

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (version codifiée)»

COM(2006) 657 final — 2006/0220 (COD)

(2007/C 161/20)

Le 23 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2007 (rapporteur: M. SOARES).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 160 voix pour, 0 voix contre et 6 abstentions.

1. La proposition de directive à l'examen s'inscrit dans le programme de la Commission consistant à simplifier et à clarifier la législation communautaire afin de la rendre plus accessible et compréhensible pour le citoyen commun.

2. La codification est un processus administratif de grande importance qui doit respecter le processus législatif communautaire normal et il ne peut donc conduire à une quelconque modification de fonds dans les actes sur lequel il porte.

3. L'objectif de la proposition à l'examen est de procéder à une codification de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur. La nouvelle directive remplacera les différents actes qui y seront intégrés. La proposition à l'examen préserve intégralement le contenu des actes

codifiés, se limitant à les regrouper et aux modifications d'ordre formel requises par le processus de codification lui-même.

4. Bien que la codification soit un processus qui ne peut ni ne doit, de par sa nature, modifier les directives auxquels il se réfère, le CESE estime que la Commission doit, dans le cadre de ses fonctions, aller plus loin que la seule simplification de la législation. Elle doit analyser le contenu de différentes directives afin de résoudre certains points qui se seraient entre-temps avérés peu clairs ou ne plus être du tout d'actualité à la lumière de la réalité.

5. Cependant et dès lors que le présent avis a pour objet la codification d'une directive, le CESE, compte tenu des objectifs proposés au paragraphe 1 et des garanties prévues aux paragraphes 2 et 3, émet un avis favorable sur la proposition de directive à l'examen.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers»

COM(2006) 712 final

(2007/C 161/21)

Le 28 novembre 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le «Livre vert — La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 février 2007 (rapporteur: M. VOLEŠ).

Lors de sa 434^e session plénière des 14 et 15 mars 2007 (séance du 14 mars 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

1. Synthèse des conclusions et recommandations

1.1 Le CESE souligne que le droit à la protection diplomatique et consulaire dont bénéficient les citoyens de l'UE dans les pays tiers rend plus tangible la citoyenneté de l'Union.

1.2 Aussi le CESE insiste-t-il dans ce contexte sur la nécessité de bien mieux informer les citoyens quant à ce droit et considère comme insuffisants les résultats enregistrés à ce jour par les campagnes d'information. Il demande que les organisations de la société civile dont les membres se rendent dans les pays tiers soient associées aux activités d'information menées par l'UE et les États membres.

1.3 Le CESE fait observer que le portail internet de l'UE destiné aux voyageurs (www.travel-voyage.consilium.europa.eu) ne donne aucune information quant aux États membres représentés dans le pays tiers sélectionné ni, le cas échéant, l'adresse et les coordonnées de leurs missions diplomatiques. Le Comité préconise de centraliser ces données ainsi que toutes les autres informations nécessaires sur un site internet aisément accessible et répertorié à une adresse simple.

1.4 À titre d'information, le droit à la protection dans les pays tiers tel que visé à l'article 20 du traité CE devrait être obligatoirement reproduit dans l'ensemble des passeports délivrés par les États membres de l'UE.

1.5 Il convient de mieux coordonner les conseils aux voyageurs se rendant dans des pays tiers et de les publier sous une forme qui les rende accessibles au plus grand nombre, par exemple à l'adresse internet visée au paragraphe 1.3.

1.6 Le CESE recommande que toutes les mesures relatives au droit à la protection diplomatique et consulaire soient publiées non seulement au Journal officiel mais également diffusées dans les médias de tous les États membres et intégrées à la stratégie de communication de la Commission.

1.7 Le CESE approuve l'unification de l'étendue et de la base juridique de la protection consulaire que les différents États membres accordent dans les pays tiers et demande qu'elle intervienne sans délai, le cas échéant par une harmonisation des dispositions nationales. Dans le cadre de l'harmonisation dans ce domaine, il convient de rendre publiques l'étendue et les conditions de la protection accordée par chaque État membre.

1.8 Le CESE accueille favorablement la proposition d'extension de la protection du citoyen européen aux membres de sa famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre.

1.9 Le CESE souscrit à la proposition consistant à étendre également la protection diplomatique et consulaire à l'identification et au rapatriement des dépouilles des citoyens européens décédés et des membres de leur famille qui n'ont pas la citoyenneté de l'UE. Il invite à cet égard les États membres qui n'ont pas encore ratifié la convention du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées à le faire rapidement (seuls 15 États membres ont jusqu'à présent ratifié cette convention).

