

Protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers

2011/0432(CNS) - 14/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir un système de protection consulaire des États membres à l'étranger.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Conseil.

CONTEXTE : le droit reconnu par le traité aux citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection consulaire dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, consacré à l'article 20, paragraphe 2, point c), et à **l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE), ainsi qu'à l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est l'un des droits spécifiques conférés par la citoyenneté de l'Union. Il est une expression de la solidarité au niveau de l'UE, de **l'identité de l'Union dans les pays tiers**, ainsi que des avantages concrets qu'offre la citoyenneté de l'Union.

La protection consulaire fait partie intégrante de la politique de l'Union en matière de droits des citoyens. Dans le programme de Stockholm, le Conseil européen invitait la Commission «à se pencher sur les mesures appropriées en vue de mettre en place la coordination et la coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire conformément à l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'UE». Dans sa [résolution du 25 novembre 2009](#), le Parlement européen a appelé à renforcer la coordination et la coopération dans le domaine de la protection consulaire, suivant en cela sa [résolution du 11 décembre 2007](#) dans laquelle il avait suggéré l'adoption de concepts communs et de lignes directrices contraignantes, et préconisé une modification de la décision 95/553/CE après la ratification du traité de Lisbonne.

Pour sa part, la Commission, dans son «[Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union – Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union](#)», annonçait qu'elle donnerait véritablement corps au droit des citoyens de l'Union d'être assistés dans les pays tiers, y compris en temps de crise, par les autorités diplomatiques et consulaires de tous les États membres, en proposant des mesures législatives en 2011. Elle a réitéré cet engagement dans sa [communication sur la protection consulaire des citoyens de l'Union](#).

Sous le régime juridique antérieur au traité de Lisbonne, les États membres devaient établir entre eux les règles nécessaires. Le traité de Lisbonne habilite la Commission à proposer des directives établissant les mesures de coopération et de coordination nécessaires pour faciliter l'exercice du droit des citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection consulaire dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

L'instrument de l'Union actuellement en vigueur, à savoir la [décision 95/553/CE](#), prévoit une révision cinq ans après son entrée en vigueur en 2002.

Telle qu'elle existe actuellement, la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés pourrait être améliorée. Aucun consensus clair ne s'est toutefois dégagé sur le contenu de l'article 23 du TFUE et sur les responsabilités que ce droit implique. Le libellé succinct des dispositions du traité ne suffit pas pour en faire un droit effectif ayant une signification concrète. Les législations et pratiques nationales en matière consulaire diffèrent, de même que les points de vue sur les concepts qui sous-tendent la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés. Il convient donc d'en préciser les contours notamment en ce qui concerne les 4 objectifs suivants :

- le champ d'application personnel ;

- l'accès à la protection consulaire et la coopération/coordination ;
- la coordination locale ;
- l'assistance en situation de crise/remboursement financier.

C'est l'objet de la présente proposition.

ANALYSE D'IMPACT : trois options majeures ont été évaluées dans le cadre de la présente proposition:

- **Option 1** : maintien du *statu quo*: aucune action supplémentaire au niveau de l'UE ;
- **Option 2** : une directive établissant des mesures de coordination et de coopération pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés, renforcée par des mesures de sensibilisation ciblées. Cette option couvrirait les quatre objectifs opérationnels et permettrait une mise en œuvre efficace grâce à des mesures ciblées de sensibilisation des citoyens et des praticiens ;
- **Option 3**: des mesures de coopération supplémentaires et renforcées. En sus de l'option 2, cette option garantirait que la protection consulaire soit accordée dans les mêmes conditions aux résidents de longue durée et aux réfugiés reconnus comme tels, elle prévoirait une légalisation simplifiée des documents et des services notariaux élémentaires et elle faciliterait les remboursements en situation de crise en instaurant un mécanisme de remboursement et/ou en augmentant le cofinancement de l'UE destiné aux citoyens de l'Union non représentés.

La comparaison des options, sous l'angle de leur coût et de leur efficacité pour atteindre les objectifs fixés, montre que **l'option 2** est la plus appropriée, et constitue donc **l'option privilégiée**. Une directive comportant les éléments proposés établirait les fondements d'un cadre stable pour les citoyens de l'UE à l'étranger.

BASE JURIDIQUE : article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition de directive a pour principal objectif :

- de préciser davantage le contenu et les modalités opérationnelles du droit reconnu aux citoyens de l'Union non représentés de bénéficier d'une protection consulaire dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux;
- de simplifier la coopération et la coordination entre les autorités consulaires.

À cet effet, la proposition porte sur les questions suivantes:

-Champ d'application personnel : la proposition précise qu'un citoyen de l'Union doit être considéré comme non représenté notamment lorsqu'une ambassade ou un consulat de son État membre d'origine n'est pas «accessible», c'est-à-dire lorsqu'il est **impossible au citoyen de l'Union de s'y rendre et de retourner ensuite à son point de départ** (par les moyens de transport habituellement utilisés dans le pays tiers) au cours d'une même journée. Une exception est prévue lorsque l'urgence de la situation nécessite une assistance encore plus rapide.

La proposition précise en outre que **la protection consulaire des citoyens de l'Union s'étend aux membres de leur famille qui sont ressortissants de pays tiers**. En effet, l'article 23 du TFUE prévoit l'octroi d'un traitement non discriminatoire et, conformément aux articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la jurisprudence de la Cour de justice, les principaux avantages qui découlent des droits conférés aux citoyens de l'Union sont étendus aux membres de leur famille afin que ces droits soient effectifs.

-Accès à la protection consulaire et coopération/coordination : la proposition souligne que les citoyens de l'Union peuvent s'adresser à l'ambassade ou au consulat de **«tout» autre État membre**; les États membres peuvent cependant conclure des accords spécifiques, pour autant que la transparence (par une

notification suivie d'une publication sur le site web de la Commission) et le traitement effectif des demandes soient garantis.

La proposition précise les formes d'assistance généralement dispensées par les États membres dans les cas les plus fréquents (arrestation ou détention, victimes de crimes ou délits, accident ou maladie grave, décès, aide et rapatriement en cas de situation de détresse, besoin de titres de voyage provisoires) en s'appuyant sur les pratiques communes des États membres en matière de protection consulaire ; elle décrit également les **procédures de coopération et de coordination applicables par les autorités consulaires** lorsque de tels cas se produisent.

Conformément au droit à l'autodétermination des citoyens, la proposition précise qu'il y a lieu de s'enquérir des souhaits des citoyens et de les respecter, notamment sur le point de savoir s'il y a lieu d'informer les membres de la famille ou d'autres parents (en cas d'arrestation, par exemple). De même, en cas de décès, il convient de tenir dûment compte des souhaits du parent le plus proche quant aux dispositions à prendre pour la dépouille du citoyen décédé.

-Coordination locale/valeur ajoutée de l'UE : la proposition précise que les réunions de coopération locale sur la protection consulaire doivent comporter des échanges d'informations réguliers sur les citoyens de l'Union non représentés et que le président de ces réunions doit recueillir les coordonnées utiles en vue de prêter assistance aux citoyens de l'Union non représentés (ambassade ou consulat d'États membres non représentés responsable au niveau régional, par exemple). Elle prévoit que les délégations de l'Union peuvent, dans certaines circonstances, présider ces réunions ou leur fournir toute autre forme d'appui.

-Assistance en situation de crise/remboursement financier : en ce qui concerne les situations de crise, la proposition instaure une série d'améliorations qui peuvent se résumer comme suit :

- prévision de plans d'urgence locaux incluant systématiquement les citoyens de l'Union non représentés ;
- l'État pilote doit contribuer dans une large mesure à la protection des citoyens de l'Union non représentés et doit définir le rôle qu'il joue, à savoir coordonner et diriger les opérations d'assistance à ces personnes. L'État pilote peut obtenir **une aide supplémentaire grâce au mécanisme de protection civile de l'UE** et aux structures de gestion de crise du SEAE ;
- prévision d'un appui supplémentaire et d'une pleine exploitation des synergies en prévoyant l'intégration d'experts consulaires nationaux, notamment originaires des États membres non représentés, au sein des équipes d'intervention en place au niveau de l'Union.

Aux fins de la présente proposition de directive, l'État pilote doit être compris comme l'État membre qui, dans un pays tiers donné, sera chargé de coordonner et de diriger l'assistance pour ce qui concerne la préparation aux situations de crise et ces situations elles-mêmes.

En ce qui concerne le partage de la charge financière, la proposition crée une procédure simplifiée de **remboursement adaptée aux situations de crise**, qui facilite les échanges procéduraux entre les autorités consulaires et les citoyens, établit des formulaires types de demande (tel que prévu à l'annexe de la proposition) et met en place un système plus aisé de suivi des remboursements (calcul au prorata basé sur le nombre de personnes assistées ; montants forfaitaires si les coûts ne peuvent être calculés). Cette procédure de remboursement améliorée viendrait compléter l'appui offert par le mécanisme de protection civile de l'UE et les structures de gestion de crise du SEAE.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE.