COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.12.2007
COM(2007) 767 final

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

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

## Plan d'action 2007-2009

{C(2007) 5841 final}
{SEC(2007) 1600}
{SEC(2007) 1601}

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

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

**Plan d'action 2007-2009)**

## 1. INTRODUCTION

La protection des citoyens de l'Union par les autorités diplomatiques et consulaires dans les pays tiers est l'un des objectifs stratégiques de la Commission en 2007.

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. Les États membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection». Ce droit est également consacré à l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le présent plan d'action est une feuille de route non exhaustive présentant les mesures que la Commission envisage de proposer durant la période comprise entre 2007 et 2009. Il fait suite à une consultation publique lancée le 28 novembre 2006 par la publication d'un livre vert consacré à ces questions.

Les vingt-sept États membres appliquent déjà entre eux des normes élevées de protection et de coopération. Toutefois, davantage peut être fait pour faciliter l'application de l'article 20 du traité CE et pour offrir la meilleure protection possible aux citoyens de l'Union dans les pays tiers. Il y a lieu que toutes les mesures adoptées dans ce domaine, au niveau national et/ou communautaire, soient parfaitement compatibles avec cet objectif. Le présent plan d'action vise à aider les États membres à remplir leurs obligations à cet égard, afin que les citoyens en difficulté reçoivent une assistance.

## 2. LA NECESSITE DE RENFORCER LA PROTECTION DES CITOYENS DE L'UNION DANS LES PAYS TIERS

Actuellement, les vingt-sept États membres ne sont tous représentés que dans trois des 166 pays tiers: la République populaire de Chine, la Fédération de Russie et les

États-Unis d'Amérique[1]. L'élargissement de l'Union européenne a accentué ce déficit de représentation. Dix-huit pays tiers ne comptent aucun État membre représenté, dix-sept n'en comptent qu'un seul et onze en comptent deux. Parmi ces pays figurent un certain nombre de destinations touristiques appréciées par les citoyens de l'Union (par exemple, les Bahamas, la Barbade, Madagascar, les Maldives et les Seychelles). Les représentations diplomatiques et consulaires des États membres sont particulièrement peu nombreuses en Amérique centrale, dans les Caraïbes, en Asie centrale, en Afrique centrale et en Afrique occidentale. On estime que 8,7 % des citoyens de l'Union qui voyagent en dehors de celle-ci se rendent dans des pays tiers où leur État membre n'a pas de représentation consulaire ou diplomatique. Compte tenu du nombre de voyages qu'ils effectuent annuellement dans les pays tiers, les citoyens de l'Union «non représentés» qui se rendent à l'étranger sont estimés à au moins sept millions par an. Selon les estimations, environ deux millions d'expatriés de l'Union vivent dans un pays tiers où leur État membre n'est pas représenté[2].

Il est probable que ces chiffres augmenteront. Les citoyens de l'Union voyagent et résident de plus en plus dans des pays tiers en tant que touristes, travailleurs, étudiants, etc. EUROSTAT[3] a estimé à environ 80 millions en 2005 le nombre de déplacements effectués. La moitié des citoyens de l'Union envisagent de se rendre dans un pays tiers dans les trois prochaines années[4]. En 2006, le Conseil a estimé que les citoyens de l'Union effectuent quelque 180 millions de déplacements par an.

La plupart des États membres ne consignent pas de données chiffrées précises sur les demandes d'assistance consulaire. Sur la base des réponses fournies par ceux-ci, on estime qu'environ 0,53 % des citoyens de l'Union ont besoin d'une assistance consulaire lorsqu'ils voyagent dans des pays tiers, ce qui équivaut à au moins 425 000 cas par an. Les estimations indiquent qu'au moins 37 000 de ces cas concernent des citoyens de l'Union dont l'État membre n'est pas représenté dans le pays tiers où ils se trouvent[5].

