

Informations de base	
2011/0432(CNS)	Procédure terminée
CNS - Procédure de consultation Directive	
Protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers	
Subject	
1.20.20 Protection diplomatique et consulaire	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	BAUER Edit (PPE)	09/02/2012
		Rapporteur(e) fictif/fictive FAJON Tanja (S&D) ŽDANOKA Tatjana (Verts/ALE)	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	AFET Affaires étrangères	OJULAND Kristiina (ALDE)	11/01/2012
Conseil de l'Union européenne	DEVE Développement	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
	JURI Affaires juridiques	ZWIEFLKA Tadeusz (PPE)	19/12/2011
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Justice et consommateurs	REDING Viviane	

Événements clés			
Date	Événement	Référence	Résumé

14/12/2011	Publication de la proposition législative	COM(2011)0881 	Résumé
02/02/2012	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
19/09/2012	Vote en commission		
10/10/2012	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture/lecture unique	A7-0288/2012	Résumé
25/10/2012	Décision du Parlement	T7-0394/2012	Résumé
25/10/2012	Résultat du vote au parlement		
20/04/2015	Adoption de l'acte par le Conseil suite à la consultation du Parlement		
20/04/2015	Fin de la procédure au Parlement		
24/04/2015	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2011/0432(CNS)
Type de procédure	CNS - Procédure de consultation
Sous-type de procédure	Note thématique
Instrument législatif	Directive
Base juridique	Traité sur le fonctionnement de l'UE TFEU 223-p1
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 165
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/7/08241

Portail de documentation				
Parlement Européen				
Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE492.575	22/06/2012	
Avis de la commission		PE487.728	12/07/2012	
Amendements déposés en commission		PE494.593	26/07/2012	
Avis de la commission		PE487.901	04/09/2012	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		A7-0288/2012	10/10/2012	Résumé
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T7-0394/2012	25/10/2012	Résumé

Commission Européenne				
Type de document	Référence	Date	Résumé	
Document de base législatif	COM(2011)0881 	14/12/2011	Résumé	
	SEC(2011)1555			

Document annexé à la procédure		14/12/2011	
Document annexé à la procédure	SEC(2011)1556 	14/12/2011	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2012)767	15/11/2012	
Document de suivi	COM(2022)0437 	02/09/2022	

Parlements nationaux

Type de document	Parlement /Chambre	Référence	Date	Résumé
Contribution	PT_PARLIAMENT	COM(2011)0881	17/02/2012	
Contribution	IT_SENATE	COM(2011)0881	24/02/2012	

Informations complémentaires

Source	Document	Date
Parlements nationaux	IPEX	
Commission européenne	EUR-Lex	

Acte final

Directive 2015/0637
JO L 106 24.04.2015, p. 0001

Résumé

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

2011/0432(CNS) - 10/10/2012 - Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté, suivant une procédure législative spéciale (consultation du Parlement européen), le rapport d>Edit Bauer (PPE, SK) sur la proposition de directive du Conseil relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger.

La commission parlementaire suggère que le Parlement modifie la proposition de la Commission comme suit :

Rôle des délégations de l'Union européenne : les députés estiment que lorsque des citoyens non représentés ont besoin d'une protection dans des pays tiers, une coopération et une coordination efficaces sont nécessaires. Dans ce cas, non seulement l'Etat membre prêtant assistance mais aussi la **délégation de l'Union** présente dans un pays tiers et l'Etat membre d'origine du citoyen devraient coopérer étroitement et se voir confier des fonctions consulaires au service des citoyens non représentés. Des dispositions nouvelles sont prévues à cet effet pour définir le rôle dévolu aux délégations, notamment en situation d'urgence. Elles seraient ainsi en charge de la coordination et de la fourniture de l'assistance pour ce qui concerne la préparation aux situations de crise, incluant également un volet spécifique pour les citoyens non représentés.

Coopération consulaire : sachant que la coopération consulaire locale peut s'avérer plus complexe en ce qui concerne les citoyens non représentés (car elle nécessite une coordination avec des autorités non représentées sur le terrain), les députés estiment qu'il convient de mettre en place un cadre stable. À cet effet, les députés proposent un nouveau chapitre dans la proposition de directive qui décrit les principes généraux de la coopération et de la coordination en matière de protection consulaire locale. Entre autre chose, la coopération consulaire locale devrait prendre dûment en considération les citoyens non représentés, **par exemple en recueillant les coordonnées des ambassades et consulats des États membres les plus proches dans la région**. Pour faciliter encore la protection consulaire des citoyens non représentés, il est également préconisé que la

Commission élabore des directives pratiques. D'une manière générale, les députés estiment que **toute protection consulaire devrait s'étendre aux autres situations où l'État membre représenté prêterait habituellement assistance à ses propres ressortissants**.

Arrangements et répartitions des tâches : afin de fournir aux citoyens non représentés un accès à la protection consulaire et garantir le traitement effectif des demandes de protection, les représentations des États membres et, le cas échéant, les délégations de l'Union devraient conclure des **arrangements relatifs à la répartition des tâches et à l'échange d'informations**. Après notification aux autorités locales, ces arrangements locaux devraient être notifiés à la Commission et au SEAE et publiés sur le site internet de la Commission et sur les sites pertinents des États membres concernés. Ces arrangements devraient en outre respecter pleinement les dispositions de la présente proposition de directive.

Protection consulaire en situations courantes et en situation de crise : les députés soulignent qu'une protection consulaire peut couvrir l'assistance dans un certain nombre de **situations courantes**, mais aussi **en situation de crise**. Parmi les situations courantes, il peut s'avérer qu'une protection consulaire soit nécessaire en cas **d'arrestation ou de détention**. À cet égard, il est précisé que certaines situations spéciales devraient être prises en compte (comme les cas où des victimes de la traite d'êtres humains sont arrêtées ou détenues pour avoir commis un crime ou un délit résultant directement de cette traite). En tout état de cause, tout devrait être fait pour éviter tout mauvais traitement aux détenus et garantir que les normes minimales en matière de traitement des détenus soient respectées. D'autres types d'assistance sont envisagés comme l'octroi d'une assistance juridique appropriée lorsqu'un citoyen non représenté est victime d'un crime ou d'un délit.

- En situation courante classique, un citoyen de l'Union pourrait en outre ne pas être en mesure de produire un passeport ou un titre d'identité en cours de validité (ex. : en cas de vol de ses papiers). Dans ce cas, l'ambassade ou le consulat devrait prêter assistance aux citoyens non représentés pour qu'ils puissent prouver leur identité ;
- En situations de crise, **les délégations de l'Union devraient veiller à assurer la coordination nécessaire entre les États membres**. Celles-ci seraient ainsi chargées de coordonner les opérations d'évacuation de citoyens non représentés ou toute autre mesure d'appui nécessaire avec l'État membre dont le citoyen a la nationalité.

Rôle et dotation suffisante du SEAE : pour que les délégations de l'UE puissent s'acquitter de leur mission d'assistance, les députés proposent que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) soit doté des moyens financiers nécessaires, y compris pour former le personnel consulaire des États membres. Le SEAE devrait notamment organiser des formations à l'intention du personnel consulaire afin de faciliter la fourniture d'une assistance aux citoyens, y compris ceux non représentés, dans le cadre de la préparation aux situations de crise.

Élargir la protection consulaire aux réfugiés et aux apatrides : les députés considèrent que l'État membre assistant devrait envisager de fournir une protection consulaire aux réfugiés reconnus et aux apatrides ainsi qu'aux autres personnes ne possédant pas la nationalité d'un État membre mais résidant dans un État membre et **détenant un document de voyage délivré par cet État membre**, en tenant compte de cette situation particulière.

Recours à un interprète : pour garantir une coordination et une coopération efficaces entre les autorités consulaires des États membres, il conviendrait de déterminer au préalable les différentes formes d'assistance dispensées dans des cas spécifiques. Parmi celles-ci, les députés épinglent la nécessité de recourir aux services d'un interprète ou toute autre aide nécessaire pour faciliter la communication.