1.10 Le CESE préconise de simplifier les procédures d'octroi d'aides pécuniaires aux citoyens de l'UE se trouvant dans des pays tiers, notamment en leur permettant de rembourser les avances octroyées directement aux autorités de l'État qui a prêté assistance, en renonçant au remboursement de ces avances lorsque les sommes en jeu sont très faibles et en instaurant un dispositif simple de compensation des créances entre les États membres.

1.11 La création de bureaux communs dans les régions où les États membres sont relativement peu représentés constitue indubitablement une avancée. Cela étant, il convient de clarifier l'ensemble des questions qu'elle pose au plan législatif et au regard du droit international. Le CESE recommande de recourir activement à d'autres formes de collaboration, qui consisteraient, par exemple à détacher des agents consulaires des États membres qui ne sont pas représentés dans un État donné auprès des missions diplomatiques ou consulaires de ceux qui le sont, ou à ce qu'un poste consulaire d'un État membre assume des fonctions consulaires pour le compte d'un autre pays de l'UE ou que plusieurs États membres nomment la même personne en qualité de fonctionnaire consulaire, conformément aux articles 8 et 18 de la convention de Vienne sur les relations consulaires ainsi qu'à utiliser les programmes de formation destinés au personnel consulaire des États membres.

1.12 Le CESE souhaiterait que les lignes directrices du groupe de travail chargé de la coopération en matière de protection consulaire des citoyens de l'UE dans les pays tiers (COCON) deviennent juridiquement contraignantes afin de ne pas placer dans une situation d'incertitude juridique les citoyens de l'UE nécessitant une protection dans un pays tiers.

1.13 Les missions diplomatiques et consulaires des États membres représentés dans un pays tiers donné devraient disposer d'une liste, actualisée régulièrement, des coordonnées de contact des autorités compétentes des États membres qui n'y sont pas représentés. Ainsi, elles pourraient, en cas de nécessité, permettre aux ressortissants communautaires concernés de prendre contact avec elles. Ces missions diplomatiques et consulaires devraient également être en possession de liste d'interprètes travaillant dans les langues des États membres qui ne sont pas représentés dans le pays.

1.14 Les délégations de la Commission européenne dans les pays tiers pourraient contribuer à la protection consulaire des citoyens de l'UE en capitalisant sur l'expérience qu'elles ont acquise dans le cadre de leurs compétences en matière de protection des navires et des pêcheurs des États membres de l'Union européenne.

1.15 Il convient de renforcer le rôle de la Commission s'agissant de la coordination des activités des États membres concernant la protection diplomatique et consulaire des citoyens européens dans les États tiers.

2. Introduction

2.1 La Commission européenne a publié le 28 novembre 2006 un Livre vert intitulé «Protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers». Le droit à la protection diplomatique et consulaire a été consacré par le traité de Maastricht. Ainsi, l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne prévoit 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» ⁽¹⁾. Ce droit a par ailleurs été repris dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir son article 46) qui a été proclamée solennellement en 2000 ⁽²⁾. L'article 20 du traité laisse le soin aux «États membres d'établir entre eux les règles nécessaires et d'engager les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection».

2.2 Les États membres ont adopté la décision 95/553/CE ⁽³⁾ qui détermine cinq cas dans lesquels un citoyen de l'Union peut adresser une demande de protection diplomatique ou consulaire à une représentation diplomatique d'un État membre dont il n'est pas ressortissant:

- l'assistance en cas de décès;
- l'assistance en cas d'accident ou de maladie graves;
- l'assistance en cas d'arrestation ou de détention;
- l'assistance aux victimes de violences;
- l'aide et le rapatriement des citoyens de l'Union européenne en difficulté.

Les représentations diplomatiques des États membres dans un État tiers peuvent également venir en aide pour d'autres cas au citoyen de l'Union européenne qui en fait la demande.

2.3 Le citoyen demandant à bénéficier de l'aide de la représentation diplomatique d'un État membre doit apporter la preuve qu'il possède la nationalité d'un État membre de l'Union européenne par la production d'un passeport ou d'un titre d'identité. En cas de perte ou de vol des documents, sa nationalité peut, si nécessaire, être vérifiée auprès des autorités de l'État membre dont il revendique la nationalité. Des modalités d'octroi d'avances pécuniaires aux citoyens de l'Union ont été établies. Aucune avance ne peut être octroyée sans l'autorisation du ministère des affaires étrangères ou d'une mission diplomatique de l'État dont le demandeur possède la nationalité. Il est prévu que cette décision soit révisée cinq ans après son entrée en vigueur qui n'est intervenue qu'en 2002.

⁽¹⁾ JO C 325 du 24.12.2002.

⁽²⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Nice, 7.12.2000.

⁽³⁾ JO L 314 du 28.12.1995, pp. 73-76.

2.4 Les États membres ont mis en place un groupe de travail pour la coopération consulaire ou COCON chargé d'assurer l'échange d'expériences. Ce groupe de travail a élaboré des lignes directrices, non contraignantes, sur la protection consulaire des citoyens de l'UE dans les pays tiers ⁽⁴⁾.

2.5 Dans sa communication sur la mise en œuvre du programme de La Haye, la Commission a formulé un certain nombre de propositions concernant la protection diplomatique et consulaire ⁽⁵⁾. L'ancien ministre français des affaires étrangères Michel Barnier a élaboré un rapport détaillé qu'il a remis au Conseil de l'UE et dans lequel il propose toute une panoplie de mesures destinées à instaurer un système de protection civile au sein de l'Union européenne et en dehors de ses frontières qui inclurait également la protection diplomatique et consulaire ⁽⁶⁾. Durant la présidence autrichienne, le Conseil a repris dans son rapport du 15.6.2006 les mesures adoptées en vue de renforcer la protection des citoyens de l'Union dans les pays tiers ⁽⁷⁾. La Commission présentera en 2007 un cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union qui devrait notamment contenir un certain nombre de propositions visant à accroître la protection diplomatique et consulaire.

2.6 La protection des citoyens de l'Union européenne revêt une importance croissante à la fois en raison de la forte augmentation du nombre de ressortissants communautaires qui se rendent dans des pays tiers (180 millions d'Européens voyagent chaque année hors des frontières de l'UE) et de l'absence de représentation diplomatique de plusieurs États membres dans certains pays tiers. Une enquête Eurobaromètre de juillet 2006 a fait apparaître que près de la moitié des personnes interrogées avaient l'intention de se rendre dans des pays tiers dans les trois années à venir ⁽⁸⁾.

2.7 La Commission entend par conséquent consulter les parties concernées sur le catalogue de mesures présentées dans son Livre vert et destinées à renforcer le principe de la protection des citoyens européens dans les pays tiers, dans la mesure où il s'agit d'un droit essentiel que la citoyenneté de l'Union confère à chaque ressortissant communautaire. Ces mesures tiennent également compte des expériences liées aux conséquences de catastrophes naturelles, telles que le tsunami ou l'ouragan Katrina, des conflits armés dans les Balkans ou au Liban et des actes terroristes perpétrés à Bali et à Charm-El-Cheikh.

2.8 Parmi les mesures proposées figurent:

- l'amélioration de l'information des citoyens européens sur leur droit à la protection diplomatique et consulaire dans les pays tiers et sur la représentation des États membres de l'UE dans les pays tiers;
- la reproduction de l'article 20 du traité CE dans les passeports des ressortissants communautaires;
- la présentation coordonnée des avis aux voyageurs;
- l'examen de l'étendue des conditions de la protection et de sa base juridique, qui diffèrent d'un État membre à l'autre, et éventuellement leur rapprochement;

⁽⁴⁾ Lignes directrices sur la protection consulaire des citoyens européens dans les pays tiers, document n° 10109/06 du 2.6.2006 du Conseil de l'UE.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission COM(2006) 331 final du 28.6.2006.

⁽⁶⁾ Rapport de Michel Barnier Pour une force européenne de protection civile: europe aid3 9.5.2006.

⁽⁷⁾ Rapport de la présidence du Conseil de l'UE, document n° 10551/06 du 15.6.2006.

⁽⁸⁾ Flash Eurobaromètre 188 — Décembre 2006.

- l'intégration de la protection des citoyens de l'UE dans les accords bilatéraux conclus par les États membres et l'Union européenne avec les États tiers, notamment la possibilité de confier aux délégations de la Commission dans les pays tiers le soin de donner suites aux demandes de protection diplomatique;
- l'extension de la protection consulaire du citoyen européen aux membres de sa famille ayant la nationalité d'un État tiers;
- l'extension de la protection conférée par les textes communautaires à l'identification et au rapatriement des dépouilles;
- la simplification des procédures d'avances pécuniaires;
- la création de bureaux consulaires communs dans un premier temps dans les Caraïbes, les Balkans, l'Océan Indien et l'Afrique de l'Ouest et l'organisation de campagnes d'information encourageant les citoyens à s'enregistrer auprès de ces bureaux communs;
- la formation des agents consulaires des États membres et des fonctionnaires de la Communauté.

3. Observations sur les différentes propositions de la Commission

3.1 Le Comité souligne que le droit des citoyens de l'UE à la protection dans un pays tiers, assurée par la représentation d'un État membre autre que celui dont le citoyen est ressortissant, constitue une preuve concrète des avantages qu'apporte l'UE, renforce le sentiment d'appartenance et est l'expression du sens de la citoyenneté de l'Union.

3.2 Dans ce contexte, le Comité indique qu'il est nécessaire que les citoyens soient bien mieux informés du droit à la protection consulaire dans les pays tiers. Les données actuellement disponibles montrent que le degré d'information est minimal. Selon un sondage Eurobaromètre, seuls 23 % des citoyens européens ayant l'intention de voyager dans un pays tiers connaissent l'existence de ce droit. Il ne suffit pas de coller des affiches dans les aéroports, les ports et les gares, et de distribuer des brochures et des dépliants par l'intermédiaire des agences de voyage. Il convient d'associer également aux actions d'information les organisations d'entrepreneurs, les organisations d'employeurs et les organisations non gouvernementales, étant donné qu'un grand nombre de personnes voyageant dans des pays tiers ne sont pas des touristes mais des entrepreneurs, des commerçants, des employés, ou des personnes travaillant pour des organisations humanitaires. Des liens vers les informations sur la protection consulaire figurant en ligne sur le portail de l'UE pourraient être placés sur le site internet des organisations dont les membres voyagent dans les pays tiers.

3.3 Afin de faire valoir le droit à la protection dans les pays tiers, il est essentiel de savoir quels États membres disposent d'une représentation dans un pays donné et de connaître leurs coordonnées. Ces informations sont très difficiles à obtenir, et la fonction de la page internet www.travel-voyage.consilium.europa.eu qui devrait indiquer ces renseignements ne fonctionne toujours pas. Le Comité recommande que ces informations et d'autres soient rassemblées sur un portail internet facile d'accès et à l'adresse simple, auquel on pourrait accéder en cas d'urgence, également depuis un pays tiers, pour y trouver les informations nécessaires.

3.4 Les informations sur le droit à la protection dans les pays tiers prévu à l'article 20 devraient être obligatoirement imprimées dans tout passeport émis par un État membre de l'UE. Il faudrait également indiquer dans les passeports l'adresse de contact où peuvent être obtenues les informations concrètes mentionnées au paragraphe 3.2 ou joindre ces informations au passeport lors de son émission.

3.5 Les consignes et les conseils aux voyageurs sont émis par les autorités nationales; il arrive même que les recommandations des différents États membres en matière de voyage dans les pays tiers soient diamétralement opposées. Bien que ces divergences aient des causes objectives, comme l'approche différenciée d'un pays tiers envers différents États membres, il faudrait veiller à coordonner davantage les recommandations faites aux voyageurs entre les États membres par le biais de leur représentation diplomatique et consulaire dans les pays tiers, et à publier les recommandations de façon à ce qu'elles soient accessibles au plus grand nombre. Il convient d'envisager la possibilité de publier ces recommandations de manière centralisée sur un portail internet comme mentionné au paragraphe 3.2.

3.6 La Commission propose que toute mesure visant à mettre en œuvre l'article 20 soit publiée au Journal officiel, afin que les citoyens soient mieux informés de leurs droits. Le Comité souscrit à cette proposition, mais estime qu'elle est insuffisante et que ces mesures devraient également être publiées dans les médias de tous les États membres et pourraient en outre être intégrées dans la stratégie de communication de la Commission.

3.7 Le Comité partage l'avis de la Commission, selon lequel il est nécessaire d'uniformiser l'étendue et la base juridique de la protection consulaire assurée dans les pays tiers par les différents États membres, et plaide pour que l'on procède à cette uniformisation dans les meilleurs délais, le cas échéant en passant par une harmonisation des réglementations nationales. Cela permettrait de supprimer les limitations d'accès de certains États membres à ce droit; en effet, certains pays par exemple n'autorisent pas de poursuites judiciaires sur la base d'une plainte déposée par un citoyen pour non-assistance à personne en danger, ou bien retiennent le passeport lorsqu'une aide financière est fournie. D'ici à l'aboutissement de l'harmonisation, il convient que l'étendue et les conditions de la protection assurée par les différents États membres soient portées à la connaissance de tous les citoyens de l'UE sur le portail internet mentionné ci-dessus.

3.8 Le Comité salue la proposition d'étendre la protection aux membres de la famille de citoyens de l'UE qui sont ressortissants de pays tiers, et recommande que soit utilisée la procédure prévue à l'article 22 du traité instituant la CE et permettant d'élargir les droits inscrits dans le traité. Il s'agit d'une question humanitaire exigeant une solution rapide, comme l'ont montré les événements du tsunami, de la guerre au Liban et d'autres cas.

3.9 Le Comité soutient la proposition d'étendre également la protection fournie à l'identification et au transport des dépouilles mortelles de citoyens européens et de membres de leur famille n'ayant pas la citoyenneté de l'UE. Dans ce contexte, il appelle les États membres n'ayant pas encore ratifié la convention du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées (jusqu'à présent ratifiée par 15 États membres seulement), à le faire de toute urgence.

3.10 L'un des besoins les plus courants des citoyens de l'UE dans les pays tiers concerne l'aide financière pour les situations d'urgence, qui peuvent survenir à la suite de catastrophes naturelles, comme en raison d'un vol ou à la suite d'une maladie ou d'un accident. Le Comité recommande que l'on simplifie le système actuel qui nécessite le consentement des autorités de l'État membre dont le demandeur est un ressortissant et qui prévoit le remboursement ultérieur des montants par l'intermédiaire des autorités de cet État. Il recommande par ailleurs que l'on envisage la possibilité de rembourser les sommes engagées directement à l'entité publique fournissant l'aide, de renoncer à ce remboursement dans le cas de montants très bas, et de mettre en place un système simple de compensation des créances entre États membres, etc.

3.11 La création de bureaux consulaires dans les régions où il y a relativement peu de représentations des États membres constitue une mesure judicieuse afin de renforcer la coopération des États membres dans le domaine de la représentation diplomatique et consulaire. Le Comité escompte que soient réglés tous les aspects législatifs et de droit international, en particulier le statut de ces bureaux, la juridiction dont ils dépendront, leur lien avec la délégation de la Commission dans le pays concerné, le mode de financement, l'accord du pays d'établissement en ce qui concerne l'instauration du bureau et ses compétences, et la conformité à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la convention de Vienne sur les relations consulaires.

3.12 Le Comité prône le recours actif à d'autres formes de coopération, qui permettraient, par exemple, qu'un poste consulaire d'un État membre exerce des fonctions consulaires pour le compte d'un autre pays de l'UE ou que plusieurs États membres de l'UE nomment la même personne en qualité de fonctionnaire consulaire, que du personnel consulaire d'États membres non représentés soit envoyé dans une représentation d'un autre État membre, ou encore que des programmes de formation du personnel consulaire des États membres soient utilisés.

3.13 Le Comité soutient l'initiative de la Commission visant à utiliser les bureaux communs également pour approfondir la coopération des États membres dans le domaine de la politique des visas, notamment pour ce qui est de la possibilité d'instaurer un guichet commun pour le dépôt de demandes de visas et leur délivrance; cependant, il estime que cette problématique n'est pas en lien direct avec le droit à la protection consulaire pour

les citoyens de l'UE, et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de les associer.

4. Propositions complémentaires du Comité

4.1 Le Comité est d'avis qu'il serait utile que les instructions du groupe de travail des affaires consulaires COCON deviennent juridiquement contraignantes, ce qui remédierait à l'insécurité juridique à laquelle sont confrontés les citoyens de l'UE nécessitant une protection dans les pays tiers.

4.2 Les missions diplomatiques et les services consulaires des États membres représentés dans un pays tiers devraient disposer d'une liste de contacts régulièrement actualisée au ministère des affaires étrangères, dans les missions diplomatiques et les services consulaires des États membres qui ne sont pas représentés dans ce pays, afin de permettre aux citoyens de l'UE de les contacter en cas de besoin.

4.3 Comme l'a montré un sondage Eurobaromètre, les citoyens de l'UE tiennent tout particulièrement à pouvoir communiquer dans leur langue maternelle en cas de difficultés. Pour ce faire, il faudrait que les représentations des États membres disposent de listes d'interprètes des langues des États membres non représentés dans un pays donné.

4.4 Le Comité recommande que l'on examine la possibilité de recourir davantage aux délégations de la Commission européenne dans les pays tiers afin d'assurer la protection consulaire des citoyens de l'UE, en se basant sur l'expérience des compétences de ces délégations en matière de protection des embarcations et des pêcheurs d'États membres de l'UE. Aussi prône-t-il l'ouverture de négociations avec les pays tiers concernés au sujet de la reconnaissance des droits de la délégation de la Commission à assurer la protection des citoyens de l'UE dans les cas convenus.

4.5 Le Comité est favorable au renforcement du rôle de la Commission en matière de coordination des actions des États membres destinées à assurer une protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'UE dans les pays tiers, comme cela a été prévu dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui vise à renforcer les droits des citoyens de l'UE.

Bruxelles, le 14 mars 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS