérieur travaille actuellement à ces dispositifs innovants qui seront déployés à partir de la rentrée prochaine, pour mettre fin à l'échec majeur qui caractérise – hélas – notre licence.

Progrès, émancipation, justice et innovation. Nous, députés de La République en marche, resterons mobilisés pour cette loi. Il faudra faire acte de pédagogie et de suivi pour la mettre en œuvre dans nos territoires auprès des lycéens et des universités. Nous suivrons également son évaluation, car nous savons que ses dispositifs se déploieront progressivement. Nous comptons sur le suivi et l'évaluation pour les faire évoluer afin de répondre toujours mieux aux besoins de nos jeunes et augmenter la réussite de nos étudiants. Ce texte n'est pas une fin, c'est un commencement.

Je me félicite du travail que nous accompli en équipe et je remercie notre rapporteur.

Chers collègues, je vous invite à voter ce texte mariant pragmatisme et conviction. C'est un texte de progrès, de confiance en notre enseignement supérieur – qui évolue vers une réelle démocratisation – et surtout de confiance

en notre jeunesse, qui se saisira des nouveautés qu'il apporte pour construire son avenir. (*Applaudissements sur les bancs des groupes REM et MODEM.*)

**M. Bruno Studer**, *vice-président de la commission mixte paritaire*. Très bien!

**Mme la présidente**. La parole est à Mme Constance Le Grip.

**Mme Constance Le Grip**. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, la commission mixte paritaire dont les conclusions nous réunissent s'est tenue, selon un calendrier très contraint, le 13 février, soit – est-ce un hasard? – la veille du jour où le Gouvernement a présenté la réforme du baccalauréat.

Ce télescopage nous rappelle, comme un clin d'œil, que la réforme dont nous débattons, un brin précipitée, ne s'est pas inscrite – du point de vue des Républicains – dans un processus de consultation, de concertation, de réflexion approfondie et globale.

**M. Jean-Paul Lecoq**. C'est le moins que l'on puisse dire!

**Mme Constance Le Grip**. Malgré vos dénégations, c'est un rafistolage opéré dans l'urgence du très décrié système APB et du non moins décrié tirage au sort, après que la Commission nationale de l'informatique et des libertés – la CNIL – a rendu son avis sur APB.

Comme souvent, le « en même temps » actuel est devenu un « à peu près » frustrant. On nous annonçait une grande loi. Or le projet de loi ne dit pas un mot de l'autonomie des universités. Il n'opère pas de véritable transformation du système d'accès à l'enseignement supérieur. Tout au long des débats, la sélection est restée un mot tabou pour le Gouvernement, alors qu'elle est d'ores et déjà la règle: 56 % des bacheliers se sont inscrits pendant l'année 2016-2017 dans une filière sélective. La sélection est déjà en œuvre et, nos compatriotes le savent, elle rime de plus en plus avec qualité. Cependant, pour la majorité actuelle, c'était un mot tabou, qu'il ne fallait surtout pas prononcer.

Le texte, nous l'avions dit en première lecture, constitue une occasion manquée. Il ne propose qu'une timide réforme de l'accès à l'université, avant la réforme du bac. En cherchant à enfermer les débats parlementaires, à les réduire à un choix binaire pour ou contre l'algorithme APB, pour ou contre le tirage au sort, le Gouvernement a escamoté un véritable et nécessaire débat sur les enjeux de fond auxquels, dans ce XXI<sup>e</sup> siècle si compétitif, notre pays, et particulièrement son système d'enseignement supérieur, doivent faire face.

Sous le nom certes engageant de Parcoursup, se cache une tuyauterie assez complexe, pas toujours opérationnelle. Le Conseil d'État a lui-même rappelé le calendrier extrêmement contraint dans lequel doit être mise en œuvre une réforme qui, dès la prochaine rentrée universitaire, concernera plus de 600 000 nouveaux arrivants. Les attermoissements et les interrogations de bien des universités attestent de la perplexité qu'engendre Parcoursup.

Vous ne nous avez pas apporté de réponses concrètes quant à la faisabilité de la réforme: ni sur le « oui, malgré tout » que devront pratiquer les universités, ni sur les modalités précises, concrètes, financées budgétairement – donc clairement indiquées à la représentation nationale – de l'intégration des étudiants au régime général de l'assurance maladie.

Sur d'autres sujets, le Gouvernement s'est avancé non sans précipitation en promulguant toute une série de décrets extensifs. Tablant sur une issue législative favorable de nos débats, il donne une base légale au dispositif avant même que le processus parlementaire ne soit finalisé.

En réalité, peu de choses changent. Vous n'opérez pas de véritable transformation de notre système. J'espérais vraiment – nous espérions – que les débats, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, nous permettraient de transformer le « peut mieux faire » que j'avais exprimé au nom du groupe Les Républicains en un « oui, si ».

