

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.3.2011
COM(2011) 149 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**La protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers:
Bilan et perspectives**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

La protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers: Bilan et perspectives

Tout citoyen de l'Union qui voyage ou réside dans un pays tiers dans lequel l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté a le droit de bénéficier, en vertu des traités de l'UE, de la **protection des autorités diplomatiques et consulaires** de tout État membre, **dans les mêmes conditions que les ressortissants** de cet État.

Le droit d'obtenir la protection consulaire¹ d'un État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci est l'un des droits spécifiques que le traité confère aux citoyens de l'Union. Il ajoute une **dimension extérieure** au concept de **citoyenneté de l'Union**. Il renforce l'idée d'une solidarité européenne et l'identité de l'Union dans les pays tiers.

L'objectif de la présente communication est de dresser le bilan de la contribution de l'Union européenne à une protection consulaire effective dans les pays tiers, comme annoncé dans le plan d'action 2007-2009² de la Commission, et de présenter des perspectives en se fondant sur l'expérience acquise ainsi que sur le nouveau cadre institutionnel.

La présente communication répond à l'obligation qui incombe à la Commission de faire rapport tous les trois ans sur l'application de l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la protection consulaire, comme annoncé par la Commission dans son rapport au titre de l'article 25 du TFUE concernant les progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de l'Union pendant la période 2007-2010³.

La présente communication contribue également à la mise en œuvre de l'action 8 du **«Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union – Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union»**⁴, initiative stratégique de la Commission, qui met l'accent sur les obstacles que rencontrent encore les citoyens, notamment lors de leurs déplacements à l'étranger, et présente des moyens d'y remédier.

La communication constitue une première réponse au Conseil européen qui, le 2 décembre 2009, dans le programme de Stockholm, avait invité 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»⁵.

¹ La protection consulaire consiste, pour un État, à apporter une aide et un soutien à des personnes se trouvant à l'étranger, qu'il s'agisse de ses propres ressortissants ou de ressortissants auxquels il s'est engagé à fournir assistance.

² COM(2007) 767 final.

³ COM(2010) 602 final.

⁴ COM(2010) 603 final.

⁵ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1 - Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, document 17024/09 du Conseil du 2 décembre 2009, p. 11.

1. LA SITUATION ACTUELLE

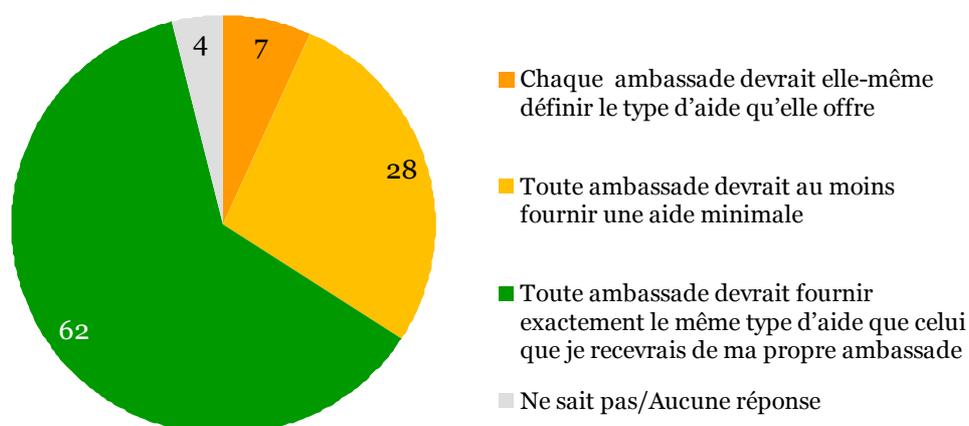
Il faut s'attendre à ce que les citoyens de l'Union aient un besoin accru de protection consulaire dans les années à venir. Selon des statistiques d'Eurostat⁶, le nombre de voyages effectués par des citoyens de l'Union dans des pays tiers est passé de plus de 80 millions en 2005 à plus de 90 millions en 2008, et l'on prévoit que le volume des déplacements continuera à croître⁷. Selon les estimations, plus de 30 millions de citoyens de l'Union résident à titre permanent dans un pays tiers. Or, les États membres ne sont tous représentés qu'aux États-Unis, en Chine et en Russie. Des crises majeures ont récemment touché un très grand nombre de citoyens de l'Union dans des pays tiers (par exemple en Libye, en Égypte et au Bahreïn après les soulèvements démocratiques de ce début d'année 2011; au Japon à la suite du tremblement de terre de mars 2011; ou encore l'an dernier en Haïti après le tremblement de terre de janvier 2010 et en Islande lors de la formation du nuage de cendres volcaniques au printemps 2010)⁸ et ont révélé la nécessité d'une protection consulaire indépendamment de la nationalité du citoyen de l'Union. Plus de 100 000 citoyens de l'Union se trouvaient dans ces pays tiers lorsque ces crises ont éclaté. Dans les circonstances actuelles, il apparaît donc d'autant plus important de renforcer encore l'effectivité du droit des citoyens de l'Union de recevoir une assistance dans les pays tiers adaptée à leurs différents besoins (par exemple, soutien pratique, santé ou transport). Alors que les budgets publics sont soumis à des restrictions, l'Union et les États membres doivent encourager la coopération de manière à utiliser les ressources de manière optimale.