Le nombre relativement faible de demandes d'assistance consulaire peut être imputable à la méconnaissance de l'article 20 du traité CE. La consultation publique a confirmé que la plupart des citoyens de l'Union ignorent l'existence de l'article 20 du traité CE. Une enquête Eurobaromètre a révélé que parmi les personnes interrogées, 23 % seulement avaient entendu parler des possibilités offertes par cette disposition. Parallèlement, la consultation a montré que les citoyens attendent beaucoup de l'Europe dans ce domaine.

Les États membres ont déjà instauré des mécanismes de coopération à cet égard, comme on a pu le constater lors du tsunami de 2004 et de la crise survenue au Liban en 2006. Il y a toutefois encore lieu d'améliorer la coopération, la coordination et la

---

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).

2 Analyse d'impact, points 2.2 et 2.8.

3 Base de données relative à la population, partie consacrée au tourisme. Ces données concernent les voyages d'agrément et professionnels de plus d'un jour effectués en 2005.

4 Eurobaromètre n° 118 de juillet 2006.

5 Analyse d'impact, point 2.2.

répartition des charges entre les États membres[6]. En outre, la protection assurée par les autorités diplomatiques et consulaires ne se limite pas aux situations de crise, mais englobe l'assistance quotidienne fournie pour résoudre des problèmes individuels, tels que les pertes de passeports, les vols ou les accidents graves.

Il convient de mentionner ici le dispositif de l'«État pilote». Cette nouvelle forme de coopération consulaire vise à renforcer celle-ci et à améliorer la protection des ressortissants des pays de l'Union lorsqu'une crise survient dans des pays tiers où peu d'États membres sont représentés. Un ou plusieurs États membres sont désignés «État pilote» dans le pays tiers considéré, pour assurer, au nom des autres États membres, la protection des citoyens de l'Union non représentés. En cas d'évacuation, l'État pilote est chargé d'emmener en lieu sûr tous les citoyens de l'Union. Dans le contexte de l'article 20 du traité CE, la Commission estime que le dispositif de l'État pilote constitue un pas positif vers une répartition plus efficace des charges en cas de crise.

Les règles communautaires sont très réduites dans ce domaine: elles consistent en deux décisions adoptées par les représentants des gouvernements des États membres. En vertu de la décision 95/553/CE[7], les citoyens non représentés de l'Union bénéficient de la protection consulaire auprès de toute représentation diplomatique ou consulaire d'un État membre, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, par exemple en cas de décès, d'accident grave, d'arrestation ou de rapatriement. Cette décision n'est pas exhaustive en ce qu'elle ne mentionne pas explicitement d'autres cas dans lesquels les citoyens de l'Union sont susceptibles d'avoir besoin d'une assistance. La décision 96/409/PESC[8] habilite les citoyens non représentés de l'Union qui ont perdu leur document de voyage à demander un titre de voyage provisoire qui sera délivré par n'importe quel autre État membre représenté dans le pays où ils se trouvent. Au sein du Conseil, les États membres ont également élaboré des lignes directrices non contraignantes en matière de protection consulaire[9]. La nécessité d'améliorer la protection consulaire s'accentuera sûrement à l'avenir, à mesure que les citoyens de l'Union seront mieux informés du droit que leur confère l'article 20 du traité CE et sous l'effet de l'intensification des déplacements internationaux. Les catastrophes naturelles, les attentats et l'instabilité politique constituent d'autres motifs de préoccupation.

L'entrée en vigueur du traité modificatif fournira une base juridique claire à la législation de l'UE dans ce domaine. Le nouveau libellé de l'article 20 du traité CE habilite le Conseil à adopter des directives «établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter cette protection».

Le présent plan d'action a pour objet de proposer des mesures destinées à donner corps à l'article 20 du traité CE et à remédier aux insuffisances actuelles et prévisibles dans ce domaine.

