

XV^E LÉGISLATURE

Lundi 15 JANVIER 2018

LE FEUILLETON DES PÉTITIONS

SESSION ORDINAIRE 2017-2018

(Art. 147 à 151 du Règlement de l'Assemblée nationale)

PÉTITIONS

Reçues du 19 juillet 2017 au 6 novembre 2017
et examinées par la commission des lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale de la République

Séance du 20 décembre 2017

M. Christophe Euzet, rapporteur

Pétition n° 1

du 19 juillet 2017

M. Eudes Baufreton, Délégué général, Contribuables Associés (*pétition collective*)

Les pétitionnaires demandent aux députés un engagement solennel de faire de la baisse des dépenses publiques une priorité absolue et de signer la « Charte de bonne gestion de l'argent public » de « Contribuables Associés ».

Décision de la Commission : Cette pétition réclame des députés la signature d'une « Charte de bonne gestion de l'argent public ». Composée de dix articles, cette Charte, consultable sur internet, prévoit un certain nombre de mesures tendant notamment au gel des dépenses publiques, à la réduction progressive du nombre de fonctionnaires et à l'absence de création et d'augmentation des impôts.

Il s'agit là de sujets dont la commission des finances a vocation à se saisir.

Renvoi de la pétition à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Pétition n° 2

du 21 juillet 2017

M. Jacques Capet, Naturellement Nanterre (*pétition collective*)

Cette pétition porte sur la construction d'une passerelle pour piétons et cyclistes au-dessus de la Seine. Elle vient à l'appui d'un projet consistant à profiter de la création d'un pont reliant Nanterre à Bezons-Carrière-sur-Seine, dans le cadre de l'extension de la ligne du RER E (baptisé Éole) vers Mantes-la-Jolie, pour y adjoindre une passerelle destinée à la circulation dite « douce » (c'est-à-dire celle des piétons et des vélos). Elle exprime, en parallèle, ses plus vives réserves vis-à-vis d'un projet de passerelle concurrent, porté par les conseils départementaux des Hauts-de-Seine et des Yvelines, jugé coûteux, pénalisant et anti-écologique.

Décision de la Commission : Les points de vue exprimés dans cette pétition ont trait à des décisions qui ne sont pas de nature législative. Ils relèvent en effet de la compétence d'un ensemble de collectivités territoriales, qu'il s'agisse de la région Île-de-France ou des départements et communes concernés. Le législateur n'a pas ici à intervenir. L'association en a d'ailleurs conscience puisqu'elle indique adresser la pétition au président de l'Assemblée nationale « pour mémoire », à titre essentiellement d'information.

Classement de la pétition.

Pétition n° 3

du 31 juillet 2017

Mme Marie-Reine Bédouin (*pétition collective*)

Présentée au nom l'Association Française des Malades du Myélome Multiple (af3m), cette pétition demande l'accélération de la mise à disposition en France d'un certain nombre de médicaments innovants susceptibles de prolonger la vie des patients atteints de la maladie du myélome multiple, qui est un cancer de la moelle osseuse. Les pétitionnaires font valoir qu'un certain nombre de médicaments ayant obtenu des autorisations de mise sur le marché de la part de l'Agence européenne des médicaments ne soient pas disponibles pour les patients en France, en raison de blocages administratifs.

Décision de la Commission : Le sujet grave soulevé par cette pétition entre dans le champ de la commission des affaires sociales qui, aux termes de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale, est compétente en matière de « *santé* ». Les membres de cette commission ont ainsi, au cours des derniers mois et des dernières années, consacré des travaux à la « *prévention spécialisée* », à la « *santé mentale* », à la « *permanence des soins* », au « *Levothyrox* », au « *Médiator* », etc. C'est cette même commission qui avait été saisie, en 2011, du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

Renvoi de la pétition à la commission des affaires sociales

Pétition n° 4

du 14 septembre 2017

M. Éric Michiels (*pétition collective*)

Le pétitionnaire réclame une revalorisation de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) dont le montant maximal est aujourd'hui fixé à 810,89 euros, pour une personne sans ressources. Il sollicite également une modification des conditions de prise en compte des revenus du conjoint qui aujourd'hui peuvent aboutir en pratique à une baisse de l'allocation lorsque les revenus du conjoint augmentent.