⁶ Base de données relatives à la population, partie consacrée au tourisme; ces données concernent les voyages d'agrément et les voyages professionnels de plus d'un jour.

⁷ L'Organisation mondiale du tourisme prévoit une nouvelle augmentation significative pour la période 2010-2020.

⁸ **Libye** (où huit États membres sont représentés): quelque 6 000 citoyens de l'Union s'y trouvaient au début de la crise et encore 1 345 au 9 mars 2011; depuis lors, les États membres ont cherché des possibilités d'évacuer au moins 52 d'entre eux; **Égypte** (où 22 États membres sont représentés): présence d'au moins 100 000 citoyens de l'Union (essentiellement des touristes dans la région de la Mer rouge); **Bahreïn** (où quatre États membres sont représentés): présence d'au moins 8 800 citoyens de l'Union; **Japon** (où tous les États membres sont représentés, à l'exception de Malte et de Chypre): présence de quelque 37 000 citoyens de l'Union; **Haïti** (après le tremblement de terre de 2010): présence de quelque 2 700 citoyens de l'Union; **crise du nuage islandais de cendres volcaniques** (printemps 2010): plus de 100 000 vols ont été annulés. Ces chiffres sont des estimations tirées de sources des États membres et de la Commission.

Type/niveau d'aide que les ambassades devraient fournir aux citoyens de l'Union



Q5. Si vous vous trouvez dans un pays où [État membre dont la personne interrogée a la nationalité] n'a pas d'ambassade, vous avez le droit, en qualité de citoyen de l'Union, de recevoir l'aide de l'ambassade de n'importe quel autre État membre de l'UE. Le type/niveau d'aide que vous obtiendrez dépend de l'ambassade à laquelle vous vous adressez. Avec laquelle de ces affirmations êtes-vous le plus d'accord:

Base: tous les répondants, % UE27

Bien que la protection consulaire accordée par les États membres varie d'un État à l'autre, la majorité des citoyens de l'Union⁹ (62 %) entendent bénéficier du même type d'assistance, quel que soit l'État membre dont ils contactent l'ambassade. Un tiers des citoyens de l'Union (28 %) s'attendent à ce que tous les États membres fournissent au moins un niveau d'aide minimal.

1.1. Le nouveau cadre juridique

Le traité de Lisbonne tient compte de la **nécessité accrue de conférer une dimension européenne à la protection consulaire**; il renforce et clarifie la capacité d'action de l'Union. Le droit dont jouissent les citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires d'autres États membres dans les mêmes conditions que les ressortissants de ces derniers est inscrit à l'article 20, paragraphe 2, point c), et à l'article 23 du TFUE, ainsi qu'à l'article 46 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Aux termes de ces trois dispositions, tout citoyen de l'Union «bénéficie [...] de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État». Un droit individuel est ainsi clairement conféré à tout

⁹ Eurobaromètre de mars 2010

ressortissant¹⁰ d'un État membre de recevoir un traitement égal de la part des autorités consulaires d'un autre État membre sur le territoire d'un pays tiers où son propre État membre n'est pas représenté. Le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres¹¹ et le droit de l'Union confère des droits individuels, entre autres pour garantir le plein effet des droits légaux des citoyens.

Le droit de bénéficier de la protection d'autorités consulaires et diplomatiques tel qu'il est inscrit à l'article 23 du TFUE est **soumis à un contrôle juridictionnel**. Les dispositions figurant dans la deuxième partie du TFUE font l'objet d'un contrôle approfondi par la Cour de justice. Les juridictions nationales sont tenues d'appliquer cet article comme toute autre disposition du droit de l'Union; le droit à un contrôle juridictionnel est un principe général de droit liant les États membres et les institutions quand ils appliquent le droit de l'Union¹², qui est consacré à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux. Les citoyens de l'Union non représentés ont le droit de voir leur demande de protection consulaire dûment prise en considération; toute décision de refus est susceptible de contrôle juridictionnel et, conformément à la jurisprudence constante en matière de responsabilité de l'État, peut rendre celui-ci responsable du préjudice causé.

Dans la situation antérieure du traité de Lisbonne, les États membres étaient tenus d'établir entre eux les règles nécessaires¹³. Deux décisions des représentants des gouvernements des États membres ont été adoptées (décision 95/553/CE concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires¹⁴ et décision 96/409/PESC concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire¹⁵). Le traité de Lisbonne abandonne la logique antérieure du processus décisionnel intergouvernemental de type *sui generis*. L'article 23, paragraphe 2, du TFUE confère à la Commission¹⁶ le **droit d'initiative législative**, c'est-à-dire de proposer des **directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter une telle protection**. Après consultation du Parlement européen, le Conseil statue à la majorité qualifiée¹⁷.

Le traité de Lisbonne prévoit également la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)¹⁸ devenu opérationnel le 1^{er} janvier 2011. La décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE¹⁹ prévoit, à l'article 5, paragraphe 10, que les délégations de l'Union soutiennent les États membres, à la demande de ces derniers, dans leurs relations diplomatiques et dans leur rôle de protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, de manière neutre sur le plan des ressources.

¹⁰ Voir les affaires 57/65, Lütticke, et 26/62, Gend & Loos. L'article 23, paragraphe 2, du TFUE ne prévoit plus que les États membres établissent entre eux les règles nécessaires. L'article 23, premier et deuxième alinéas, du TFUE permet simplement aux États membres de prendre les dispositions internes nécessaires.

¹¹ Affaire C-184/99, Grzelczyk,

¹² Affaire C-97/91, Oleificio Borelli.

¹³ Article 20 du traité CE.

¹⁴ JO L 314 du 28.12.1995, p. 73.

¹⁵ JO L 168 du 16.7.1996, p. 4.

¹⁶ Article 17, paragraphe 2, du TUE.

¹⁷ Article 16, paragraphe 3, du TUE.

¹⁸ Article 27 du TUE.

¹⁹ JO L 201 du 3.8.2010, p. 30 (décision 2010/427/UE du Conseil).

1.2. La protection consulaire accordée aujourd'hui aux citoyens de l'Union

À l'heure actuelle, les citoyens ne sont pas suffisamment informés de leur droit, en vertu du traité, à l'égalité de traitement en matière de protection consulaire. Le nombre de cas dans lesquels des citoyens de l'Union ont sollicité la protection consulaire d'un autre État membre est faible et les États membres ne rassemblent pas tous des données ou statistiques à cet égard. Le 15 juin 2010, la Commission a clôturé une **consultation publique** sur la citoyenneté de l'Union, et notamment sur la protection consulaire. Les questions soulevées ont été débattues dans le cadre d'une conférence sur la citoyenneté, les 1^{er} et 2 juillet 2010, qui a rassemblé les acteurs concernés. Des représentants de la société civile et des milieux universitaires ont fait valoir qu'il convenait, dans le nouveau cadre institutionnel, que la Commission intensifie ses efforts de manière à renforcer l'application effective de l'article 23 du TFUE. Le Parlement européen a également, à maintes reprises, appelé la Commission et les États membres à renforcer l'application pratique de la protection consulaire²⁰.

Pour renforcer cette application effective, la Commission considère que des efforts accrus sont nécessaires pour:

- sensibiliser les citoyens au droit qui leur est conféré de s'adresser aux ambassades/consulats d'autres États membres que le leur, aux modes d'accès à ces services, ainsi qu'au type d'aide pouvant être offerte;
- sensibiliser les agents consulaires nationaux à la dimension européenne de la protection consulaire;
- accroître la sécurité juridique en ce qui concerne la portée du droit à la protection consulaire, ainsi que les conditions et les procédures y afférentes;
- améliorer le partage des charges et l'utilisation des ressources, notamment en situation de crise.

²⁰

Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – Programme de Stockholm (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//FR>).

Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2007 sur le livre vert: La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0592+0+DOC+XML+V0//FR>). Dans cette résolution, le Parlement suggère entre autres à la Commission «de proposer sans délai au Conseil - en dehors de son obligation de rapport triennal sur la citoyenneté de l'Union conformément à l'article 22 du traité CE - l'adoption de concepts communs et de lignes directrices contraignantes permettant l'élaboration de normes communes en matière de protection consulaire; demande à la Commission d'intensifier son effort en matière de communication et d'information, notamment par le biais de la mise en place d'un numéro de téléphone d'urgence européen unique, figurant dans le passeport des citoyens de l'Union à côté de l'article 20 du traité CE, et permettant à tout citoyen de l'Union d'être relié à un centre de renseignement lui permettant d'obtenir toutes les informations utiles en cas de situation critique déclenchant le processus de protection consulaire, et notamment la liste à jour des coordonnées des ambassades et consulats des États membres auxquels il est en droit de s'adresser; ce numéro pourrait être centralisé à Bruxelles; demande à la Commission, une fois le traité de Lisbonne ratifié, de lui soumettre une proposition de modification de la décision 95/553/CE afin d'y inclure expressément: la protection diplomatique, l'identification et le rapatriement des dépouilles, une simplification des procédures d'avances pécuniaires».

Les politiques européennes doivent viser des résultats qui soient bénéfiques pour les citoyens de l'Union. Le traité de Lisbonne offre de nouvelles possibilités d'améliorer la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés. La Commission travaillera en **étroit partenariat** avec le Parlement européen, le Conseil, les États membres, le Service européen pour l'action extérieure et les autres parties concernées, aux fins des actions proposées dans la troisième partie de la présente communication.

2. BILAN – LE PLAN D'ACTION 2007-2009 ET AU-DELA

Dans son plan d'action 2007-2009, la Commission proposait un ensemble de mesures visant à renforcer la protection offerte par les autorités diplomatiques et consulaires. Ces mesures peuvent être regroupées en trois catégories: 1) actions d'information, 2) renforcement et clarification de la protection, 3) intensification des efforts collectifs en situation de crise et en ce qui concerne les ressources communes.

2.1. Actions d'information

2.1.1. *L'information des citoyens de l'Union*

Pour informer les citoyens, la Commission a adopté, le 5 décembre 2007, une recommandation invitant les États membres à **reproduire le texte de la première phrase de l'article 20 du TCE** (qui correspond à l'article 23 du TFUE) **dans les passeports nationaux** délivrés après le 1^{er} juillet 2009. La plupart des États membres ont réagi positivement et ont décidé d'inclure la première phrase de l'article 20 du TCE ou une paraphrase correspondante dans leurs nouveaux passeports²¹. Certains autres ne le feront pas ou n'ont pas encore pris de décision à ce sujet²².

La Commission a également lancé une **campagne d'information**. En mars 2008, des affiches expliquant la disposition du traité consacrée à la protection consulaire conférée aux citoyens de l'Union, rédigées dans un langage accessible, ont été adressées à 35 grands aéroports de tous les États membres, en coopération avec le Conseil international des aéroports (ACI). En juin 2008, le matériel d'information a été envoyé à plus de 10 000 agences de voyages dans 15 États membres, en collaboration avec le groupement des unions nationales des agences et organisateurs de voyages européens (European travel agents' and tour operators' associations - ECTAA).

2.1.2. *Séminaires à l'intention des agents consulaires*

Dans le cadre du suivi de son plan d'action, la Commission a organisé, conjointement avec les présidences de l'UE, plusieurs séminaires en vue de débattre des problèmes communs et de faciliter l'échange d'informations. Ces séminaires ont débuté sous la présidence portugaise, à **Lisbonne**, en novembre 2007. En ce qui concerne les citoyens de l'Union non représentés, une caractéristique constante est que la coopération sur le terrain repose dans une large mesure sur des arrangements ad hoc et des contacts informels. Les séminaires suivants ont eu lieu à **Ljubljana** (juin 2008), **Strasbourg** (octobre 2008), **Prague** (avril 2009) et **Bruxelles** (septembre 2010). Les séminaires de Ljubljana et Prague, et celui de Bruxelles, ont porté sur la protection consulaire en situation de crise, tandis que celui de Strasbourg concernait le rôle

²¹ BE, BG, DE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, HU, PL, RO, SI, SE, UK.

²² CZ, DK, EE, IE, PT, SK, FI.

des consulats des États membres établis dans l'UE. Ces séminaires ont révélé des perspectives de coopération accrue, notamment par l'organisation de formations appropriées et l'octroi de remboursements dans les situations de crise.

2.2. Étendue de la protection consulaire des citoyens de l'Union

2.2.1. Analyse comparative des règles et pratiques

L'étendue de la protection consulaire varie d'un État membre à l'autre et les disparités peuvent compliquer la coopération et la coordination assurées par les autorités consulaires et diplomatiques. La Commission a réalisé une **analyse comparative** sur l'ampleur et la nature des différences constatées²³. Les règles nationales dans le domaine de la protection consulaire présentent des divergences significatives (par exemple, en ce qui concerne le niveau des frais), mais aussi de nombreux éléments communs et plusieurs bonnes pratiques (par exemple, la mise en relation des victimes d'infractions violentes avec des associations de soutien). Les **pratiques communes** concernent notamment les situations quotidiennes dans lesquelles les consulats et missions de tous les États membres apportent une assistance (par exemple, en cas de décès, d'accident ou de maladie grave, d'arrestation ou de détention) et se rattachent à l'aide qui est fournie dans de telles situations (par exemple, s'il s'agit d'un accident ou d'une maladie grave, tous les États membres informent la famille du citoyen de l'Union, lui communiquent des renseignements sur les soins médicaux disponibles, etc.). Des domaines dans lesquels les bonnes pratiques pourraient être partagées (par exemple, l'assistance offerte aux personnes souffrant d'une maladie mentale) ont été recensés.

2.2.2. Renforcement de la portée et des procédures

Les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont des ressortissants de pays tiers sont souvent exclus de l'assistance consulaire. De plus, les catégories de parents qui bénéficient de cette assistance semblent varier, de même que les circonstances dans lesquelles elle leur est accordée. Les décisions semblent être prises au cas par cas, sans qu'elles ne reposent sur des critères clairs, même si les règles appliquées aux familles en temps de crise semblent l'être de manière plus cohérente.

Les citoyens de l'Union en situation de détresse peuvent se trouver dépourvus des moyens financiers nécessaires (par exemple, après avoir été victime d'un acte criminel). La Commission a examiné les procédures d'**avance pécuniaire**. Les États membres n'octroient des avances pécuniaires aux citoyens en détresse que dans des circonstances bien définies et dans le respect de conditions strictes. En ce qui concerne le remboursement de ces avances, l'utilisation du formulaire visé à l'article 6 de la décision 95/553/CE et annexé à celle-ci n'est pas répandue. En ce qui concerne **l'identification et le rapatriement des dépouilles**, la convention du Conseil de l'Europe de 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées est actuellement ratifiée par 16 États membres²⁴. Cette convention simplifie les formalités requises pour le transfert international des corps des personnes décédées, en créant un «laissez-passer» uniformisé. Conformément à son plan d'action, la Commission a invité les États membres à adhérer à la convention. Cependant, aucun progrès significatif n'a été enregistré au niveau de la ratification, qui est une condition préalable au lancement de négociations multilatérales dans ce domaine.

²³ Étude comparative sur la législation et les pratiques des États membres dans le domaine de la protection consulaire.

²⁴ Convention sur le transfert des corps des personnes décédées, Strasbourg, du 26.10.1973.

Le droit international prévoit que la protection consulaire d'un citoyen par un autre État nécessite le **consentement de l'État dans lequel il se trouve**. D'aucuns soutiennent que, conformément à l'article 8 de la convention de Vienne sur les relations consulaires²⁵, une notification unilatérale adressée au pays tiers suffit, ce qui impliquerait cependant que les 27 États membres informent unilatéralement le pays tiers concerné. La Commission encourage également les États membres à insérer une **clause de consentement** dans leurs futurs accords bilatéraux avec des pays tiers, c'est-à-dire une clause prévoyant que le pays tiers accepte que les autorités consulaires et diplomatiques d'un État membre représenté puissent offrir une protection aux ressortissants d'États membres non représentés, dans les mêmes conditions qu'à ses propres ressortissants. Prenant dûment en considération les spécificités de chaque négociation, la Commission a proposé d'inclure une clause de consentement dans les accords mixtes qui seront conclus avec certains pays tiers. Des négociations sont en cours.

2.3. Efforts conjoints – en situation de crise et sur le terrain

2.3.1. La protection consulaire en situation de crise

Lors des crises récentes, la Commission a fourni une assistance sous diverses formes aux États membres venant en aide aux citoyens de l'Union. Sur le terrain, les délégations de l'UE ont apporté leur soutien dans des cas spécifiques. Le traité prévoit que les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union contribuent à la mise en œuvre du droit des citoyens de l'Union à la protection consulaire, visé dans le traité²⁶. Les délégations de l'UE soutiennent les États membres, sur demande, en particulier en cas de crise. Une ligne budgétaire spécifique d'un faible montant a été créée afin de permettre aux délégations de l'UE d'apporter un soutien logistique sur demande. Une opération de ce type a été organisée lors de la crise de Gaza, en janvier 2009, lorsqu'une centaine de personnes ont été évacuées dans des bus blindés, grâce au soutien apporté par la délégation de l'UE.

Depuis novembre 2007, le **mécanisme de protection civile de l'UE («le mécanisme»)** peut être déclenché en vue de soutenir, dans le cadre d'actions de protection civile, l'assistance consulaire offerte aux citoyens de l'Union présents dans des pays tiers, si les autorités consulaires des États membres en font la demande²⁷. Lorsque le mécanisme est activé, le centre de suivi et d'information (MIC) de la Commission européenne, c'est-à-dire sa cellule opérationnelle, permet d'avoir accès à un vaste réseau de ressources de protection civile provenant des 31 pays participant (États membres, pays de l'EEE et Croatie), favorisant ainsi la mise en commun et la mobilisation des ressources disponibles (par exemple, moyens de transport, d'assistance médicale et d'évacuation, abris provisoires, etc.), ainsi que les échanges d'informations. Après les attentats de Bombay, en novembre 2008, un avion Medevac suédois, cofinancé par la Commission dans le cadre du MIC, a évacué six Européens blessés. Le mécanisme a été activé une nouvelle fois récemment, dans le contexte de la crise libyenne, pour aider les autorités consulaires à procéder à une évacuation rapide des citoyens de l'Union. Le MIC a contribué aux opérations actuellement mises en place par les États

²⁵ «Après notification appropriée à l'État de résidence et à moins que celui-ci ne s'y oppose, un poste consulaire de l'État d'envoi peut exercer des fonctions consulaires dans l'État de résidence pour le compte d'un État tiers».

²⁶ Ces opérations se fondent sur l'article 20, paragraphe 2, point c), et sur l'article 23 du TFUE, concernant la protection des citoyens de l'Union non représentés par leur État membre dans des pays tiers, et sur l'article 35 du TUE qui attribue un rôle aux délégations de l'UE dans la mise en œuvre de l'article 20, paragraphe 2, point c), du TFUE, avec le concours des missions des États membres.

²⁷ Article 2, paragraphe 10, de la décision 2007/779/CE du Conseil du 8 novembre 2007.

membres, en facilitant la mise en commun des moyens de transport, en recensant d'autres pour les besoins des évacuations, et en cofinçant les coûts supportés pour transporter les avoirs de certains États membres. C'est ainsi que la Hongrie a fourni un avion, également cofinancé par le MIC, pour évacuer de Tripoli 29 Roumains, 27 Hongrois, 20 Bulgares, 8 Allemands, 6 Tchèques et 6 autres personnes dont certaines étaient des citoyens de l'Union. Une collaboration étroite avec les militaires a permis au MIC de faire office de plateforme d'information entre les transporteurs et les autorités consulaires.

Lors de crises récentes (par exemple, en Libye, en Égypte, en Haïti et en Islande lors de la formation du nuage de cendres volcaniques), l'assistance consulaire a été coordonnée au moyen **de téléconférences et d'un site web sécurisé de l'UE** permettant l'échange d'informations entre les autorités consulaires de l'Union («**Consular On-Line**») géré par le centre de situation conjoint de l'UE. Cet outil de coordination s'est avéré utile et déterminant pour évaluer la situation globale sur le terrain, c'est-à-dire la présence de citoyens de l'Union et les capacités disponibles des États membres. D'autres actions de renforcement de la coopération et de la solidarité entre consulats en cas de crise - par exemple lorsque des citoyens de l'Union voient leur mobilité internationale et à l'intérieur de l'UE sévèrement limitée – font l'objet de discussions au sein des instances compétentes (affaires consulaires, protection civile, transport, etc.) Il importe de garantir une évacuation diligente de tous les citoyens de l'Union et pas seulement de ceux qui bénéficient d'une représentation diplomatique dans le pays tiers concerné. La crise actuelle en Libye, à l'occasion de laquelle certains États membres ont procédé à l'évacuation de ressortissants d'autres États membres, donne une bonne illustration de la solidarité européenne et de la valeur ajoutée que peuvent apporter les instruments de l'Union. Aucun citoyen de l'Union ne doit être abandonné à son sort.

2.3.2. *Projet pilote de bureaux communs*

Le plan d'action 2007-2009 de la Commission proposait la création d'un **bureau commun** avec la collaboration des États membres, dans le cadre d'un projet pilote. La colocation de bureaux communs par les États membres et la délégation de l'UE dans un pays tiers déterminé permettrait de réaliser des économies, de renforcer la coopération entre les personnels consulaires nationaux et de compenser une présence consulaire limitée. Ces locaux seraient accessibles à tous les citoyens de l'Union. S'il est chargé de missions très différentes, le centre commun de traitement des demandes de visa établi dans la République de Moldavie constitue un premier pas dans cette direction.

3. LES PERSPECTIVES

Lorsqu'il a approuvé le programme de Stockholm, le Conseil européen a invité 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 consulaire²⁸.

C'est pourquoi la Commission envisage, dans le domaine de la protection consulaire des citoyens de l'Union, des actions qui s'articuleront autour de **trois piliers**:

- une sensibilisation accrue grâce à des **actions de communication ciblées**;
- des propositions **relevant du nouveau cadre juridique établi par le traité de Lisbonne**;

²⁸ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1 - Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, document 17024/09 du Conseil du 2 décembre 2009, p. 11.

- **un meilleur partage des charges et une utilisation optimale des ressources**, notamment en situation de crise.

La Commission élaborera ces propositions en concertation étroite avec le Parlement européen et le Conseil, en tenant pleinement compte du principe de la neutralité des ressources pour ce qui concerne le rôle des délégations de l'UE.

3.1. Une sensibilisation accrue grâce à des actions de communication ciblées

3.1.1. Sensibilisation des citoyens de l'Union

Le Conseil européen a souligné, dans le programme de Stockholm, qu'on parle peu de la protection consulaire et qu'il convient de redoubler d'efforts pour qu'elle soit pleinement appliquée²⁹. C'est pourquoi la Commission lance, à l'intention du citoyen, un **site web consacré à la protection consulaire**³⁰. Ce site web a pour objectif de sensibiliser les citoyens à ce droit et d'améliorer l'accès aux informations en la matière en créant un guichet unique. Il indiquera aux citoyens de l'Union les adresses des missions consulaires ou diplomatiques établies dans les pays tiers, auprès desquelles ils peuvent solliciter une protection. Il permettra également d'accéder aux services de conseils aux voyageurs fournis par tous les États membres. Le site facilitera l'accès des citoyens à «Europe Direct», un service doté d'un numéro de téléphone unique permettant d'obtenir des informations sur la protection consulaire³¹.

La communication sur le droit des citoyens de l'Union de bénéficier de la protection consulaire d'un État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci est une **responsabilité conjointe** de la Commission et des États membres. Les citoyens seront informés de ce qu'ils peuvent en attendre ou non: par exemple, les États membres n'interviennent pas, d'une manière générale, dans les contentieux juridiques. Les sites web des ministères nationaux des affaires étrangères devraient fournir des informations relatives à ce droit, ainsi qu'un lien vers le site web de la Commission. Les États membres pourraient informer leurs ressortissants sur ce droit lorsqu'ils leur délivrent un nouveau passeport. La Commission continuera à prendre des mesures de sensibilisation en étroite collaboration avec les **États membres**, tout d'abord en organisant en juin 2011 un séminaire spécialement consacré à cette question, avec l'aide de la présidence hongroise. Elle coopérera avec les associations de voyageurs et d'expatriés, les organisations patronales et les ONG (étant donné que bon nombre de personnes voyagent et résident dans des pays tiers à des fins professionnelles). Elle explorera aussi avec les éditeurs la possibilité de faire passer l'information sur la protection consulaire et sur les droits des passagers dans les guides de voyage et sur l'internet.

Sur place, dans les pays tiers, **les consulats et les ambassades des États membres et les délégations de l'UE** pourraient également diffuser des informations (par exemple, en publiant des informations sur les sites web des consulats et des ambassades ou dans leurs locaux, ou en contactant les relais d'opinion locaux tels que les clubs de voyage, les grands hôtels ou les

²⁹ Idem.

³⁰ <http://ec.europa.eu/consularprotection>

³¹ Le numéro de téléphone (gratuit) à former à partir de n'importe quel pays de l'UE est le 00 800 67 89 10 11, tandis que le +32-2-299 96 96 est joignable du monde entier. Des informations générales sur les droits des citoyens de l'Union peuvent y être obtenues. Toutefois, il ne s'agit pas d'une ligne téléphonique joignable 24h/24 et 7j/7.

associations locales d'expatriés). Ils pourraient sensibiliser davantage les autorités des pays tiers, et développer leur compréhension du problème pour qu'elles puissent ensuite transmettre les informations à leurs pouvoirs locaux (par exemple, les commissariats de police).

S'agissant de fournir des informations sur le droit à la protection consulaire dans le cadre d'actions de sensibilisation, la Commission tiendra dûment compte des disparités entre les législations des États membres en la matière et entre les niveaux de protection consulaire accordés.

3.1.2. Sensibilisation des agents consulaires

Les agents consulaires ne sont encore que partiellement informés des dispositions du traité consacrées à la protection consulaire. La Commission encouragera une formation plus ciblée. Dans un premier temps, les services de la Commission diffusent, en collaboration avec le service européen pour l'action extérieure, un **kit de formation à l'intention du personnel consulaire national**, qui met l'accent sur les principes de base à connaître et doit être utilisé par les États membres lors de la formation préparatoire du personnel en poste à l'étranger. La Commission confirme la nécessité pour les États membres et l'UE de dispenser des **formations sur mesure**, comme convenu par le Conseil le 22 décembre 2010. Ces formations à l'échelle européenne pourraient prendre la forme d'ateliers pratiques et présenter un bon rapport coût-efficacité (par exemple, grâce à l'utilisation des infrastructures de formation existantes). Le personnel consulaire chargé de la formation devrait y participer de manière à garantir la multiplication des connaissances acquises («formation des formateurs»). Les **bonnes pratiques** recensées devraient être davantage discutées et promues. En outre, le personnel consulaire doit être informé du rôle de soutien que peuvent jouer la protection civile et le mécanisme de protection civile de l'UE en cas de crise. Une première réunion de réflexion sur une formation européenne à l'intention des experts tant de la protection consulaire que de la protection civile, chargés de la protection consulaire en cas de crise, conjointement avec les services de protection civile, a eu lieu le 14 février 2011. Dans un second temps, sur la base de l'expérience acquise, la Commission envisagera de favoriser l'élaboration de modules de formation continue.

3.2. Une sécurité accrue dans le cadre du traité de Lisbonne

La décision 95/553/CE des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, a été adoptée en 1995 et est entrée en vigueur en 2002. Conformément à son article 7, elle aurait dû être revue par les États membres cinq ans après son entrée en vigueur.

Les législations des États membres en matière consulaire présentent des différences. Le niveau de protection offert peut fluctuer en fonction de l'État membre auquel un citoyen de l'Union décide de s'adresser. Ces disparités peuvent compliquer **la coopération et la coordination** assurées par les autorités consulaires et diplomatiques. La sécurité juridique et la prévisibilité offertes aux citoyens de l'Union à l'étranger devraient être une préoccupation de premier plan. Il conviendrait de clarifier l'étendue de la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés et les conditions qui y sont attachées, ainsi que de simplifier les procédures que les autorités consulaires et diplomatiques appliquent entre elles.

Le système actuel d'**avances financières** implique une coopération approfondie. Un État membre prêtant assistance à un ressortissant d'un autre État membre est tenu d'obtenir préalablement l'autorisation de son État membre d'origine qui devra ensuite rembourser l'État

membre prêtant assistance mais pourra à son tour demander à son ressortissant de le rembourser. Les États membres octroient des avances financières principalement pour de petits montants (par exemple, pour un vol retour ou un séjour à l'hôtel) et en dernier recours. La coopération serait facilitée dans une Union reposant sur la solidarité mutuelle.

La Commission souhaite étudier les moyens d'accroître la coopération dans les domaines où les **bonnes pratiques** peuvent encore être développées, comme l'assistance offerte aux personnes souffrant d'une maladie mentale, aux mineurs non accompagnés, aux victimes de mariages forcés, ou en période de quarantaine et en ce qui concerne la légalisation de documents.

Dans ces circonstances, la Commission entend présenter **dans les douze mois à venir des propositions législatives** établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire et réglant la question de la compensation financière de cette protection en cas de crise³². Dans ce contexte, elle envisagera aussi l'offre d'une assistance consulaire aux **membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers**.

Les autorités consulaires et diplomatiques délivrent des **titres de voyage provisoires (TVP)** aux citoyens de l'Union non représentés dont le passeport ou le document de voyage est perdu, a été volé ou détruit ou est temporairement indisponible, conformément à la décision 96/409/PESC. Certains États membres souhaitent améliorer les éléments de sécurité incorporés dans les titres de séjour provisoires, et certains pays tiers estiment que l'acceptation des TVP actuels dépourvus d'éléments biométriques pose problème. Une éventuelle adaptation du format des TVP sera envisagée. Elle devrait aller de pair avec une analyse approfondie du rapport coûts-avantages.

Afin d'accroître la sécurité juridique, la Commission continuera à promouvoir l'insertion de **clauses de consentement** (voir ci-dessus, au point 2.2.2) dans les accords mixtes et bilatéraux et envisagera en outre l'inclusion de clauses sur le fond, par exemple en ce qui concerne l'accès aux détenus. La Commission entamera également des discussions avec les États membres sur les moyens d'accroître la sécurité juridique et la visibilité de l'article 23 du TFUE dans les relations avec les pays tiers.

3.3. Meilleur partage des charges et utilisation optimale des ressources

3.3.1. En situation de crise

Les crises récentes en Afrique du Nord et au Japon ont illustré les risques auxquels les citoyens de l'Union peuvent être exposés³³. Les citoyens européens non représentés bénéficient du droit de solliciter la protection des autorités diplomatiques ou consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Cette obligation de protection vaut également en situation de crise. Alors que le nombre de citoyens de l'Union voyageant à l'étranger est appelé à augmenter dans les prochaines années, le besoin de protection pourrait lui aussi s'accroître et constituer une charge considérable pour les États membres offrant une assistance. La Commission finalise actuellement une étude examinant la question de la **compensation financière de la protection consulaire** en temps de crise, notamment en ce qui concerne les mesures d'évacuation des citoyens de l'Union non

³² Voir le programme de travail 2011 de la Commission [COM(2010) 623 final].

³³ Voir la note de bas de page n° 8.

représentés. L'un des enseignements de cette étude est que les règles actuelles de remboursement sont rarement appliquées dans la pratique. Durant les opérations d'évacuation, les États membres offrent souvent des possibilités d'évacuation, telles que des places disponibles dans des avions, aux citoyens non représentés³⁴. Pour offrir une même assistance à ces citoyens et encourager les États membres à prendre davantage d'initiatives en cas de crise n'affectant pas leurs ressortissants, la Commission examine les moyens de faciliter et simplifier encore davantage les procédures de remboursement et de favoriser la création de synergies avec les outils de soutien financier existants.

Un meilleur partage des charges et une meilleure coordination pourraient également être obtenus avec la **création d'équipes européennes d'agents consulaires nationaux**, au besoin en coordination avec le SEAE et la Commission, qui seraient chargées de l'assistance en cas de crise; il convient d'examiner la faisabilité et la valeur ajoutée d'une telle mesure tout en exploitant les instruments existants, afin d'éviter tout double emploi avec les structures déjà en place. Chaque crise est différente. Cependant, l'anticipation des scénarios de crise au moyen d'un système permanent de **planification d'urgence** par les 27 États membres, sur le terrain et dans les capitales, **qui inclue les citoyens européens non représentés**, s'avère cruciale pour gérer efficacement les crises. Les États membres mettent en place des dispositifs pour localiser et informer le personnel consulaire, ainsi que pour alerter rapidement les citoyens de l'Union en cas de crise (par exemple, par SMS ou courrier électronique). La Commission finance actuellement des recherches dans ce domaine. Ces outils pourraient sensiblement accroître la sécurité des citoyens de l'Union à l'étranger, mais doivent pleinement préserver leur droit au respect de la vie privée et être conformes aux législations sur la protection des données.

Une meilleure utilisation des moyens de protection civile disponibles et des instruments de l'UE, tels que le mécanisme de protection civile, contribuera également à optimiser les ressources et à améliorer l'assistance offerte aux citoyens de l'Union pendant les crises. D'autres actions de l'UE en matière de réaction aux catastrophes sont examinées dans la communication intitulée «Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire»³⁵.

3.3.2. *Sur le terrain*

L'article 35 du TUE prévoit que les missions diplomatiques et consulaires des États membres et **les délégations de l'Union contribuent à la mise en œuvre du droit à la protection consulaire des citoyens de l'Union visé dans le TFUE**.

Par le passé déjà, les délégations de l'Union ont apporté une assistance logistique en appui de l'assistance consulaire³⁶. La décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)³⁷ dispose, à son article 5, paragraphe 10, que les délégations de l'Union soutiennent les États membres, à la demande de ces derniers, dans leurs relations diplomatiques et dans leur rôle de protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, de manière neutre sur le plan des ressources. L'article 13, paragraphe 2, prévoit que le haut représentant présente au Parlement européen, au Conseil et à

³⁴ Par exemple, en Haïti, 1300 citoyens de l'Union ont bénéficié d'une assistance, dont environ 250 n'étaient pas représentés par des autorités diplomatiques ou consulaires dans ce pays.

³⁵ COM(2010) 600 final.

³⁶ Voir le point 2.3.1. supra.

³⁷ JO L 201 du 3.8.2010, p. 30 (décision 2010/427/UE du Conseil).

la Commission, au plus tard à la fin de 2011, un rapport sur le fonctionnement du SEAE. Ce rapport porte notamment sur la protection consulaire. Les délégations de l'Union pourraient contribuer davantage à **l'information des citoyens de l'Union non représentés** sur la protection offerte par les missions consulaires et diplomatiques des États membres.

4. CONCLUSIONS

L'évaluation du plan d'action 2007-2009 sur la protection consulaire a montré que la coordination et la coopération dans ce domaine pouvaient être approfondies, notamment au bénéfice des citoyens confrontés à des difficultés à l'étranger sans avoir la possibilité de s'adresser à leurs propres autorités diplomatiques et consulaires. Les citoyens devraient être informés de leur droit. La Commission entend intensifier la sensibilisation des citoyens et des acteurs concernés grâce à des **actions de communication ciblées** sur les bénéficiaires potentiels. Les citoyens devraient recevoir rapidement de l'aide en situation de crise.

La Commission entend présenter dans les douze mois à venir **des propositions législatives établissant les mesures de coordination et de coopération** nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés et réglant la question de la compensation financière de cette protection en cas de crise³⁸. La Commission engagera un débat sur les actions proposées avec le Parlement européen, le Conseil, les États membres, le service européen pour l'action extérieure et toutes les autres parties concernées. Conformément à l'article 25 du TFUE, la Commission fera rapport en 2013 sur les progrès accomplis, dans le cadre du prochain rapport sur la citoyenneté de l'Union. Le droit des citoyens de l'Union non représentés de faire appel à l'ambassade ou au consulat d'un autre État membre, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, est une des manifestations d'une Union fondée sur la responsabilité et la solidarité mutuelles. Le traité de Lisbonne étant entré en vigueur et eu égard au programme de Stockholm adopté par le Conseil européen³⁹, l'Union est mandatée pour ancrer davantage ce droit dans la pratique.

³⁸ Voir le programme de travail 2011 de la Commission [COM(2010) 623 final].

³⁹ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1 - Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, document 17024/09 du Conseil du 2 décembre 2009.