---

6 Plusieurs initiatives visant à améliorer la capacité de réaction de l'Union en cas de crise ont été présentées ces dernières années. Citons, par exemple, le rapport présenté par Michel Barnier le 9 mai 2006: «Pour une force européenne de protection civile: europe aid».

7 JO L 314 du 28.12.1995, p. 73.

8 JO L 168 du 16.7.1996, p. 4.

9 Document n° 10109/06 du 2.6.2006 du Conseil de l'Union européenne.

## 3. LES RESULTATS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

En 2006, la Commission a lancé une vaste consultation à l'occasion de la publication d'un livre vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers[10], qui proposait une série de mesures envisageables. Les réactions à ce livre vert ont révélé un grand intérêt pour ces questions[11]. Une audition publique a eu lieu le 29 mai 2007.

Dans leurs réponses, la société civile, d'autres institutions européennes et des particuliers ont plaidé pour qu'un nouvel élan soit donné à la mise en œuvre l'article 20 du traité CE en tant qu'expression tangible de la citoyenneté européenne. Plusieurs États membres ont appelé à la prudence et ont rappelé que la protection de leurs ressortissants leur incombait en premier lieu.

## 4. LA NECESSITE D'UNE APPROCHE PROGRESSIVE ET GRADUELLE

Le renforcement effectif du droit à une protection diplomatique et consulaire consacré à l'article 20 du traité CE constitue un défi complexe qui ne saurait être relevé par une seule initiative, mais nécessite un éventail global de mesures fondé sur une stratégie à long terme. Il est en effet exact que les États membres assument les principales responsabilités à cet égard. La Commission souhaite les aider à s'en acquitter. Une approche progressive et graduelle est donc indispensable.

En raison de leur complexité juridique et technique, il y a lieu d'analyser certaines mesures en détail et d'assurer leur préparation en étroite collaboration avec les États membres.

- La Commission propose le plan d'action ci-après pour la période 2007–2009, qui comprend une série de mesures législatives et non législatives.

## 5. DOMAINES D'ACTION RECENSES POUR 2007–2009

### 5.1. Informer les citoyens

La consultation a confirmé que l'opinion publique était peu informée dans ce domaine. La Commission a lancé une campagne d'information en avril 2007, à l'aide d'affiches donnant une description accessible de l'article 20 du traité CE et de la décision 95/553/CE. Ces affiches ont été distribuées, sur demande, aux agences de voyage de plusieurs États membres. En outre, le secrétariat du Conseil de l'Union européenne a diffusé une brochure intitulée «La protection consulaire européenne»[12]. Les États membres ont également diffusé des informations relatives à l'article 20 du traité CE au niveau national. En dépit de ces efforts, la grande majorité des citoyens continuent à ignorer l'existence et le champ d'application de cette disposition.

---

10 COM(2006) 712.

11 Les réponses au livre vert sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm.

12 http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

*5.1.1. Recommander aux États membres d'imprimer l'article 20 du traité CE dans les passeports*

En guise de première mesure, annexée au présent plan d'action, la Commission présente une recommandation adressée aux États membres afin qu'ils reproduisent le texte de l'article 20 du traité CE dans leurs passeports. Cette idée, évoquée dans le livre vert, avait été suggérée auparavant dans le rapport Barnier[13] et, en 2006, par la présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne[14]. Cette proposition a reçu un soutien presque unanime au cours de la consultation publique, en ce qu'elle constitue un moyen efficace pour toucher les particuliers qui se rendent dans des pays tiers. Il a également été suggéré d'imprimer une référence à un site internet européen pour permettre aux citoyens de s'informer plus en détail. La Commission recommande que les États membres reproduisent le texte de l'article 20 du traité CE dans les passeports qu'ils délivreront à compter du 1er juillet 2009. Quant aux passeports délivrés avant cette date, la Commission recommande la distribution d'autocollants reproduisant le texte de l'article 20 du traité CE, à apposer au dos de ceux-ci. Il appartiendra à chaque État membre de décider de l'opportunité et de la manière de les rendre disponible. Cette mesure, dont le coût serait limité, améliorerait nettement la connaissance qu'ont les citoyens de l'article 20 du traité CE.