Décision de la Commission : Les préoccupations exprimées par cette pétition ont été, en grande partie, prises en considération par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2018. Celui-ci prévoit en effet une augmentation des crédits de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* » de 1,53 milliard d'euros en 2018 afin notamment de financer une revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Comme l'indique l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2018, « *dans un souci d'équité, de soutien au pouvoir d'achat et d'autonomisation des individus, cette prestation sera revalorisée à 860 € en 2018 et à 900 € en 2019, pour un coût plus de 2 milliards d'euros sur le quinquennat* ». Le débat a eu lieu et les garanties au profit des personnes handicapées ont connu une avancée indéniable.

Classement de la pétition.

Pétition n° 5

du 25 septembre 2017

Mme Hélène Guillon (*pétition collective*)

La pétitionnaire demande, au nom de l'association « Éthique du cheval », que le cheval obtienne le statut d'animal de compagnie et soit protégé par la Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie du 13 novembre 1987.

Décision de la Commission : Conformément au I de l'article L. 214-6 du code rural et de la pêche maritime, « [o]n entend par animal de compagnie tout animal détenu ou destiné à être détenu par l'homme pour son agrément ». Le cheval n'entre pas dans cette catégorie. En France, il est utilisé pour les courses hippiques, le sport (saut d'obstacles, dressage, endurance, etc.), le loisir, le travail, etc. Animaux de rente, les équidés (chevaux, poneys et ânes) font l'objet – comme les autres animaux – d'un régime de protection régulièrement réexaminé et modifié au regard de l'évolution des connaissances scientifiques et des textes communautaires.

À ce jour, cette protection prend plusieurs formes.

Le chapitre IV du titre I^{er} du livre II de la partie législative du code rural et de la pêche maritime fixe un certain nombre de règles. L'article L. 214-1 pose le principe selon lequel « tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ». Le premier alinéa de l'article L. 214-3 prohibe les « mauvais traitements envers les animaux domestiques ainsi qu'envers les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité ». La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a marqué une nouvelle étape dans le processus de renforcement de la protection des animaux en insérant dans le code civil un article 515-14 aux termes duquel « les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité » même s'ils sont soumis au régime des biens.

Le chapitre IV du titre I^{er} du livre II de la partie législative du code rural et de la pêche maritime définit également les règles relatives aux lieux de vente, d'hébergement et de stationnement des animaux (articles L. 214-14 à L. 214-18).

Les dispositions relatives à l'élevage sont strictement encadrées par le droit international comme national. La convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages du 10 mars 1976 et la directive 98/58/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant la protection des animaux dans les élevages visent à protéger les animaux d'élevage de toute souffrance inutile. Cette directive a été transposée par la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural et par l'arrêté du 25 octobre 1982 relatif à l'élevage, à la garde et à la détention des animaux. Son article 2 dispose que « l'élevage, la garde ou la détention d'un animal (...) ne doit entraîner, en fonction de ses caractéristiques génotypiques ou phénotypiques, aucune souffrance évitable, ni aucun effet néfaste sur sa santé ».

De même, les conditions de l'abattage sont définies de manière stricte. Le règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort appelle « *les exploitants ou toute personne associée à la mise à mort des animaux [à] prendre les mesures nécessaires pour éviter la douleur et atténuer autant que possible la détresse et la souffrance des animaux pendant l'abattage ou la mise à mort, en tenant compte des meilleures pratiques en la matière* ». La directive 93/119/CE du Conseil du 22 décembre 1993 fixe des règles minimales pour la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort. L'article R. 214-65 du code rural et de la pêche maritime impose, par exemple, de prendre toutes les précautions afin « *d'épargner aux animaux toute excitation, douleur ou souffrance évitables pendant les opérations de déchargement, d'acheminement, d'hébergement, d'immobilisation, d'étourdissement, d'abattage ou de mise à mort* ». Enfin, les sévices et autres actes de cruauté à l'égard des animaux sont réprimés par la loi ou le règlement suivant les cas. Le premier alinéa de l'article 521-1 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait, publiquement ou non, « *d'exercer des sévices graves, ou de nature sexuelle, ou de commettre un acte de cruauté envers un animal domestique, ou apprivoisé, ou tenu en captivité* ». L'article R. 654-1 du même code punit de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe le fait d'exercer volontairement, publiquement ou non, des mauvais traitements envers un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en captivité et l'article R. 655-1 dudit code sanctionne de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe le fait, publiquement ou non, de donner volontairement la mort à un animal appartenant à l'une de ces catégories.

Il convient d'ajouter qu'une pétition identique a déjà été examinée et classée par la commission des lois le 22 février 2017.

Classement de la pétition.

Pétition n° 6

du 13 octobre 2017

Mme Reine-Marie Rivaux (*pétition collective*)

Présentée au nom de l'association Oxfam France, cette pétition demande, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, l'augmentation du montant de l'aide publique au développement (APD) grâce à un renforcement de la taxe sur les transactions financières (TTF). Selon la pétition, la taxe devrait être élargie aux opérations intra-journalières, son taux devrait être porté de 0,3 à 0,5 % et ses recettes devraient être affectées intégralement à la solidarité internationale et au climat.

Décision de la Commission : La taxe sur les transactions financières (TTF) a été instaurée par la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012. Cette mesure s'inscrivait dans une réflexion engagée à l'échelle européenne à la suite de la crise financière de 2008. La Commission européenne avait ainsi rendu publique, le 28 septembre 2011, une proposition de directive visant à l'instauration d'une taxe sur les transactions financières dans tous les États-membres, proposition demeurée sans suites pour l'instant, même si le président de la République a fait référence à ce sujet lors de son discours sur l'Europe à la Sorbonne à la fin du mois de septembre 2017.

Par la création de cette taxe, le Gouvernement poursuivait trois objectifs :

- faire contribuer le secteur financier au redressement des finances publiques ;
- exercer une action de régulation sur les marchés financiers, notamment sur les activités les plus spéculatives ;
- encourager les autres États de l'Union européenne à adhérer au projet de la Commission.

Or, tout d'abord, l'examen du projet de loi de finances pour 2018, qu'il est demandé de modifier, est très avancé à la date d'examen de la pétition puisqu'il est en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Ensuite, un vrai débat en la matière a eu lieu au cours des derniers mois. En effet, l'extension de la taxe sur les transactions financières aux opérations intra-journalières a été décidée par la loi de finances pour 2017. Cette extension devait entrer en vigueur le 1er janvier 2018. La taxe elle-même a fait l'objet d'un référé de la Cour des comptes du 19 juin 2017. La Cour a, entre autres choses, jugé que l'extension de l'assiette se heurtait à d'importantes difficultés de mise en œuvre. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la suppression de cette extension, en raison des difficultés techniques et juridiques qu'elle pose. L'article du projet de loi supprimant cette extension d'assiette a été adopté conforme par le Sénat et l'Assemblée nationale.

Classement de la pétition.

Pétition n° 7

du 10 octobre 2017

M. Eudes Baufreton, Délégué général, Contribuables Associés (*pétition collective*)

Cette pétition invite les parlementaires à « *déposer un maximum d'amendements* » au projet de loi de finances afin de « *forcer le Gouvernement à revoir son budget* », en s'inspirant d'une étude qui « *détaille comment faire 50 milliards d'euros d'économie dès 2018* ».

Décision de la Commission : Dans la mesure où elle vise à modifier très profondément le projet de loi de finances pour 2018 puisqu'elle vise à réduire les dépenses publiques de 50 milliards d'euros dès 2018, cette pétition apparaît datée, compte tenu du stade de discussion de ce texte (en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale) à la date d'examen de la pétition.

Classement de la pétition.

Pétition n° 8

du 31 octobre 2017

M. Louis Ripault

Le pétitionnaire réclame l'adoption d'une loi qualifiée d'« *interprétative* » pour faire cesser une interprétation par la Cour de cassation du statut des magistrats (article 11-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958) qui, selon lui, étend indûment l'immunité dont bénéficient les juges et viole ainsi l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Décision de la Commission : L'auteur de la présente pétition critique l'interprétation faite par la jurisprudence judiciaire, et en particulier par la Cour de cassation, de l'article 11-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifiée par la loi organique n° 79-43 du 18 janvier 1979. Selon cet article 11-1, si les magistrats judiciaires doivent répondre de leurs fautes strictement personnelles, en revanche, lorsque la faute personnelle se rattache au service public de la justice, la responsabilité du juge ne peut être engagée que sur l'action récursoire de l'État. En d'autres termes, le justiciable doit rechercher la responsabilité de l'État, à charge pour ce dernier de se retourner contre le juge concerné. On retrouve ici la distinction classique en droit administratif entre la faute personnelle, celle qui, selon Edouard Laferrière, « *révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences* », et la faute de service. S'agissant de la mission exercée précisément par les magistrats judiciaires, les dispositions précitées du statut de la magistrature visent avant tout à les prémunir contre des procès multiples et intempestifs émanant de justiciables mécontents du sort réservé à leur action et tentés de voir dans la mise en cause du juge une voie de recours supplémentaire. Ces dispositions ont aussi pour objet de garantir, dans l'intérêt du justiciable, la solvabilité du débiteur dont la responsabilité doit ainsi être recherchée, c'est-à-dire l'État.

C'est sur le fondement de cet article 11-1 du statut de la magistrature que la Cour de cassation refuse de faire droit aux demandes des justiciables tendant à être autorisés à recourir, à l'encontre de magistrats judiciaires, à la procédure de la prise à partie, prévue aux articles 366-1 et suivants du code de procédure civile et L. 141-2 et L. 141-3 du code de l'organisation judiciaire. Cette procédure permet d'attirer un juge devant la cour d'appel en cas de dol, fraude, concussion ou faute lourde commis dans le cours de l'instruction ou lors des jugements, ou bien encore en cas de déni de justice. Pour rejeter ce type de requêtes dirigées contre des juges judiciaires, la Cour de cassation se fonde notamment sur l'article L. 141-2 du code de l'organisation judiciaire qui établit une distinction entre les « *magistrats du corps judiciaire* », dont la responsabilité est régie « *par le statut de la magistrature* » (et donc par l'article 11-1 précité), et les « *autres juges* », dont la responsabilité est régie « *par des lois spéciales ou, à défaut, par la prise à partie* ».

L'auteur de la pétition soutient que l'article 11-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, tel qu'interprété par la jurisprudence judiciaire, contreviendrait à l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui exige que la garantie des droits soit assurée. La garantie de voir sa demande en justice examinée au fond par un magistrat judiciaire, comme le prévoit l'article 30 du code de procédure civile, n'étant pas assurée, selon l'auteur de la pétition, l'article 11-1, tel qu'appliqué par la Cour de cassation, serait ainsi entaché d'inconstitutionnalité. Il violerait également l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un procès équitable. Le justiciable peut certes se voir attribuer, en cas de faute commise dans l'exercice des fonctions juridictionnelles, des dommages et intérêts mis à la charge de l'État. Toutefois, déplore l'auteur de la pétition, il ne peut directement agir contre un juge pour obtenir que sa cause soit entendue.

L'auteur de la pétition réclame en conséquence du Parlement l'adoption d'une loi, qu'il qualifie d' « *interprétative* », destinée à faire pièce à l'application, selon lui erronée et non conforme à l'intention profonde du législateur organique, donnée par la Cour de cassation à l'article 11-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

On ne peut s'empêcher, à la lecture de ces critiques adressées à la jurisprudence de la Cour de cassation, de penser qu'elles sont inspirées, au moins en partie, par une volonté de mise en cause des magistrats judiciaires à raison de leurs fonctions juridictionnelles, mise en cause dont précisément le législateur organique avait voulu préserver les intéressés. Ce que souhaite l'auteur de la pétition, c'est non pas que le justiciable puisse agir en dommages et intérêts directement contre le juge, mais qu'il puisse obtenir que sa cause soit entendue sur le fond. On voit mal les contours que pourrait prendre une action réservée au justiciable tendant à contraindre le juge saisi de son affaire à rendre une décision. On s'exposerait là aux dangers relevés par Olivier Renard-Payen, conseiller doyen de la Cour de cassation, et Yves Robineau, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État, dans une chronique de 2002, à propos de la prudence à observer en matière d'engagement de la responsabilité des magistrats de l'ordre judiciaire : « *Le risque était grand d'une multiplication de leur mise en cause par des plaideurs insatisfaits. Perturbant la sérénité des juges, une telle menace eut porté atteinte à leur indépendance statutaire* » (Olivier Renard-Payen, Yves Robineau, Rapport de la Cour de cassation 2002, *La responsabilité de l'État pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative*).

Au demeurant, les critiques émises par le pétitionnaire ne se retrouvent nullement en doctrine. Le pétitionnaire ne cite d'ailleurs aucun auteur à l'appui de sa démonstration. Les juristes qui traitent de la question ne font pas mention d'une obscurité ou d'une malfaçon qui frapperait l'article 11-1 du statut de la magistrature.

Le justiciable dispose bien d'un recours effectif en cas de faute commise dans l'exercice des fonctions juridictionnelles des magistrats judiciaires, l'État pouvant être condamné à réparer le préjudice subi tout en conservant la possibilité de se retourner contre le magistrat concerné. Ce dernier est susceptible au demeurant d'engager sa responsabilité pénale, sur le fondement de l'article 434-7-1 du code pénal, s'il dénie de rendre la justice. Tout magistrat est par ailleurs soumis à un régime de responsabilité disciplinaire, impliquant la saisine du Conseil supérieur de la magistrature. Les exigences de constitutionnalité et de conventionalité paraissent donc satisfaites.

Classement de la pétition.

Pétition n° 9

du 6 novembre 2017

Mme Béatrice Rougy

La pétitionnaire demande l'interdiction de la publicité destinée aux enfants de moins de douze ans sur les chaînes de télévision tant publiques que commerciales. Elle demande aussi que, sur toutes les chaînes, les publicités destinées aux adultes ne puissent suivre ou précéder les émissions pour les enfants que dans un délai d'au moins quinze minutes. Elle réclame enfin l'interdiction de faire jouer à un enfant un rôle de premier plan dans tout spot publicitaire.

Décision de la Commission : Cette pétition, envoyée par une seule personne, se rattache à la campagne menée par l'association dite « Mouvement pour une Alternative Non-violente » (MAN). Or depuis le vote de la loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique, les programmes des services nationaux de la télévision publique destinés prioritairement aux enfants de moins de douze ans ne peuvent pas comporter de messages publicitaires autres que des messages génériques pour des biens ou services relatifs à la santé et au développement des enfants ou des campagnes d'intérêt général. Cette restriction s'applique durant la diffusion de ces programmes ainsi que pendant un délai de quinze minutes avant et après cette diffusion. Elle s'applique également à tous les messages diffusés sur les sites internet de ces mêmes services nationaux de télévision qui proposent des programmes prioritairement destinés aux enfants de moins de douze ans.

Si cette loi a été saluée comme une victoire par l'association précitée, plusieurs demandes exprimées dans la pétition touchant à la protection de l'enfance face à la publicité restent cependant toujours d'actualité.

Renvoi de la pétition à la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

Pétition n° 10

du 25 octobre 2017

M. Marc Girard

Cette pétition porte sur la Contribution sociale généralisée (CSG). Elle indique ne pas être défavorable au principe même de cet impôt mais s'opposer « à l'inégalité de traitement entre actifs et retraités si les mécanismes de compensation de l'augmentation de la CSG demeurent tels que prévus à ce jour ».

Décision de la Commission : La hausse d'1,7 point de la Contribution sociale généralisée (CSG), parallèlement à la baisse de certaines cotisations sociales des salariés, figure dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2017.

Classement de la pétition.