Force est de constater que, si la majorité sénatoriale a fait un bon travail – modification des capacités d'accueil dans les formations de premier cycle en fonction des taux de réussite dans les filières en tension, possibilité d'effectuer des cursus différenciés, publication des taux d'insertion professionnelle des élèves –, la CMP, et nous le regrettons, a fait primer, sur les enjeux de fond, l'urgence technique du calendrier. Je rappelle en effet que les lycéens devront avoir saisi leurs vœux le 13 mars et que, leur dossier étant finalisé, la confirmation des vœux interviendra le 31 mars.

Nous regrettons sincèrement que les apports importants et précis de la majorité sénatoriale n'aient pas été retenus au cours des laborieuses discussions de la commission mixte paritaire et qu'un esprit de compromis constructif et équilibré n'ait pas prévalu. Nous comprenons cependant que, face à l'urgence technique du calendrier, l'esprit de responsabilité ait prévalu et que les sénateurs, dans leur grande sagesse, n'aient pas voulu laisser plus longtemps les futurs étudiants dans le flou.

**Mme la présidente**. Merci de conclure.

**Mme Constance Le Grip**. Encore une fois, ce texte est inabouti. Peut-être avez-vous fait un petit bout de chemin dans la bonne direction, mais Les Républicains demeurent insatisfaits du résultat final. C'est pourquoi ils ne voteront pas le texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**M. Philippe Gosselin**. C'est juste!

**M. Bruno Studer**, *vice-président de la commission mixte paritaire*. Quel manque de courage!

**Mme la présidente**. Sur l'ensemble du projet de loi, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Philippe Berta.

**M. Philippe Berta**. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, monsieur le rapporteur, chers collègues, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés de l'Assemblée nationale se réjouit de l'issue de la commission mixte paritaire qui s'est tenue avant-hier au Sénat.

La collaboration étroite entre le Gouvernement et les parlementaires aura permis de parvenir à un texte d'équilibre qui répond à une situation d'urgence, et ce tout en nourrissant une grande ambition pour notre système universitaire, donc pour l'avenir de nos étudiants. En effet, à travers ce texte, nous retrouvons ce que doit être à nos yeux l'objet essentiel d'une bonne réforme de l'accès à l'enseignement supérieur, bâtie au seul profit d'une cible unique: l'étudiant.

Cet essentiel, quel est-il? Un accès simplifié à l'offre des formations disponibles désormais réalisé par la plateforme Parcoursup, qui a déjà accueilli des centaines de milliers



d'inscriptions; un meilleur positionnement de l'étudiant, fondé sur ses capacités, ses résultats, le tout mis en miroir avec les attendus de la ou des filières ciblées; enfin, une connaissance approfondie des taux de réussite pour chaque filière.

L'objectif central est donc bien là: remettre l'étudiant au cœur du dispositif, le rendre acteur de ses études en lui permettant de mieux objectiver ses choix, tout simplement en le responsabilisant. C'est à ces conditions, réunies par le texte, que nous nous attaquerons enfin à ce qui fait la triste originalité du système universitaire français: la maudite sélection par l'échec.

L'étudiant ne sera plus seul face aux choix qui engagent son avenir. Il sera accompagné, orienté, informé dès le lycée et durant son parcours dans l'enseignement supérieur. Jusqu'à présent, aucune des majorités qui se sont succédé n'avait su être à la hauteur de la lutte contre cette inégalité fondamentale: les étudiants d'un milieu socioculturel favorisé savaient, quand les autres étaient condamnés à avancer à l'aveugle.

L'étudiant ne sera plus seul, non plus, face aux difficultés. Des dispositifs d'accompagnement pédagogique et des parcours de formation personnalisés répondront aux besoins de ceux qu'on ne peut plus continuer à laisser sur le bord de la route.

La réussite pour tous est incontestablement un marqueur de ce texte, un projet de loi inclusif et juste. Il s'agit donc désormais de tenir compte des capacités et des souhaits, des connaissances et des compétences, mais aussi d'améliorer les conditions de vie de l'étudiant.

L'accès aux soins des étudiants sera en effet désormais facilité, ce qui était aussi une nécessité et une vraie urgence. Nous saluons ainsi l'adossement du régime de sécurité sociale étudiante au régime général mis en place par cette loi, tout en maintenant les actions de pédagogie et de prévention qui répondent aux besoins spécifiques de la population estudiantine. Ce changement, avec la disparition de leur contribution, clarifiera la situation et rendra plus équitables les cotisations étudiantes.

Au terme des nombreuses heures de débat que nous avons eues, chers collègues, durant les auditions en commission, dans l'hémicycle, en commission mixte paritaire, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés se félicite du texte final et salue l'investissement de notre ministre. Notre groupe tient aussi particulièrement à faire remarquer la qualité du débat organisé, cette fois-ci dans les deux assemblées, qui ont su dépasser tout clivage pour aboutir au texte consensuel que l'on nous demande aujourd'hui d'adopter.