- La Commission recommande que les États membres impriment l'article 20 du traité CE dans les passeports qu'ils délivreront à compter du 1er juillet 2009 et distribuent des autocollants à apposer au dos des passeports délivrés avant cette date (à partir de 2008).

*5.1.2. Poursuivre la campagne d'information auprès du grand public*

En partenariat avec les États membres, la Commission fournira une affiche expliquant la protection consulaire, à distribuer dans des endroits stratégiques tels que les aéroports, les ports, les postes aux frontières extérieures et les gares.

- En partenariat avec les États membres, la Commission fournira une affiche présentant la protection consulaire, à distribuer dans des lieux stratégiques (à partir de 2007).

*5.1.3. Concevoir un site internet de l'UE consacré à la protection consulaire*

La Commission entend créer en 2008, sur le portail «Europa», un site internet spécialement consacré à la protection consulaire. Celui-ci servira à publier des informations pratiques décrites ci-dessous.

Il pourrait aussi contribuer à faciliter l'accès aux consignes formulées par les États membres en matière de voyages. Il pourrait contenir des liens vers les conseils aux

---

13 Voir la note de bas de page n° 6.

14 Document n° 10551/06 du 15.6.2006.

voyageurs dispensés par les États membres et vers le site internet du secrétariat du Conseil[15].

- La Commission créera un site internet sur le portail «Europa», afin de publier des informations relatives à la protection consulaire (2008).

*5.1.4. Publier des informations sur la représentation des États membres dans les pays tiers*

Nombreux sont ceux qui pourraient trouver utile de disposer d'une liste actualisée des ambassades et consulats des États membres dans les pays tiers. Ces données, rassemblées chaque semestre par le secrétariat du Conseil[16], ne sont actuellement pas d'un accès aisé pour le public. La Commission les publiera sur le site internet dont la création est proposée.

- La Commission demandera aux États membres de lui transmettre des informations actualisées sur leurs représentations dans les pays tiers et elle les publiera en ligne (à partir de 2008).

*5.1.5. Publier les mesures mettant en œuvre l'article 20 du traité CE*

La Commission publiera sur le site internet proposé les mesures pertinentes qui mettent en œuvre l'article 20 du traité CE. Elle recommande leur publication également au *Journal officiel de l'Union européenne*.

- La Commission publiera les mesures qui mettent en œuvre l'article 20 du traité CE sur son futur site internet (à partir de 2008).

*5.1.6. Instaurer un numéro d'appel de l'UE pour la protection consulaire*

La Commission étudiera la possibilité de fournir, d'ici 2009, des informations par téléphone sur les questions ayant trait à la protection consulaire, par exemple les coordonnées des consulats ou ambassades des États membres dans les pays tiers.

- La Commission examinera la possibilité de fournir par téléphone des informations sur les questions relevant de la protection consulaire (2009).

## 5.2. Étendue de la protection offerte aux citoyens de l'Union

La consultation publique a révélé que l'article 20 du traité CE fait l'objet de diverses interprétations. D'aucuns estiment qu'il couvre la protection tant diplomatique que consulaire, tandis que d'autres affirment que son champ d'application se borne à la protection consulaire. Par «protection diplomatique», on entend l'invocation par un

---

15 http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

16 «Représentation diplomatique de la présidence dans les pays tiers – Premier semestre 2007». Document n° 16838/1/06 du Conseil de l'Union européenne du 23.3.2007.

État de la responsabilité d'un autre État pour un préjudice causé à une personne physique ou morale ayant la nationalité du premier État[17].

