



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.12.2007
SEC(2007) 1601

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Pour une protection consulaire effective dans les pays tiers: la contribution de l'Union
européenne**

Plan d'action 2007-2009

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 767 final}
{C(2007) 5841 final}
{SEC(2007) 1600}

1. INTRODUCTION

L'article 20 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après: «l'article 20 du traité CE») dispose que tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Le présent document est un résumé de l'analyse d'impact qui examine différentes options stratégiques en vue de rendre ce droit plus effectif.

La Commission a lancé une consultation publique en novembre 2006 lors de la publication d'un livre vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers. Elle a reçu cinquante réponses à ce livre vert. Une audition publique a eu lieu le 29 mai 2009, à laquelle 160 personnes ont participé. Un questionnaire a été adressé aux États membres et à d'autres parties prenantes en vue de recueillir les informations nécessaires.

L'analyse d'impact a été revue afin de tenir compte de l'avis formulé par le comité d'analyses d'impact le 7 septembre 2007. Ce comité a émis un deuxième avis le 28 septembre 2007.

2. ÉTAT DES LIEUX ET PROBLEMES

Les vingt-sept États membres offrent déjà un haut degré de protection. Néanmoins, il est possible de faire davantage pour rendre plus effectif encore le droit fondamental des citoyens de l'Union à une protection consulaire et diplomatique dans les pays tiers. À ce jour, les vingt-sept États membres ne sont tous représentés que dans trois des 166 pays tiers: la Chine, la Fédération de Russie et les États-Unis d'Amérique¹. Dix-huit pays tiers ne comptent aucun État membre représenté, dix-sept n'en comptent qu'un seul et onze en comptent deux.

On estime qu'environ sept millions de citoyens de l'Union se rendent chaque année dans des pays tiers où leur État membre n'a pas de représentation consulaire ou diplomatique. Selon les estimations, quelque deux millions de citoyens de l'Union vivent dans un pays tiers où leur État membre n'est pas représenté. Il est probable que ces chiffres augmenteront.

La consultation publique a révélé les lacunes suivantes:

- Méconnaissance, de la part des citoyens de l'Union, de leur droit à une protection diplomatique et consulaire dans les pays tiers

¹ Document du Conseil n° 16838/1/06 du 23 mars 2007 relatif à la représentation diplomatique de la présidence dans les pays tiers (non publié).

La majorité des citoyens ignorent l'existence et la teneur de l'article 20 du traité CE. Une enquête Eurobaromètre effectuée en 2006 a montré que seuls 23 % d'entre eux avaient connaissance de ce droit.

- Délimitation imprécise de la protection qui découle de l'article 20 du traité CE

Certains États membres reconnaissent le droit à une protection consulaire en vertu du droit international, tandis que d'autres n'instituent pas ce droit dans leur législation nationale. Seuls quelques États membres consacrent un droit de recours contre les refus d'accorder une assistance consulaire. Ils sont quelques-uns à conférer le droit à une protection consulaire aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers. L'acquis existant est restreint et l'instrument principal, la décision 95/553/CE, n'est pas exhaustif. Une certaine insécurité juridique pourrait naître car on ne sait pas si cette décision s'applique à des questions qui ne relèvent pas explicitement de son champ d'application, par exemple le rapatriement des dépouilles.

- Faible représentation des États membres dans les pays tiers et absence de répartition précise des charges entre ceux-ci

Il y a lieu de compenser la faible présence consulaire des États membres dans les pays tiers en favorisant la mise en commun des ressources, la répartition des charges et l'échange des meilleures pratiques. La consultation publique a révélé que les États membres coopèrent déjà dans les pays tiers, mais que davantage peut être fait à cet égard pour accroître la présence dans les pays tiers et garantir ainsi une protection aux citoyens de l'Union.

- Non-obtention du consentement des pays tiers pour exercer la protection visée à l'article 20 du traité CE

On ne sait pas vraiment dans quelle mesure les États membres ont obtenu le consentement nécessaire des pays tiers et si c'est le cas, par quel moyen. La consultation des États membres a montré que la majorité d'entre eux obtiennent, à l'aide d'une simple notification, le consentement des autorités des pays tiers pour pouvoir assurer la protection des ressortissants d'un autre État.

3. OBJECTIFS STRATEGIQUES

La Commission a recensé les objectifs stratégiques suivants.

1. Améliorer la connaissance qu'ont les citoyens de l'Union de leur droit fondamental à une protection diplomatique et consulaire lorsqu'ils se trouvent en dehors de l'Union.
2. Accroître et clarifier l'étendue de la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés et des membres de leur famille et veiller à

ce que tous les citoyens de l'Union bénéficient d'un même degré de protection.

3. Offrir une protection plus efficace sur le terrain aux citoyens de l'Union non représentés se trouvant dans des pays tiers.
4. Obtenir le consentement des pays tiers pour exercer la protection visée à l'article 20 du traité CE.

Des objectifs spécifiques et opérationnels ont été élaborés pour chacun des quatre objectifs stratégiques.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Quatre options distinctes ont été recensées.

Option 1: l'option du statu quo ne comportant aucune nouvelle mesure.

Option 2: cette option comprend essentiellement des mesures non législatives axées sur la sensibilisation au droit conféré par l'article 20 du traité CE.

Option 3: cette option inclut les mesures relevant de l'option 2, plus onze autres mesures, législatives et non législatives, qui visent à remédier aux quatre problèmes recensés.

Option 4: il s'agit d'une option très ambitieuse, qui comprend toutes les mesures envisagées dans les options 2 et 3, ainsi que d'autres mesures qui sont juridiquement et techniquement complexes, qui nécessitent un examen plus approfondi et qui interviendront probablement à long terme.

Aperçu des options stratégiques

Option stratégique 1	Aucune modification de la situation actuelle, hormis les changements déjà planifiés et confirmés.
Option stratégique 2	Action législative: INFORMATION: (1) Adresser une recommandation aux États membres afin qu'ils impriment l'article 20 du traité CE dans les nouveaux passeports et qu'ils apposent une vignette au dos des passeports existants.

	Action non législative: (2) Publier des lignes directrices et d'autres mesures liées à la mise en œuvre de l'article 20 du traité CE. (3) Créer, sur le portail «Europa», un site internet de l'UE consacré à la protection consulaire. (4) Dans les aéroports, les ports, les gares, etc., apposer des affiches expliquant le droit à la protection consulaire conféré aux citoyens de l'Union. (5) Évaluer l'ampleur et la nature des divergences entre les législations et les pratiques des États membres dans le domaine de la protection consulaire. (6) Publier les coordonnées actualisées des ambassades et des consulats des États membres représentés dans chaque pays tiers. (7) Examiner la possibilité de coordonner les offres de conseils aux voyageurs. (8) Évaluer les besoins en matière de partage des meilleures pratiques et dispenser une formation aux acteurs clés.
Option stratégique 3	Toutes les mesures mentionnées dans le cadre de l'option 2, plus: Action législative: PORTÉE: (9) Étudier la possibilité de garantir à tous les citoyens le même degré de protection, indépendamment de leur nationalité. (10) Garantir une protection consulaire en matière d'identification et de rapatriement des dépouilles. (11) Simplifier les procédures de rapatriement des dépouilles. (12) Examiner la possibilité d'assurer la protection des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers. (13) Évaluer la nécessité de simplifier les procédures d'avance pécuniaire prévues par la décision 95/553/CE.

	Action non législative: INFORMATION: (14) Examiner la possibilité d'instaurer un numéro d'appel de l'UE pour la protection consulaire. PORTÉE: (15) Recommander aux États membres qui n'ont pas ratifié la convention du Conseil de l'Europe sur le transfert des corps des personnes décédées, de 1973, d'adhérer à cet instrument. STRUCTURES: (16) Étudier la possibilité d'instaurer un système de compensation entre États membres. (17) Créer un «bureau commun» dans une région, dans le cadre d'un projet pilote qui devra être évalué. (18) Publier les modalités de répartition des charges entre les États membres dans les pays tiers (lignes directrices, notion d'«État pilote», etc.). CONSENTEMENT: (19) Proposer d'insérer une clause de consentement dans les accords mixtes conclus avec des pays tiers et recommander aux États membres d'insérer une clause de consentement dans les accords bilatéraux qu'ils concluent avec des pays tiers. (20) Envisager la possibilité d'obtenir le consentement des pays tiers pour que l'Union puisse exercer sa protection par l'intermédiaire des délégations de la Commission dans les cas relevant de la compétence de la Communauté.
Option stratégique 4	Toutes les mesures mentionnées dans le cadre des options 2 et 3, plus: Action législative: PORTÉE: (21) Assurer la protection consulaire des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée dans un autre État membre de l'Union.

	STRUCTURES: (22) Créer des «bureaux communs» dans quatre régions (Caraïbes, Balkans, Océan Indien et Afrique de l'Ouest). (23) Permettre aux «bureaux communs» d'exercer des fonctions consulaires, telles que la délivrance de visas ou la légalisation de documents. (24) Établir un «code consulaire européen» afin de déterminer la répartition des charges entre les États membres. Action non législative: (25) Créer une académie consulaire de l'Union européenne. (26) Encourager la recherche et le développement en matière d'identification des dépouilles.

5. COMPARAISON DES OPTIONS STRATEGIQUES

Une comparaison des options au regard de leur efficacité et de leur incidence probable révèle les éléments suivants.

- Option 1: si aucune modification n'est apportée à la situation actuelle, la majorité des citoyens continueront à ignorer le droit que leur confère l'article 20 du traité CE et cette disposition risque de ne pas produire pleinement ses effets.
- Option 2: cette option remédierait de manière satisfaisante au problème de la sensibilisation. Elle n'est toutefois pas suffisante et il convient d'accroître et de clarifier l'étendue de la protection assurée par les autorités diplomatiques et consulaires.
- Option 3: cette option comprend un éventail de mesures législatives et non législatives qui répondraient efficacement aux quatre objectifs stratégiques et donneraient un nouvel élan à la mise en œuvre de l'article 20 du traité CE.
- Option 4: cette option comporte des mesures ambitieuses qui ne sont pas susceptibles d'être mises en œuvre à court et à moyen terme. Celles-ci soulèvent des questions techniques et juridiques qui nécessitent d'être examinées minutieusement avec les parties prenantes, dont les États membres. Certaines de ces mesures pourraient entraîner d'importantes dépenses et pourraient aussi être sujettes à controverse sur le plan politique.

6. OPTION PRIVILEGIEE

La comparaison indique que l'option 3 serait la plus adéquate car elle s'attaque effectivement aux quatre problèmes répertoriés. Il s'agit d'un éventail de mesures législatives et non législatives, qui inclut les mesures de sensibilisation envisagées dans l'option 2, la recommandation adressée aux États membres d'imprimer l'article 20 du traité CE dans les nouveaux passeports (mesure 1) et la création, sur le portail «Europa», d'un site internet consacré à la protection consulaire (mesure 3). Elle comporte également plusieurs mesures destinées à clarifier et à renforcer le droit à une protection dont bénéficient les citoyens de l'Union. À titre d'exemple, il est proposé d'examiner la possibilité de garantir à tous les citoyens de l'Union un même degré de protection (mesure 9), de simplifier la procédure souvent lourde de rapatriement des dépouilles mortelles (mesures 10, 11 et 15) et d'étudier la possibilité d'assurer la protection consulaire des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers (mesure 12). Des mesures sont également prévues pour aider les États membres à mettre leurs ressources en commun, notamment la création d'un «bureau commun» dans le cadre d'un projet pilote qui devra faire l'objet d'une évaluation (mesure 17) et la publication des règles en vigueur en matière de répartition des charges (mesure 18). Enfin, l'option privilégiée règle la question du consentement des pays tiers: il est proposé d'insérer une clause de consentement standard dans les accords bilatéraux et mixtes conclus avec des pays tiers (mesure 19). La Commission envisagera également la possibilité que l'Union exerce son devoir de protection par l'intermédiaire de ses délégations dans les cas relevant de la compétence de la Communauté (mesure 20).

7. SUIVI ET EVALUATION○

L'analyse d'impact révèle des indicateurs potentiels qui permettraient de mesurer la réalisation des objectifs spécifiques et opérationnels. Les principales sources d'information sont des sondages périodiques menés auprès des citoyens (enquêtes Eurobaromètre) et des bureaux consulaires, qui doivent être effectués deux fois par an dans un premier temps.