C'est donc bien la priorité donnée à la construction de l'avenir de nos étudiants qui doit seule primer ici, et c'est bien sûr la seule chose qui nous importe. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe MODÈM et sur quelques bancs du groupe REM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Béatrice Descamps, dernière oratrice inscrite.

**Mme Béatrice Descamps.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, monsieur le rapporteur, nous examinons aujourd'hui, au terme du parcours législatif, le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants, tel qu'issu des travaux de la commission mixte paritaire qui s'est réunie mardi.

Les échanges entre députés et sénateurs ont abouti à un résultat qui nous paraît équilibré, même si nous n'en partageons pas toutes les conclusions. Nous l'avons toutefois déjà précisé en première lecture: nous sommes en accord avec les principales orientations d'un texte qui vise à répondre – c'était une véritable nécessité – aux dysfonctionnements importants qui ont émaillé les dernières rentrées universitaires et qu'il a fallu résoudre, faute de place dans certains établissements en tension, par l'usage du tirage au sort, une procédure injuste, inéquitable et profondément démotivante.

Il entend également apporter une réponse pragmatique et réaliste à un constat face auquel nous ne pouvons plus nous dérober: notre système universitaire sélectionne massivement par l'échec et laisse nombre d'étudiants sur le bord de la route. Il nous faut impérativement sortir de cette spirale négative, ce qui passe par une meilleure orientation des candidats. À ce titre, nous saluons la mise en place des semaines de l'orientation à l'automne et au printemps ainsi que l'effort général porté sur l'orientation au lycée avec un deuxième professeur principal entièrement dédié à l'orientation des lycéens.

La personnalisation accrue des parcours, avec l'introduction des attendus filière par filière sur la nouvelle plateforme Parcoursup, responsabilisera davantage les lycéens et les rendra acteurs de leurs réussites, ce dont nous nous félicitons.

Nous étions plus réservés quant aux modalités d'application d'une nouvelle disposition introduite par le Sénat visant à définir les capacités d'accueil en licence et la possibilité de créer des places supplémentaires au sein des établissements en fonction du taux de réussite et de l'insertion professionnelle. Nous sommes d'accord sur le principe, l'objectif étant de favoriser les filières au sein desquelles les débouchés professionnels sont les plus nombreux pour ne pas orienter nos étudiants vers des filières manifestement bouchées, mais comment définir ce qu'est l'insertion professionnelle et quantifier de manière efficace les taux de réussite et d'insertion professionnelle? Par ailleurs, je suis personnellement opposée à la mise en place d'une sélection généralisée à l'issue du lycée.

En ce qui concerne cette mesure, le compromis issu de la CMP nous paraît adapté: la détermination des capacités d'accueil des universités prendra en compte le taux d'insertion professionnelle, le projet des établissements mais également les souhaits des étudiants.

En outre, nous sommes convaincus que la vocation de l'enseignement supérieur n'est pas uniquement – même si cette dimension est évidemment centrale – de préparer l'insertion professionnelle de notre jeunesse. Ce dernier doit également favoriser l'émancipation et la formation à l'autonomie intellectuelle – il serait regrettable de négliger cette dimension fondamentale.

Par ailleurs, il nous paraît évident que la pertinence et l'efficacité de votre réforme, madame la ministre, ne peuvent être appréhendées que dans un cadre plus large et à l'aune de l'ensemble des orientations que vous défendez avec M. le ministre de l'éducation nationale.

Enfin, nous vous avons interpellée en première lecture au sujet des particularités des territoires ultramarins et nous vous remercions, madame la ministre, de votre écoute attentive à ce sujet, notamment concernant la Polynésie – il importerait d'ailleurs que les spécificités de tous ces territoires soient prises en compte.

Vous l'avez compris, le groupe UDI, Agir et indépendants votera en faveur de ce projet de loi, qui va dans le bon sens et contribue à replacer l'excellence et la réussite de l'ensemble de nos étudiants au cœur de l'enseignement supérieur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir, sur plusieurs bancs du groupe REM et sur quelques bancs du groupe MODEM.*)

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	66
Nombre de suffrages exprimés .....	62
Majorité absolue .....	32
Pour l'adoption .....	49
contre .....	13

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.) (Mmes et MM. les députés des groupes REM, MODEM et UDI-Agir se lèvent et applaudissent longuement.)*

**M. Éric Coquerel.** C'est lamentable!

4

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Discussion, en lecture définitive, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé ;

Discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité ;

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen ;

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

La séance est levée.

*(La séance est levée à douze heures cinquante.)*

*La Directrice du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY