

Bruxelles, le 6.12.2023  
SWD(2023) 942 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**Proposition de directive du Conseil**

**modifiant la directive (UE) 2015/637 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et la directive (UE) 2019/997 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne**

{ COM(2023) 930 final } - { SEC(2023) 930 final } - { SWD(2023) 940 final } -  
{ SWD(2023) 941 final }

## 1. NECESSITE D'UNE ACTION

### 1.1 Quel est le problème, et quelles sont ses causes et ses conséquences?

Les citoyens de l'Union peuvent bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit est énoncé à l'article 20, paragraphe 2, point c), et à l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi qu'à l'article 46 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les mesures de coopération et de coordination nécessaires pour faciliter l'exercice de ce droit sont établies par la directive (UE) 2015/637 du Conseil<sup>1</sup>.

Au quotidien, une protection consulaire est accordée à un nombre limité de citoyens de l'UE non représentés ayant besoin d'une assistance à l'étranger. Toutefois, la protection consulaire des citoyens de l'UE non représentés devrait devenir plus courante à l'avenir, étant donné que la fréquence, la gravité et la durée des crises comportant un élément consulaire sont susceptibles d'augmenter. Ces dernières années, plusieurs événements de grande ampleur ont nécessité la fourniture d'une protection consulaire aux citoyens de l'UE, en particulier la pandémie de COVID-19, le conflit en Afghanistan, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et, plus récemment, le conflit au Soudan et les rapatriements depuis Israël et Gaza.

Ces crises ont démontré la nécessité i) d'améliorer le cadre de protection consulaire; et ii) de renforcer la coordination et la coopération entre les États membres. Elles ont également illustré le fait que les règles existantes présentent des lacunes susceptibles de créer une insécurité juridique et de compromettre la fourniture effective d'une assistance consulaire aux citoyens de l'UE. En particulier, les règles ne reflètent pas le rôle croissant que jouent les délégations de l'UE pour aider les États membres à fournir une assistance consulaire aux citoyens de l'Union non représentés. Les règles existantes ne tiennent pas non plus compte de l'évolution récente importante de la coopération entre les États membres en matière de préparation aux crises.

Sur cette base, il a été recensé un certain nombre d'obstacles à l'exercice effectif du droit des citoyens de l'Union à la protection consulaire. Parmi ces obstacles, il convient de citer i) une définition imprécise de la notion de «citoyen non représenté»; ii) l'attribution peu claire des rôles et des tâches lors des réunions de coopération consulaire locale; iii) l'absence d'élaboration systématique de plans d'urgence consulaires; iv) l'inefficacité de la notion d'«État pilote<sup>2</sup>»; et v) l'insécurité juridique liée au rôle de soutien des délégations de l'UE auprès des États membres. En outre, il a été constaté des incohérences dans les informations relatives à l'assistance consulaire fournie aux citoyens de l'UE ainsi qu'un manque d'informations fiables sur les citoyens de l'UE résidant ou voyageant à l'étranger. Enfin, les procédures de remboursement des autorités consulaires pour l'assistance qu'elles fournissent sont complexes, sous-utilisées et ne s'appliquent pas aux délégations de l'UE.

### 1.2 Quels sont les objectifs à atteindre?

L'**objectif général** de l'initiative dans ce domaine est d'améliorer l'exercice, par les citoyens de l'Union non représentés, du droit à la protection consulaire. Cela pourrait être obtenu à travers les **objectifs spécifiques** suivants: i) renforcer la sécurité juridique pour les citoyens de l'Union quant à l'étendue de leur droit à la protection consulaire; ii) garantir la clarté des rôles, des mécanismes de

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE (JO L 106 du 24.4.2015, p. 1).

<sup>2</sup> L'expression «État pilote» se réfère à un ou plusieurs État(s) membre(s) représenté(s) dans un pays tiers donné et chargé(s) de coordonner et de diriger l'assistance aux citoyens non représentés pendant des crises.

coordination et de coopération entre les États membres et les délégations de l'UE, y compris en temps de crise; iii) améliorer la communication avec les citoyens de l'Union et fournir à ces derniers des informations de grande qualité; iv) accroître l'efficacité et l'utilisation des procédures de remboursement financier.

## 2. LES SOLUTIONS

### 2.1 Quelles sont les options pour atteindre ces objectifs?

L'analyse d'impact a examiné plusieurs options stratégiques pour chaque objectif spécifique, assorties d'une série de mesures susceptibles de remédier aux problèmes.

Les options relevant du premier objectif visent à faire en sorte que la définition de «citoyen de l'Union non représenté» soit clarifiée et précisée afin d'éviter à l'avenir les cas dans lesquels des citoyens de l'Union non représentés ne seraient pas assistés sur la base d'une interprétation ou d'une évaluation incorrecte de la situation par les États membres. En particulier, cet objectif vise à remédier aux situations dans lesquelles l'État membre dont le citoyen a la nationalité est en principe représenté dans le pays tiers concerné par une ambassade ou un consulat, mais dans lesquelles il est difficile de savoir si cette ambassade ou ce consulat devrait être considéré comme «effectivement en mesure d'assurer une protection consulaire». L'**option stratégique 1 a)** propose des mesures non contraignantes, tandis que l'**option stratégique 1 b)** propose des modifications législatives visant à clarifier la définition figurant dans la directive. L'**option stratégique 1 c)** propose l'introduction d'une nouvelle «présomption de non-représentativité».

Dans la section consacrée au deuxième objectif spécifique, l'analyse d'impact a examiné les options qui visent à remédier aux problèmes liés aux principaux concepts et processus par lesquels les États membres et les délégations de l'UE interagissent pour fournir une assistance consulaire aux citoyens non représentés. En ce qui concerne les réseaux de coopération consulaire locale, l'**option stratégique 2 a)** consiste en des mesures non contraignantes visant à mieux structurer les différentes responsabilités au sein desdits réseaux, et l'**option stratégique 2 b)** propose de confier aux délégations de l'UE la présidence des réunions de coopération consulaire locale. L'**option stratégique 2 c)** consiste en des modifications législatives visant à revoir la notion d'«État pilote» et à décider de l'attribution de tâches claires aux différents acteurs concernés dans le cadre des «plans d'urgence consulaires conjoints». Elle propose également d'inclure dans la directive (UE) 2015/637 des dispositions relatives à ces plans et aux «équipes consulaires conjointes». L'**option stratégique 2 d)** consiste en des modifications juridiques visant à clarifier le rôle de soutien des délégations de l'UE, notamment en alignant les dispositions de la directive sur la décision 2010/427/UE du Conseil<sup>3</sup> relative au service européen pour l'action extérieure (SEAE). Enfin, l'**option stratégique 2 e)** consiste en des modifications juridiques octroyant aux délégations de l'UE de nouveaux pouvoirs qui leur permettraient d'accorder, à la demande du citoyen, une protection consulaire directe aux citoyens non représentés dans des pays tiers non couverts.

Les options relevant du troisième objectif portent sur les principaux facteurs des problèmes liés à la communication avec les citoyens, à savoir: i) les problèmes liés aux informations que les États membres et l'UE fournissent aux citoyens; et ii) le manque d'informations sur les citoyens résidant ou voyageant à l'étranger. En ce qui concerne le premier facteur, l'**option stratégique 3 a)** propose des modifications juridiques comprenant de nouvelles exigences en matière d'information, tandis que l'**option stratégique 3 b)** propose la création d'un portail européen de conseils aux voyageurs. En ce

---

<sup>3</sup> Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (JO L 201 du 3.8.2010, p. 30).

qui concerne le deuxième facteur, l'**option stratégique 3 c)** recommande la tenue d'une campagne de communication à l'échelle de l'UE, et l'**option stratégique 3 d)** exige des États membres qu'ils promeuvent des mesures permettant aux citoyens de l'Union d'informer les autorités nationales de leur résidence ou de leur voyage à l'étranger.

Enfin, les options relevant du quatrième objectif spécifique visent à réduire la complexité et l'inefficacité des procédures de remboursement financier existantes (remboursement des autorités consulaires pour l'assistance qu'elles fournissent aux citoyens d'un autre État membre) afin que ces procédures soient plus rapides et utilisées plus souvent dans l'intérêt des citoyens de l'Union et des États membres. L'**option stratégique 4 a)** propose des mesures non contraignantes visant à clarifier le processus de remboursement et à dispenser des formations aux États membres, tandis que l'**option stratégique 4 b)** propose des modifications juridiques visant à améliorer les procédures de remboursement et à étendre celles-ci aux délégations de l'UE afin de garantir le respect de l'exigence de neutralité des coûts énoncée dans la décision 2010/427/UE.

## 2.2 Quelle est la combinaison d'options privilégiée?

La combinaison d'options privilégiée entraînerait les modifications législatives suivantes de la directive (UE) 2015/637:

- **option stratégique 1 b):** clarifier la définition de la notion de «citoyen de l'Union non représenté»;
- **option stratégique 2 b):** veiller à ce que la présidence des réunions de coopération locale soit, en principe, exercée par les délégations de l'UE;
- **option stratégique 2 c):** formaliser les plans d'urgence consulaires conjoints et des équipes consulaires conjointes, ainsi que revoir la notion d'«État pilote»;
- **option stratégique 2 d):** renforcer le rôle de soutien des délégations de l'UE et aligner le texte avec la décision 2010/427/UE;
- **option stratégique 3 a):** exiger des États membres qu'ils fournissent régulièrement à la Commission et au SEAE des informations sur leurs réseaux consulaires, les consuls honoraires, ainsi que sur les modalités bilatérales et pratiques de fourniture de protection consulaire;
- **option stratégique 3 d):** exiger des États membres qu'ils promeuvent des mesures permettant aux citoyens de l'Union d'informer les autorités nationales de leur présence ou de leurs voyages dans des pays tiers;
- **option stratégique 4 b):** autoriser les États membres prêtant assistance à exiger des citoyens non représentés de rembourser directement les coûts et étendre les mécanismes de remboursement aux délégations de l'UE.

## 3. INCIDENCES DE L'OPTION PRIVILEGIEE

### 3.1 Avantages et coûts de l'option privilégiée

L'avantage principal de l'option privilégiée serait d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'exercice, par les citoyens de l'Union, du droit à la protection consulaire. Cet objectif serait atteint en clarifiant les définitions et les procédures, ce qui renforcerait la sécurité juridique pour les citoyens et les États

membres. Une meilleure préparation et des mesures de coordination ainsi qu'un cadre juridique solide pour le rôle des délégations de l'UE se traduiront par une meilleure protection des citoyens de l'UE, en particulier dans les situations de crise.

D'autres avantages comprendraient l'amélioration de la communication avec les citoyens de l'Union, notamment en facilitant l'accès à des informations fiables et en renforçant l'enregistrement de la résidence et des voyages des citoyens à l'étranger. Les mesures privilégiées entraînent également: i) de faibles économies et des gains d'efficacité pour les administrations nationales; et ii) un gain de temps et une réduction de la charge pour les citoyens de l'UE.

Les coûts de l'option privilégiée qui devront être supportés par les États membres et l'Union européenne sont très limités.

### **3.2 Subsidiarité et complémentarité de l'action au niveau de l'UE**

La protection consulaire des citoyens non représentés comporte, par définition, une dimension transfrontière, compte tenu de la nature de ce droit, conféré par la citoyenneté de l'Union, dont jouissent les citoyens à l'égard des autorités des États membres dont ils ne sont pas ressortissants. En conséquence, cette question ne peut pas être abordée de manière efficace par l'action individuelle des États membres.