Formation du personnel consulaire : à l'effet de renforcer la coopération consulaire, les députés demandent également que des cours de formation soient organisés pour le personnel consulaire afin d'améliorer la coopération et d'accroître leur connaissance des droits dont jouissent les citoyens en vertu des traités et de la présente proposition de directive.

Fonds fiduciaire : les députés estiment qu'il convient de renforcer la protection consulaire en proposant que **les États membres envisagent de créer un "fonds fiduciaire" pour la protection consulaire**, à partir duquel l'ambassade ou le consulat de l'État membre d'assistance pourrait avancer les frais exposés par elle/lui pour prêter assistance à un citoyen non représenté et sur lequel l'État membre du citoyen non représenté bénéficiant d'une assistance pourrait rembourser l'avance consentie. La Commission, agissant en coopération avec les États membres, devrait instaurer des règles précises définissant la répartition des charges financières aux fins du bon fonctionnement de ce fonds.

Ligne d'urgence : les députés proposent que la Commission ouvre une **ligne d'urgence fonctionnant 24 heures/24 et 7 jours/7** afin de rendre les informations aisément accessibles aux citoyens recherchant une protection consulaire en cas d'urgence.

Inscription des citoyens sur le site web de leur ministère des affaires étrangères : les députés estiment que les États membres devraient encourager leurs propres ressortissants à s'enregistrer sur le site web de leur ministère des affaires étrangères avant de se rendre dans des pays tiers, afin de faciliter leur protection en cas de besoin, notamment dans des situations de crise. Il est également précisé que les États membres devraient publier sur les sites internet de leur ministère des affaires étrangères des informations sur le droit de leurs citoyens à obtenir, dans un pays tiers dans lequel ils ne sont pas représentés, la protection consulaire des autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre État membre, et sur les conditions d'exercice de ce droit.

Compétence d'exécution : les députés estiment que pour assurer l'application rapide et efficace de la directive, il convient de conférer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes en conformité avec l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne **toute modification des annexes** (qui comportent des formulaires nécessitant éventuellement une actualisation occasionnelle). Il importe notamment que la Commission procède aux consultations appropriées tout au long de son travail préparatoire, y compris au niveau des experts. Lorsqu'elle prépare et élaborer des actes délégués, la Commission devrait veiller à ce que tous les documents utiles soient transmis en temps voulu, de façon appropriée et simultanée au Parlement européen et au Conseil.

À noter enfin, que les députés précisent que **la proposition de directive ne devrait pas obliger les États membres à fournir aux citoyens non représentés des types d'assistance dont leurs propres ressortissants ne bénéficient pas**.

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

2011/0432(CNS) - 25/10/2012 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 596, voix pour, 66 contre et 12 abstentions, dans le cadre d'une procédure législative spéciale (consultation du Parlement), une résolution législative sur la proposition de directive du Conseil relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger.

Le Parlement **approuve la proposition de la Commission** en soulignant le rôle essentiel de ce texte pour la mise en œuvre du droit de protection des citoyens de l'Union sur le territoire des pays tiers, tel que défini par l'article 35 du traité sur l'Union européenne. L'objectif fondamental de la directive est ainsi de permettre aux services diplomatiques et consulaires de tous les États membres de l'UE de donner à tout citoyen de l'UE à la recherche d'une aide à l'étranger, la même protection que celle qu'ils accordent à leurs propres ressortissants.

Les principales modifications peuvent se résumer comme suit :

Rôle des délégations de l'Union européenne : le Parlement estime que lorsque des citoyens non représentés ont besoin d'une protection dans des pays tiers, une coopération et une coordination efficaces sont nécessaires. Dans ce cas, non seulement l'État membre prêtant assistance mais aussi **la délégation de l'Union** présente dans un pays tiers et l'État membre d'origine du citoyen doivent coopérer étroitement et se voir confier des fonctions consulaires au service des citoyens non représentés. Des dispositions nouvelles sont prévues à cet effet pour définir le rôle dévolu aux délégations, notamment en situation d'urgence. Elles seraient ainsi en charge de la coordination et de la fourniture de l'assistance pour ce qui concerne la préparation aux situations de crise, incluant également un volet spécifique pour les citoyens non représentés.

Coopération consulaire : sachant que la coopération consulaire locale peut s'avérer plus complexe en ce qui concerne **les citoyens non représentés** (car elle nécessite une coordination avec des autorités non représentées sur le terrain), le Parlement estime qu'il convient de mettre en place un cadre stable. À cet effet, il propose un nouveau chapitre dans la proposition de directive décrivant les principes généraux de la coopération et de la coordination en matière de protection consulaire locale. Entre autre chose, la coopération consulaire locale devrait prendre dûment en considération les citoyens non représentés, **par exemple en recueillant les coordonnées des ambassades et consulats des États membres les plus proches dans la région**. Pour faciliter encore la protection consulaire des citoyens non représentés, il est également préconisé que la Commission élabore des directives pratiques. Des dispositions sont également prévues pour favoriser la coopération locale, en organisant par exemple des «réunions de coopération locale» comprenant un échange régulier d'informations sur les citoyens non représentés.

D'une manière générale, le Parlement estime que **toute protection consulaire devrait s'étendre aux autres situations où l'État membre représenté prêterait habituellement assistance à ses propres ressortissants**.

Arrangements et répartitions des tâches : afin de fournir aux citoyens non représentés un accès à la protection consulaire et garantir le traitement effectif des demandes de protection, les représentations des États membres et, le cas échéant, les délégations de l'Union devraient conclure des **arrangements relatifs à la répartition des tâches et à l'échange d'informations**. Après notification aux autorités locales, ces arrangements locaux devraient être notifiés à la Commission et au SEAE et publiés sur le site internet de la Commission et sur les sites pertinents des États membres concernés. Ces arrangements devraient en outre respecter pleinement les dispositions de la directive.

Protection consulaire en situations courantes et en situation de crise : le Parlement souligne qu'une protection consulaire peut couvrir l'assistance dans un certain nombre de **situations courantes**, mais aussi **en situation de crise**. Parmi les situations courantes, il peut s'avérer qu'une protection consulaire soit nécessaire en cas **d'arrestation ou de détention**. À cet égard, il est précisé que certaines situations spéciales devraient être prises en compte (comme les cas où des victimes de la traite d'êtres humains sont arrêtées ou détenues pour avoir commis un crime ou un délit résultant directement de cette traite). En tout état de cause, tout devrait être fait pour éviter tout mauvais traitement aux détenus et garantir que les normes minimales en matière de traitement des détenus soient respectées. D'autres types d'assistance sont envisagés comme l'octroi d'une assistance juridique appropriée lorsqu'un citoyen non représenté est victime d'un crime ou d'un délit.

- En situation courante classique, un citoyen de l'Union pourrait en outre ne pas être en mesure de produire un passeport ou un titre d'identité en cours de validité (ex. : en cas de vol de ses papiers). Dans ce cas, l'ambassade ou le consulat devrait prêter assistance aux citoyens non représentés pour qu'ils puissent prouver leur identité.
- En situations de crise, **les délégations de l'Union** (et non le ou les États pilotes en charge de la coordination des actions, comme prévu à la proposition) **devront veiller à assurer la coordination nécessaire entre les États membres**. Celles-ci seraient ainsi chargées de coordonner les opérations d'évacuation de citoyens non représentés ou toute autre mesure d'appui nécessaire avec l'État membre dont le citoyen a la nationalité.

Rôle et dotation suffisante du SEAE : pour que les délégations de l'UE puissent s'acquitter de leur mission d'assistance, le Parlement propose que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) soit doté des moyens financiers nécessaires, y compris pour former le personnel consulaire des États membres. Le SEAE devrait notamment organiser des formations à l'intention du personnel consulaire afin de faciliter la fourniture d'une assistance aux citoyens, y compris ceux non représentés, dans le cadre de la préparation aux situations de crise.

