

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

13.6.2007

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Ioannis Varvitsiotis

I. Une mise au point sur la situation actuelle en matière de protection diplomatique et consulaire

1. Il n'est pas inutile de rappeler que la protection diplomatique et consulaire peut concerner des cas individuels ou collectifs, et s'exercer en période "*normale*" (résidents européens dans les pays tiers ou en voyage dans les pays tiers) ou *en période de crise et/ou catastrophe*. Or, les Etats membres ne disposent pas tous d'une représentation permanente et accessible dans chacun des pays tiers, et la présence européenne via les délégations de la Commission européenne pourrait être prise en compte dans un effort commun de mutualisation des ressources : il convient de se souvenir que seuls 3 pays au monde (Chine, Russie et Etats-Unis) disposent d'une représentation diplomatique et consulaire de chacun des pays membres de l'UE, que dans 107 pays il y a 10 pays représentés au maximum, et que dans certaines destinations fréquentées comme les Maldives, cette représentation est inexistante...D'autant que la Commission dit avoir par ailleurs constaté des lacunes après certaines catastrophes récentes (le tsunami, le Liban, et autres), qui ont compliqué la délivrance de l'aide d'urgence dans ces pays tiers.

Face aux limites de ces réseaux consulaires et diplomatiques des Etats membres, (conjuguées à l'explosion du nombre de citoyens de l'Union voyageant - 180 millions de titres de transport vendus en 2006 - ou résidant en dehors de l'Union), il faut bien dire que l'acquis communautaire actuel est peu développé, se limitant à la décision 95/553/CE et aux échanges d'information entre les Etats membres au sein du COCON, le groupe de travail au sein du Conseil de l'UE chargé de la coopération consulaire et qui a comme but d'organiser les échanges d'informations sur les bonnes pratiques nationales.

2. Partant de ces aspects pratiques, la Commission a formulé ses propositions dans son "Livre Vert", en se basant sur l'article 20.

En effet, en vertu de l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne, *si un citoyen de l'Union se trouve dans un pays tiers où son propre Etat membre ne dispose pas d'une ambassade ou d'un poste consulaire, il peut bénéficier d'une protection de la part des autorités de tout autre Etat membre représenté sur place, aux mêmes conditions que celles que cet Etat applique à ses propres nationaux.*

Cette protection - basée comme on le voit sur un *principe de non-discrimination et, comprenant dans le texte la protection tant diplomatique que consulaire* - concerne essentiellement l'arrestation ou la détention, l'accident ou la maladie grave, l'acte de violence subie par un citoyen et/ou son décès, l'aide en cas de détresse ou le rapatriement. En outre, elle prévoit des procédures liées aux avances pécuniaires aux citoyens en difficulté.

Le COCON avait récemment élaboré en juin 2006 des lignes directrices non contraignantes sur la protection des citoyens européens dans les pays tiers¹ qui

¹ Doc. 10109/06 du Conseil de l'Union européenne du 2.6.2006.

mettaient l'accent sur l'échange d'informations entre les Etats membres en vue d'une étroite coopération. La Commission entend aller plus loin avec ce "*Livre Vert*" et jeter les bases d'un véritable droit fondamental harmonisé à la protection diplomatique et consulaire pour chacun des citoyens européens.

3. Les raisons essentielles ayant amené la Commission à soumettre des pistes de réflexion en la matière sont diverses :

* l'article 46 de la *Charte des droits fondamentaux*, qui a consacré le droit à la protection consulaire et diplomatique comme un droit fondamental du citoyen européen ;

* la *révision* prévue au bout de 5 ans de la *décision 95/553/CE*, entrée en vigueur en mai 2002 ;

* la *perspective du 5^{ème} Rapport sur la citoyenneté de l'Union* de la Commission, occasion d'annoncer des initiatives relatives au droit à la protection diplomatique et consulaire ;

* enfin la nécessité de définir les rapports de la protection consulaire et diplomatique avec d'autres domaines (protection civile, intervention dans les crises, aide humanitaire), mise en exergue dans *le Rapport BARNIER* du 9 mai 2006.

Elle propose donc des pistes en vue d'améliorer l'information des citoyens - qui souvent ignorent tout de leurs droits en la matière - et de réfléchir à l'étendue de la protection qu'il conviendrait de leur assurer, aux structures et aux ressources dont l'Union devrait disposer en la matière et aux rapports à développer avec les autorités des pays tiers, car il lui apparaît que l'article 20 est resté un "*droit sous-développé*" comparé à d'autres droits des citoyens consacrés par l'UE.

Le but est donc d'établir une stratégie ambitieuse à long terme, au sein de laquelle l'information et la communication seraient des éléments "clés".

II. L'existant juridique en la matière

Face à l'attitude volontariste de la Commission qui "*refuse d'interpréter l'article 20 à la baisse*" (FRATTINI), et pour laquelle il ne s'agit pas d'une coopération intergouvernementale mais de l'exercice d'un véritable droit, il doit être toutefois rappelé que le cadre juridique existant - et dans lequel s'inscrit la proposition de la Commission - a été jusqu'alors interprété plus restrictivement : en effet, qu'il s'agisse de protection diplomatique ou consulaire, les juristes et les Etats membres ont toujours considéré que l'on s'attaquait là à un domaine appartenant à "l'intergouvernemental" et donc jusqu'à aujourd'hui régi par la "*Convention de Vienne*" de 1963, et non par l'article 20 du Traité.

Il y a bel et bien entre protection diplomatique et consulaire des différences de nature, de structure, et relatives au déclenchement de ces procédures, car si la protection consulaire peut être, dans certains cas au moins, obligatoire, en protection diplomatique, on est toujours dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire, et en tout état de cause, on reste dans le cadre d'une relation d'Etat à Etat.

Sans compter que s'y ajoute un facteur psychologique qui conduit la plupart des Etats membres à penser que vis-à-vis de leurs citoyens, il n'est pas possible de renvoyer à d'autres instances (même communautaires) en cas de crise.

III. Vers la consécration d'un droit emblématique de la citoyenneté européenne

Votre rapporteur est tout à fait enclin à épouser la perspective politique de la Commission, en estimant que d'après le Traité Maastricht, la citoyenneté européenne est une citoyenneté qui *dérive* de la citoyenneté des Etats Membres, que la protection diplomatique et consulaire offre une occasion d'illustrer et de consacrer la Charte et la Citoyenneté européennes incluses dans la défunte Constitution et à reprendre absolument dans la nouvelle architecture institutionnelle à venir. Autrement dit, il faut essayer dès maintenant d'harmoniser cette protection diplomatique et consulaire, étape essentielle de la nécessaire "*communautarisation du pilier JAI*" qui permettra d'intensifier la coopération sur tous les fronts.

Et si de l'avis des juristes (même ceux qui sont farouchement favorables à l'approche de la Commission), la portée de l'article 20 du Traité CE et de la décision de 1995 est à ce jour limitée à la protection consulaire, le Parlement européen et la Commission doivent, loin de voir leur élan coupé, prendre toute la mesure de la situation en créant sans tarder les conditions permettant la révision de la décision de 1995 dans le sens d'une extension et d'y inclure sans ambiguïté la "protection diplomatique".

L'enjeu de la consécration d'une protection diplomatique et consulaire européenne est fondamental : celle-ci doit progressivement s'imposer comme un véritable droit dont doivent pouvoir se prévaloir uniformément tous les citoyens de l'Union. Cette dernière doit donc sans tarder créer ce droit et lui donner une substance claire, de manière à le soustraire aux vicissitudes et aux inégalités de traitement et de protection qui découlent du pouvoir discrétionnaire des consulats.

Votre rapporteur, tout acquis à la perspective politique d'une citoyenneté pleinement réalisée, estime que les initiatives de la Commission contenues dans son "*Livre Vert*" doivent être immédiatement et sans ambiguïté soutenues - voire complétées - par le Parlement européen : l'initiative concrète que devrait prendre la Commission à l'Automne s'en verra d'autant renforcée et enrichie, et lui permettra de proposer au Conseil l'adoption de concepts communs et de lignes directrices contraignantes de nature à entamer l'indispensable processus d'harmonisation.

Cette initiative devra par ailleurs, dans l'esprit du rapport Barnier, procéder au recensement de tous les moyens publics et privés disponibles et mobilisables en la matière, et à la mise en place de coopérations variées entre les nombreux acteurs qui se sont déclarés volontaires (dans leur réponse à la consultation de la Commission) pour prendre leur part du travail (Etats membres, mais aussi Consuls honoraires, collectivités locales, ONG).

IV. Conclusion:

L'important pour le Parlement européen est d'envoyer un signal politique fort, l'impliquant résolument en faveur de l'affirmation concrète de la citoyenneté européenne, et de favoriser les initiatives de la Commission qui tendent à jeter les bases d'une architecture rationalisée au moyen d'une immédiate *mutualisation des moyens* et à *une intensification du partage des meilleures pratiques* : dans ce cadre, la formation et le recours à la technologie (ce défi de la protection diplomatique et consulaire "*européenne*" mérite en effet un effort bien plus important dans ces deux matières que - à titre de comparaison - le lancement du marché unique...) se révéleront déterminants.