Il apparaît que la majorité des cas dans lesquels des citoyens de l'UE ont besoin d'une assistance dans des pays tiers relèvent de la protection consulaire[18]. Durant la période considérée dans le présent plan d'action, la Commission s'efforcera donc avant tout d'améliorer la protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, sans préjudice des éventuelles mesures qui seront adoptées à l'avenir en matière de protection diplomatique.

*5.2.1. Veiller à ce que tous les citoyens de l'Union bénéficient d'un niveau de protection similaire*

Lors de la consultation publique, il est apparu que l'étendue de la protection consulaire varie d'un État membre à l'autre. Ces divergences risquent d'empêcher l'article 20 du traité CE de produire pleinement ses effets. La Commission examinera les législations et pratiques des États membres en matière de protection consulaire et elle déterminera l'ampleur et la nature de ces divergences.

- La Commission évaluera, en coopération avec les Etats membres, l'ampleur et la nature des divergences entre les législations et les pratiques dans le domaine de la protection consulaire (à partir de 2008).

*5.2.2. Protection des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers*

On estime qu'environ six millions de citoyens de l'Union sont mariés à un ressortissant d'un pays tiers[19]. L'inexistence, pour ainsi dire, d'une protection pour les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union est source de grandes difficultés et de détresse lorsque ce citoyen et sa famille ont des ennuis. Certains États membres accordent déjà une protection aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui ont la nationalité d'un pays tiers, tandis que d'autres ne leur en offre aucune ou ne la leur assure qu'à titre discrétionnaire. Afin de renforcer le droit à une protection dont jouissent les citoyens de l'Union, la Commission étudiera la possibilité d'offrir aux membres de leur famille une protection consulaire en vertu de l'article 20 du traité CE. Cette mesure serait conforme à la législation communautaire en matière de libre circulation des citoyens de l'Union[20]. Plusieurs questions doivent faire l'objet d'un examen approfondi, telles que la définition des membres de la famille et le problème de la double nationalité.

---

17 Voir le projet de texte intégral de l'article 1er présenté dans le rapport de la Commission du droit international des Nations unies en 2006 (A/61/10).

18 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. Elle peut être assurée par les autorités consulaires ou diplomatiques.

19 Voir l'analyse d'impact, point 5.3.

20 Voir, par exemple, la directive 2004/38/CE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

- La Commission examinera 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 (2009).

*5.2.3. Protection en matière d'identification et de rapatriement des dépouilles*

Alors qu'elle est en grande détresse, la famille doit remplir des formalités administratives complexes et onéreuses pour l'identification et le rapatriement du défunt, qui rendent plus pénible encore sa situation déjà difficile. La consultation publique a révélé que chacun s'accorde sur la nécessité de simplifier les procédures administratives, souvent compliquées et chères, permettant l'identification et le rapatriement de dépouilles.

Dans ce cadre, la Commission souligne l'expérience globalement positive des quinze États membres qui sont parties à la convention du Conseil de l'Europe de 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées[21]. Elle recommande l'adhésion à cet instrument des douze États membres qui n'y sont pas encore parties. Il y a lieu que tous les États membres procèdent sans tarder à sa ratification.

Une solide plateforme commune pourrait ainsi être créée, qui permettrait d'envisager, au niveau multilatéral, les moyens de simplifier les procédures de rapatriement des dépouilles se trouvant dans des pays tiers.

- La Commission recommandera aux États membres qui ne sont pas encore parties à la convention du Conseil de l'Europe de 1973 d'y adhérer (2008).

- Elle envisagera au niveau multilatéral les meilleurs modes de simplification des procédures de rapatriement des dépouilles se trouvant dans des pays tiers (2009).

*5.2.4. Évaluer la nécessité de simplifier les procédures d'avance pécuniaire*

La simplification des procédures d'avance pécuniaire (article 6 de la décision 95/553/CE) proposée dans le livre vert a suscité des réactions diverses. Certains États membres estiment que les procédures existantes fonctionnent bien, tandis que d'autres sont favorables à une simplification et/ou à la création d'un système de compensation.

Les «lignes directrices en matière de protection consulaire» recommandent que les États membres remboursent de manière pragmatique l'État qui a porté assistance. En cas de rapatriement, les États membres sont encouragés à se rembourser mutuellement, au prorata; il appartient à l'État membre demandeur d'obtenir un remboursement auprès de ses ressortissants. La Commission examinera plus en détail si les procédures existantes sont satisfaisantes.

Elle étudiera la possibilité d'instaurer un système de compensation entre États membres. Celui-ci pourrait prévoir que les États membres soient remboursés des

[21] Accord sur le transfert des corps des personnes décédées, Strasbourg, 26.10.1973. À ce jour, la convention a été ratifiée par 21 États, dont 15 États membres.

frais engagés pour assurer la protection consulaire de citoyens de l'Union qui sont ressortissants d'autres États membres. Au plan administratif, ce système devrait être simple et efficace.

- La Commission évaluera la nécessité de simplifier les procédures d'avance pécuniaire (2009).
- Elle étudiera la possibilité d'instaurer un système de compensation entre États membres (2009).

### 5.3. Structures et ressources

Plusieurs États membres appliquent des accords de regroupement[22] dans des pays tiers, de manière à réduire les coûts et à améliorer la coordination. À Dar es Salaam et à Abuja, les délégations de la Commission partagent leurs locaux avec certains États membres. Chaque partenaire possède et paie sa partie du bâtiment et les frais communs sont partagés au prorata.

La création de bureaux communs, accessibles à tous les citoyens de l'Union, compenserait la faible présence consulaire dans les pays tiers. Ces bureaux pourraient être installés dans le même bâtiment que les délégations de la Commission. Les frais devraient être partagés au prorata entre les États membres partenaires, en se fondant sur des accords existants. Outre les bénéfices susceptibles de résulter de ces regroupements (économies et meilleure coopération mutuelle), les bureaux communs fonctionneraient sur la base d'un régime clair et transparent de représentation mutuelle. Ce régime constituerait une étape sur la voie d'une protection accrue des citoyens de l'Union en difficulté, car il serait opérationnel en toutes circonstances et non pas seulement lors d'événements extraordinaires tels que des conflits ou des catastrophes naturelles. En ce sens, il compléterait le dispositif de l'État pilote.

La Commission étudiera la possibilité de créer, en collaboration avec les États membres et à titre de projet pilote, un bureau commun dans un pays tiers où peu d'États membres sont représentés. Elle examinera tout d'abord les fonctions, l'organisation, les ressources, le financement et la répartition des charges de ce projet pilote. Un système de suppléance existe déjà, notamment dans le domaine de la politique commune des visas où d'importants progrès ont été accomplis au moyen des instructions consulaires communes et grâce à l'inauguration en Moldova du premier centre commun d'examen des demandes de visa. Les fonctions de ce centre sont actuellement très différentes de celles des bureaux communs dont la création est projetée. Néanmoins, à long terme, on pourrait envisager d'intégrer ces deux concepts dans le cadre des bureaux communs qui pourraient offrir une vaste gamme de services consulaires, dont le traitement des demandes de visa.

Lorsque le projet pilote aura été évalué, des bureaux communs pourraient être créés dans d'autres régions du monde.

---

[22] C'est le cas, par exemple, à Abuja, Almaty, Achgabat, Dar es Salaam, Pyongyang, Quito, Reykjavik, Minsk et Chisinau.

- La Commission proposera de créer un bureau commun en collaboration avec les États membres, qui sera installé dans le bâtiment de la délégation de la Commission, dans une seule région, en tant que projet pilote qui devra être évalué (2008).

### 5.4. Échange des meilleures pratiques et formation

La consultation publique a confirmé la nécessité de discuter des problèmes communs, de promouvoir l'échange des meilleures pratiques et de faciliter l'échange d'information entre les différents acteurs. La Commission a organisé, à la fin de l'année 2007, un séminaire dont les conclusions serviront de fondement aux mesures prises à l'avenir dans ce domaine.

- La Commission a organisé un séminaire pour recenser les problèmes communs et les besoins dans ce domaine (2007), afin de faciliter l'échange des meilleures pratiques et la formation (à partir de 2008).

### 5.5. Consentement des autorités des pays tiers

L'obligation d'obtenir le consentement des pays tiers relève d'une règle générale du droit international. L'article 20 du traité CE prévoit que les États membres «engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection». D'aucuns soutiennent qu'une notification unilatérale adressée à l'État de résidence pourrait suffire, conformément à l'article 8 de la convention de Vienne sur les relations consulaires[23]. Cependant, le consentement exprès accroîtrait la sécurité juridique et la citoyenneté européenne acquerrait une signification concrète pour les pays tiers également.

Tout en réservant la flexibilité nécessaire pour tenir compte du contexte spécifique de chaque négociation et traiter cette question au cas par cas, la Commission recommande aux États membres d'insérer une clause de consentement dans les futurs accords bilatéraux avec des pays tiers. De même, elle entend proposer l'insertion d'une clause de consentement dans les futurs accords mixtes que la Communauté et ses États membres concluront avec des pays tiers.

À long terme, la Commission étudiera aussi 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. Bien que les États membres soient les premiers responsables de la protection de leurs ressortissants, les délégations pourraient, si le Conseil les y autorise, offrir une protection dans des domaines relevant de la compétence de la Communauté, conformément à la jurisprudence du Tribunal de première instance[24].

---

23 Cet article est libellé comme suit: «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».

23 Affaire T-572/93.

- La Commission recommande que les États membres négocient une clause de consentement dans les accords bilatéraux avec les pays tiers, afin de garantir la protection des citoyens de l'Union par les autorités diplomatiques et consulaires (2007).

- La Commission entend proposer la négociation d'une clause de consentement, à insérer dans les futurs accords mixtes avec les pays tiers, afin de garantir la protection des citoyens de l'Union par les autorités diplomatiques et consulaires (à partir de 2008).

- La Commission envisagera la possibilité que l'Union exerce sa protection par l'intermédiaire des délégations de la Commission dans les cas relevant de la compétence de la Communauté (2009).

## 6. PLAN D'ACTION 2007–2009

**Actions pour 2007:**

- Recommander aux États membres d'imprimer l'article 20 du traité CE dans les passeports.

- Poursuivre la campagne d'information.

- Organiser un séminaire avec les États membres pour évaluer leurs besoins en matière d'échange des meilleures pratiques.

- Proposer l'insertion d'une clause de consentement dans les accords bilatéraux et mixtes conclus avec des pays tiers.

**Actions pour 2008:**

- Créer un site internet de l'UE consacré à la protection consulaire.

- Recommander aux État membres d'adhérer à la convention de 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées.

- Évaluer l'ampleur et la nature des divergences entre les législations et les pratiques des États membres dans le domaine de la protection consulaire.

- Assurer le suivi du séminaire.

- Proposer la création d'un bureau commun dans un pays tiers, à titre de projet pilote, en collaboration avec les États membres.

- Proposer la négociation d'une clause de consentement à insérer dans les futurs accords mixtes avec les pays tiers.

**Actions pour 2009:**

- Fournir des informations par téléphone sur les questions relevant de la protection consulaire.

- Examiner 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.

- Envisager au niveau multilatéral les moyens de simplifier les procédures de rapatriement des dépouilles.

- Évaluer la nécessité de simplifier les procédures d'avance pécuniaire.

- Étudier la possibilité d'instaurer un système de compensation.

- Envisager la possibilité que l'Union exerce sa protection par l'intermédiaire des délégations de la Commission dans les cas relevant de la compétence de la Communauté.