Élargir la protection consulaire aux réfugiés et aux apatrides : le Parlement considère que l'État membre assistant devrait envisager de fournir une protection consulaire aux réfugiés reconnus et aux apatrides ainsi qu'à d'autres personnes ne possédant pas la nationalité d'un État membre mais résidant dans un État membre et **détenant un document de voyage délivré par cet État membre**, en tenant compte de cette situation particulière.

Membres de la famille non ressortissants de l'Union européenne : les membres de la famille d'un citoyen non représenté qui ne sont pas citoyens de l'Union devraient avoir le droit de bénéficier de la protection consulaire **dans les mêmes conditions que les membres de la famille d'un ressortissant de l'État membre d'origine**, ou de la protection consulaire d'une délégation de l'Union.

Recours à un interprète : pour garantir une coordination et une coopération efficaces entre les autorités consulaires des États membres, il conviendrait de déterminer au préalable les différentes formes d'assistance dispensées dans des cas spécifiques. Parmi celles-ci, le Parlement épingle la nécessité de recourir aux services d'un interprète ou toute autre aide nécessaire pour faciliter la communication.

Formation du personnel consulaire : à l'effet de renforcer la coopération consulaire, le Parlement demande également que des cours de formation soient organisés pour le personnel consulaire afin d'améliorer la coopération et d'accroître leur connaissance des droits dont jouissent les citoyens en vertu des traités et de la présente directive.

Fonds fiduciaire : le Parlement estime qu'il convient de renforcer la protection consulaire en proposant que **les États membres envisagent de créer un "fonds fiduciaire" pour la protection consulaire**, à partir duquel l'ambassade ou le consulat de l'État membre d'assistance pourrait avancer les frais exposés par elle/lui pour prêter assistance à un citoyen non représenté et sur lequel l'État membre du citoyen non représenté bénéficiant d'une assistance pourrait rembourser l'avance consentie. La Commission, agissant en coopération avec les États membres, devrait instaurer des règles précises définissant la répartition des charges financières aux fins du bon fonctionnement de ce fonds.

Ligne d'urgence : le Parlement propose que la Commission ouvre une **ligne d'urgence fonctionnant 24 heures/24 et 7 jours/7** afin de rendre les informations aisément accessibles aux citoyens recherchant une protection consulaire en cas d'urgence.

Inscription des citoyens sur le site web de leur ministère des affaires étrangères : le Parlement estime que les États membres devraient encourager leurs propres ressortissants à s'enregistrer sur le site web de leur ministère des affaires étrangères avant de se rendre dans des pays tiers, afin de faciliter leur protection en cas de besoin, notamment dans des situations de crise. Il est également suggéré que les États membres publient sur les sites internet de leur ministère des affaires étrangères des informations sur le droit de leurs citoyens à obtenir, dans un pays tiers dans lequel ils ne sont pas représentés, la protection consulaire des autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre État membre, et sur les conditions d'exercice de ce droit.

Compétence d'exécution : le Parlement estime que pour assurer l'application rapide et efficace de la directive, il conviendrait de conférer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes en conformité avec l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne **toute modification des annexes** (qui comportent des formulaires nécessitant éventuellement une actualisation occasionnelle). Il importe notamment que la Commission procède aux consultations appropriées tout au long de son travail préparatoire, y compris au niveau des experts. Lorsqu'elle prépare et élaboré des actes délégués, la Commission devrait veiller à ce que tous les documents utiles soient transmis en temps voulu, de façon appropriée et simultanée au Parlement européen et au Conseil.

À noter enfin, que le Parlement précise que **la directive ne devrait pas obliger les États membres à fournir aux citoyens non représentés des types d'assistance dont leurs propres ressortissants ne bénéficient pas**.

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

2011/0432(CNS) - 20/04/2015 - Acte final

OBJECTIF : établir un système de protection consulaire des ressortissants de l'Union européenne n'ayant pas de représentation diplomatique dans un pays tiers.

ACTE LÉGISLATIF : Directive (UE) 2015/637 du Conseil établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE.

CONTEXTE : près de 7 millions de citoyens de l'UE voyagent ou résident dans un pays tiers dans lequel l'État membre dont ils ont la nationalité ne dispose pas d'ambassade ou de consulat. Au cours de leur séjour à l'étranger, les citoyens «non représentés» pourraient avoir besoin de l'aide des autorités consulaires, par exemple en cas de perte ou de vol de leur passeport ou dans le cadre d'un accident, d'un crime ou d'un délit. Ils pourraient également se retrouver dans un contexte de crise, par exemple lors d'une catastrophe naturelle ou de troubles politiques, susceptible de nécessiter une évacuation.

C'est dans ce contexte qu'est adoptée la présente directive afin de fixer un cadre clair pour améliorer le droit des citoyens de l'UE à bénéficier d'une même protection consulaire, même si leur État membre n'est pas représenté dans le pays tiers en question. Cela signifie que les citoyens de l'UE non représentés auraient le droit de demander de l'aide à un autre pays de l'UE. Les autres pays de l'UE devraient alors leur fournir **toute l'aide qu'ils apporteraient à leurs propres ressortissants**.

CONTENU : la présente directive vise à définir à quel moment et de quelle manière les citoyens de l'Union qui se trouvent en situation de détresse dans un pays tiers pourraient bénéficier d'une aide fournie par l'ambassade ou le consulat d'un autre État membre de l'UE. L'objectif consiste à faciliter la coopération entre les autorités consulaires et à renforcer le droit à la protection consulaire reconnu aux citoyens européens.

Principe : grâce à la directive, les citoyens non représentés dans un pays tiers devraient pouvoir demander **une protection consulaire auprès de l'ambassade ou du consulat de n'importe quel État membre**. Cela ne devrait toutefois pas empêcher les États membres de conclure des **arrangements pratiques** en vue d'un partage des responsabilités lorsqu'il s'agit d'accorder une protection consulaire à des citoyens non représentés.

N.B. une protection consulaire devrait également être accordée aux membres de la famille, qui ne sont pas citoyens de l'Union, accompagnant un citoyen non représenté dans un pays tiers.

Champ d'application : la protection consulaire des citoyens non représentés couvrirait l'assistance dans un certain nombre de situations courantes dans lesquelles les États membres fournissent une protection consulaire à leurs propres ressortissants en fonction des circonstances propres à chaque situation.

Les demandeurs cherchant une protection consulaire devraient établir **qu'ils sont citoyens de l'Union en produisant leur passeport ou leur carte d'identité**. S'ils ne sont pas en mesure de produire un document d'identité en cours de validité (ex. : en cas de vol ou de perte), leur nationalité devait être prouvée par tout autre moyen, y compris si nécessaire grâce à des vérifications auprès des autorités diplomatiques ou consulaires de l'État membre dont ils sont les ressortissants.

Formes d'assistance : la protection consulaire comprendrait en particulier les mesures d'assistance suivantes:

- arrestation ou détention;
- fait d'être victime d'un crime ou d'un délit;
- accident ou maladie grave;
- décès;
- besoin d'aide et de rapatriement en situation d'urgence;
- besoin de titres de voyage provisoires.

Fonctionnement : l'État membre dont l'intéressé possède la nationalité devrait toujours être consulté par le pays auquel le citoyen demande de l'aide et pourrait, à tout moment, décider de se charger de son ressortissant, même s'il n'a pas d'ambassade ou de consulat dans le pays en question (en fournissant des informations par téléphone, en prenant contact avec la famille ou des amis de l'intéressé ou au moyen de services consulaires en ligne). La directive préserve donc le **rôle crucial joué par l'État membre d'origine** en ce qui concerne la prise en charge de ses propres ressortissants en cas de situation de détresse à l'étranger.

