

FICHE AMENDEMENT

Proposition d'amendement à l'article 3 de la partie II de la Constitution, relatif à « l'espace de liberté, de sécurité et de justice »

Déposée par Monsieur Pierre Lequiller, Président de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale française.

Qualité : Membre titulaire

Rédiger cet article ainsi :

« Article 3 : Rôle des Parlements nationaux

~~1. Les parlements nationaux peuvent participer aux mécanismes d'évaluation figurant à l'article 4 de la Constitution et sont associés au contrôle politique des activités d'Europol conformément à l'article 22 de la Constitution.~~

~~2. Par dérogation aux dispositions prévues dans le protocole sur le respect de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, dans le cas où, au moins un quart des Parlements nationaux émettrait des avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par une proposition de la Commission présentée dans le cadre des chapitres 3 et 4 du présent titre, cette dernière est tenue de la réexaminer. A l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer. La présente disposition s'applique également aux initiatives émanant d'un groupe d'Etats membres conformément aux dispositions de l'article 8 du présent titre.~~

1. Les Parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'une proposition législative de la Commission ou d'une initiative des Etats membres avec les aspects fondamentaux de leur droit pénal et civil national ou avec les droits fondamentaux garantis par le [titre I bis] de la présente Constitution.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission tiennent compte des avis motivés des Parlements nationaux. Dans le cas où au moins un tiers des chambres des Parlements nationaux émettraient des avis motivés sur le non-respect par une proposition de la Commission des droits fondamentaux ou des aspects fondamentaux de leur droit pénal et civil national, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition. A l'issue de ce réexamen la Commission peut décider, soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer. La Commission motive sa décision. La présente disposition s'applique également aux initiatives émanant d'un groupe d'Etats membres conformément aux dispositions de l'article 8 du présent titre.

2. Les Parlements nationaux sont consultés lors de la détermination, par le Conseil européen, des orientations stratégiques et des priorités de la politique européenne en matière de justice pénale.

3. Des conférences interparlementaires, composées de représentants des parlements nationaux et du parlement européen, sont tenues périodiquement sur les activités de l'Union dans le domaine de l'espace de sécurité, liberté et justice.

4. Les Parlements nationaux sont associés au mécanisme d'évaluation mutuelle existant dans le domaine de l'espace de sécurité, liberté et justice.

5. Une commission mixte, regroupant des membres des commissions compétentes des Parlements nationaux et du Parlement européen est étroitement associée au contrôle d'Europol et du parquet européen. »

Explication éventuelle :

- Le présent amendement reprend les propositions formulées par le groupe de travail présidé par M. John Bruton, qui sont indispensables pour assurer la légitimité démocratique de l'Union :

- association des parlements nationaux à la définition des orientations stratégiques et des priorités de la politique européenne en matière de justice pénale ;

- recours aux conférences interparlementaires spécifiques proposées par le groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux, qui permettrait de surmonter les blocages lorsque les divergences entre Etats membres font obstacle à un accord, comme cela s'est produit fréquemment lors des discussions de textes « JAI » ;

- association des parlements nationaux au dispositif d'évaluation mutuelle.

- Il reprend également, sous une forme étendue à la protection des droits fondamentaux et au droit civil, le droit d'alerte précoce spécifique évoqué dans le rapport (p.23), qui suggérait la création d'« un mécanisme similaire « d'alerte précoce » pour les cas où certains parlements nationaux estiment qu'une initiative va à l'encontre d'aspects fondamentaux du droit pénal national de leur Etats. L'activation de ce mécanisme pourrait entraîner des conséquences similaires à celles du mécanisme envisagé pour la subsidiarité [...] ».

Les questions relatives à l'espace de sécurité, liberté et justice présentent en effet une spécificité justifiant une procédure particulière, s'inspirant de celle prévue pour la subsidiarité, mais distincte :

- ce secteur touche, plus qu'aucun autre, à des droits constitutionnellement protégés, et se situe au cœur de la compétence des parlements nationaux : la protection des libertés publiques ;

- c'est, en outre, un domaine dans lequel le droit d'initiative de la Commission est partagé avec les Etats membres, et les initiatives des Etats membres, fondées sur leur propre agenda politique, ne prennent pas aussi bien en compte que la Commission la diversité des traditions constitutionnelles des Etats membres.

Cette option est préférable à celle consistant à retenir un seuil différent en matière de subsidiarité.

- Il prévoit la création d'une commission mixte (Parlement européen et Parlements nationaux) pour le contrôle d'Europol et du futur parquet européen, conformément à la proposition figurant dans la communication de la Commission sur le contrôle démocratique d'Europol (COM (2002) 95 final). Cette commission, dont la création a été suggérée par la conférence interparlementaire de La Haye des 7 et 8 juin 2001, figurait d'ailleurs dans le projet de rapport du groupe de travail « JAI », mais cette mention a été supprimée, sans qu'aucun débat n'ait eu lieu sur cette question au sein du groupe.
- L'espace de sécurité, de liberté et de justice se situe au centre des compétences des Parlements nationaux et de la vie des citoyens européens. Les mesures adoptées dans ce domaine, en particulier en matière pénale, doivent faire l'objet d'un débat démocratique et transparent, aussi bien au niveau européen - les compétences du Parlement européen seront renforcées à cet effet - que national.

Dans ce secteur, des changements majeurs, aux conséquences importantes pour les Parlements nationaux, sont envisagés au sein de la Convention européenne :

- les conventions de l'actuel « troisième pilier » de l'Union européenne, couvrant la coopération judiciaire pénale et policière, vont être remplacées par des instruments de droit communautaire classique, non soumis à ratification ;
- les actuelles décisions-cadres et décisions, dépourvues d'effet direct, seront remplacées par les futures lois-cadres et lois, dotées d'effet direct dès leur entrée en vigueur ou à l'expiration de leur délai de transposition, sans qu'une intervention des Parlements nationaux ne soit nécessaire ;
- l'Union européenne sera dotée de la personnalité juridique internationale, et les accords négociés avec des pays tiers en matière pénale (extradition et entraide judiciaire) ou policière ne feront donc plus l'objet d'une autorisation parlementaire nationale avant d'être ratifiés.

Ces évolutions, dans un domaine aussi sensible et touchant profondément aux compétences des Parlements nationaux, doivent nécessairement s'accompagner d'un renforcement de leur rôle dans l'élaboration du droit de l'Union. La nature des compétences et des questions traitées par l'Union change en effet radicalement. Les politiques des Etats membres en matière criminelle, d'asile, et d'immigration se définissent, de plus en plus, à Bruxelles. Les questions qui sont abordées au cours de chaque session du Conseil « Justice et affaires intérieures » touchent ainsi au cœur des droits et de la vie de chaque citoyen et des compétences de leurs représentants :

- Faut-il, dans le cadre de la répression de l'exploitation sexuelle des enfants et de la pédopornographie, établir des échelles de peines différentes en fonction du consentement d'une victime mineure ?
- Peut-on accepter d'extrader une personne vers un Etat où elle risque d'être jugée par des juridictions militaires d'exception ?
- Faut-il prévoir un traitement différencié pour le trafic de certaines drogues en petites quantités ?
- Peut-on débouter automatiquement les demandeurs d'asile provenant de pays que l'on aura préalablement définis comme des « pays tiers sûrs » ?

Ces questions, quelle que soit la réponse qu'on leur apporte, doivent être débattues publiquement, dans la transparence, par des représentants élus et responsables devant leurs électeurs. C'est, en particulier, une condition indispensable pour l'élaboration du droit pénal dans une société démocratique, seule à même de conférer au principe de légalité des délits et des peines (« *Nullum crimen, nulla poena sine lege* ») toute sa portée.