La directive établit également qu'un citoyen qui demande de l'aide à une ambassade pourrait être redirigé vers une autre ambassade mieux placée pour l'aider. En effet, les États membres de l'UE représentés dans un pays peuvent convenir, au niveau local, qui s'occupe de qui afin de garantir une protection effective des citoyens de l'UE.

Ces modalités organisationnelles devraient être rendues publiques.

Par ailleurs, les citoyens pourraient s'adresser à la délégation de l'UE dans le pays pour obtenir des informations générales sur ces accords ou sur l'aide à laquelle ils ont droit.

Parmi les mesures de **coordination et de coopération** envisagées, figurent des mesures d'échanges d'informations sur les personnes demandant une protection consulaire, notamment toutes informations utiles à fournir à l'autorité consulaire où est demandée une protection portant en particulier sur l'identité de la personne concernée, les coûts éventuels de la protection consulaire pour lui et sa famille, etc.

Sauf en cas d'extrême urgence, cette consultation interviendrait avant qu'une assistance ne soit fournie.

Partage des responsabilités, en particulier en situation de crise : la directive prévoit des règles spécifiques pour garantir que les citoyens non représentés soient dûment pris en considération et totalement pris en charge en cas de crise.

Une répartition claire des responsabilités entre les États membres représentés, ceux qui ne le sont pas et la délégation de l'Union est ainsi définie de sorte à mieux affronter une situation de crise. Sont notamment prévues des mesures de planification en cas d'urgence pour les citoyens non représentés. À cet effet, dans le cadre des dispositifs locaux de préparation aux crises, les États membres qui ne disposent pas d'ambassade ou de consulat localement sont tenus de communiquer toutes les informations disponibles et utiles concernant leurs citoyens se trouvant sur le territoire du pays en question. Ces informations devraient être mises à jour en tant que de besoin, dans l'éventualité d'une crise.

Les ambassades et consulats compétents ainsi que les délégations de l'Union devraient être informés des dispositifs de préparation aux crises et, s'il y a lieu, y être associés. Les citoyens non représentés devraient avoir accès aux informations relatives à ces dispositifs.

En cas de crise, l'État pilote ou le ou les États membres coordonnant l'assistance devraient coordonner le soutien apporté aux citoyens non représentés et l'utilisation des moyens d'évacuation disponibles sur la base des plans approuvés et en fonction de l'évolution de la situation locale, de manière non discriminatoire.

Prise en charge des frais des citoyens européens aidés : la directive clarifie la répartition des frais. Le texte indique que si l'aide fournie entraîne des coûts ou des droits, les citoyens de l'UE non représentés n'auront pas à payer davantage que les citoyens de l'État membre de l'UE qui les aide. Les citoyens qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de ces montants immédiatement devront signer un formulaire par lequel ils s'engagent à rembourser ces sommes à leurs propres autorités si une demande leur est faite en ce sens.

Les États membres qui accordent à leurs propres citoyens une protection consulaire sous la forme d'une assistance financière ne devraient le faire qu'en **dernier recours** et dans des cas exceptionnels uniquement, si les citoyens ne peuvent se procurer des ressources financières par d'autres moyens, notamment par des transferts d'argent de la part des membres de la famille, d'amis ou d'employeurs.

En tout état de cause, les citoyens non représentés devraient se voir octroyer une assistance financière aux mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre prêtant assistance.

Réexamen : la Commission devrait préparer un rapport pour le 1^{er} mai 2021 au plus tard afin d'évaluer la nécessité de mesures supplémentaires, y compris, le cas échéant, en proposant des propositions de modifications pertinentes de la directive.

Traitements plus favorables : les États membres resteraient libres d'instaurer ou de maintenir des dispositions plus favorables que la directive dans la mesure où elles seraient compatibles avec celle-ci.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 14.5.2015.

TRANSPOSITION DANS LES ÉTATS MEMBRES : 1.5.2018. La décision 95/553/CE est abrogée avec effet à cette date.

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 habile 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 aisément 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.