COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.11.2006
COM(2006)712 final

LIVRE VERT

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

(présenté par la Commission)

1. INTRODUCTION

1.1. En vertu de l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après CE), 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.

La décision 95/553/CE[1] a esquissé un catalogue des interventions possibles des Etats membres, dans des cas tels que:

- l'arrestation ou la détention ;
- l'accident ou la maladie grave;
- l'acte de violence subie par un citoyen ;
- le décès du citoyen ;
- l'aide au citoyen en détresse ou
- son rapatriement.

En outre, elle prévoit des procédures liées aux avances pécuniaires aux citoyens en difficulté.

La liste ci-dessus n'est pas exhaustive. La décision précise que le citoyen peut faire la demande en protection dans d'autres cas, dans lesquels une assistance immédiate devrait être apportée à un national en difficulté, pourvu que les Etats membres soient compétents pour intervenir.

De plus, en vue notamment d'organiser les échanges d'informations sur les bonnes pratiques nationales, un groupe de travail chargé de la coopération consulaire ("COCON") a été créé au sein du Conseil de l'UE. Il a récemment élaboré en juin 2006 des lignes directrices sur la protection des citoyens européens dans les pays tiers[2]. Non contraignantes, ces lignes directrices mettent l'accent sur l'échange d'informations entre les Etats membres en vue d'une étroite coopération, à laquelle les délégations de la Commission sont associées.[3]

1.2. Plusieurs raisons amènent la Commission à soumettre des pistes de réflexion visant à renforcer cette protection des citoyens:

- l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux, proclamée à Nice le 7 décembre 2000, a consacré le droit à la protection consulaire et diplomatique comme un droit fondamental du citoyen européen;
- la décision 95/553/CE prévoit qu'elle doit être revue cinq ans après son entrée en vigueur, intervenue en mai 2002;

---

1 Décision des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil de l'Union européenne du 19 décembre 1995 concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires (JO L 314 du 28.12./1995 p. 73).

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

3 Les lignes directrices demandent la préparation par chaque Etat membre de plans de crises qui devraient être connus de tous les autres Etats membres. Les Etats membres sont également encouragés à partager les modifications qui interviennent dans les avis de voyage. De même, les Etats membres devraient encourager les citoyens de l'Union de se faire connaître et de transmettre leurs données aux missions, en vue de permettre une mise en œuvre efficace des plans d'urgence.

– en 2007, la Commission présentera son 5ème Rapport sur la citoyenneté de l'Union, qui pourrait annoncer des initiatives relatives au droit à la protection diplomatique et consulaire;

– la Communication de la Commission de juin 2006 sur la mise en œuvre du Programme de la Haye[4] a mis en avant quelques suggestions relatives à la protection diplomatique et consulaire;

– 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 présenté le 9 mai 2006, par M. Michel Barnier[5] (ci-après Rapport Barnier).

1.3. La protection diplomatique et consulaire peut concerner des cas individuels ou collectifs.

1.4. Pour faire face à des situations de crise, tels que catastrophe naturelle, acte de terrorisme, pandémie ou conflit militaire, l'Union s'est dotée d'instruments distincts:

– le mécanisme de protection civile, qui peut intervenir dans et hors l'Union

– l'aide humanitaire aux populations civiles frappées par une catastrophe hors Union

– des instruments spécifiques pour faire face à des situations de gestion de crise tels que le mécanisme de réaction rapide

– des missions civiles de gestion de crise dans le cadre de la Politique extérieure de sécurité et de défense.

Tous ces instruments requièrent une coopération étroite entre le Conseil et la Commission pour garantir la cohérence des activités extérieures de l'Union et de ses Etats membres.

Ces domaines d'intervention peuvent être utilement complétés par un renforcement de la protection des citoyens prévue par l'article 20 CE.

1.5. L'article 20 CE prend une importance particulière du fait de la forte augmentation des voyages des citoyens de l'Union vers des pays tiers[6], ainsi que de l'augmentation du nombre de citoyens qui établissent leur résidence dans ces pays. Or, les Etats membres ne disposent pas tous d'une représentation permanente et accessible dans chacun des pays tiers.

Aujourd'hui, il n'y a que trois pays où les Etats membres sont tous représentés: la République Populaire de Chine, la Fédération de Russie et les Etats-Unis d'Amérique, et sur 167 pays tiers, on compte 107 pays dans lesquels un maximum de 10 Etats membres sont représentés[7]. Cette situation s'est manifestée avec évidence, lors du raz-de-marée qui a frappé les régions de l'Asie du Sud-est fin 2004, où la majorité des

---

4 COM (2006) 331 du 28 juin 2006 Mise en œuvre du Programme de la Haye: la voie à suivre.

5 Rapport de Michel Barnier au Président du Conseil de l'Union et au Président de la Commission européenne: "Pour une force européenne de protection civile: europe aid."

6 Au sein du groupe COCON, en avril 2006, on a évalué ces voyages à environ 180 millions chaque année

7 Doc. du Conseil 15646/05 du 12 décembre 2005, concernant la représentation de la Présidence de l'Union, hors Union, non publié. Il y a des zones où les représentations diplomatiques et consulaires des EM sur place sont exigües: l'Amérique Centrale et Caraïbes (par exemple, 1 Etat membre est représenté au Belize, 3 à Haïti, 4 au Salvador, aucun aux Bahamas), l'Asie Centrale (au Tadjikistan 1 seul Etat membre, et 3 au Turkménistan); l'Afrique Centrale et Occidentale (1 Etat membre est représenté au Libéria ainsi qu' à Sao-Tomé et 3 le sont au Mali et au Congo-Brazzaville).

Etats membres ne disposaient pas d'une représentation dans les différents pays victimes de la catastrophe. Ainsi, 17 Etats membres sont représentés en Thaïlande, tandis que 6 seulement sont représentés au Sri Lanka et 3 au Brunei. Dans le conflit du Liban de juillet 2006, il est également apparu que tous les Etats membres ne disposaient pas d'une représentation permanente et accessible sur place. Par ailleurs, le rapport Barnier a montré que la présence européenne via les délégations de la Commission européenne, était assurée dans des pays où les représentations nationales sont parfois très limitées. Bien qu'elles ne disposent pas de compétence consulaire, ces délégations pourraient être prises en compte dans un effort commun de mutualisation des ressources.

1.6. Face aux limites des réseaux consulaires et diplomatiques des Etats membres, il s'avère 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.

Cependant, le renforcement de la dimension européenne est demandé par les citoyens. A ce propos, un sondage Eurobaromètre récent a montré[8], à la fois, une méconnaissance par les citoyens de leurs droits et une forte attente à l'égard de l'Europe dans ce domaine. En outre, on peut relever que la moitié des personnes résidentes dans l'Union comptent voyager vers un pays tiers dans le courant des trois prochaines années et que seulement 23% d'entre elles déclarent connaître les possibilités offertes par l'article 20 CE; en même temps, 17% pensent qu'il est possible de demander la protection auprès des délégations de la Commission.

Enfin, dans sa Communication au Conseil européen du 10 mai 2006 "Un projet pour les citoyens"[9], la Commission a mis en exergue, d'un côté, le besoin de l'Union de développer la coopération dans les affaires consulaires, afin de mieux protéger les citoyens européens dans les pays tiers et de l'autre, de permettre à tout citoyen de l'Union de connaître ses droits et d'y avoir pleinement accès.

La Commission propose des pistes en vue d'améliorer l'information des citoyens 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.

2. L'INFORMATION DES CITOYENS

Il est indispensable d'assurer une meilleure information des citoyens en matière de protection consulaire

A cette fin, la Commission suggère plusieurs mesures, les unes à court terme, les autres nécessitant une prise de décision plus complexe au niveau européen.

2.1. Information sur le droit à la protection diplomatique et consulaire .

Les institutions et les Etats membres devraient assurer l'information périodique des citoyens et des milieux professionnels impliqués dans le transport des personnes, tels que les agences de voyage.

Des exemples consistent dans la diffusion de brochures d'information, le placement d'affiches dans les lieux tels que les aéroports, les ports, les gares ou les bureaux de

---

8 Eurobaromètre n° 188 de juillet 2006.

9 COM (2006) 211 final.

délivrance de passeports, l'information sur le site "Europa" et sur le site internet des délégations de la Commission dans les pays tiers. Un autre exemple est donné par les appels téléphoniques et courriels qui pourraient être adressés à EUROPE DIRECT[10], permettant aux citoyens de poser des questions en matière de protection consulaire et diplomatique dans les pays tiers.

Actions suggérées :

- **Diffusion de brochures, y compris dans les milieux professionnels impliqués**
- **Information sur le site "Europa" et sur le site internet des délégations de la Commission dans les pays tiers.**
- **Placement d'affiches dans les aéroports, les ports, les gares ou tout autre lieu approprié.**
- **Services d'information aux citoyens.**

2.2. Information sur la représentation des Etats membres dans les pays tiers.

En l'absence d'une ambassade et d'un consulat de son pays, le citoyen doit disposer d'une information sur les ambassades et les consulats des autres Etats membres dans le pays tiers de destination.

La Commission estime qu'elle pourrait être chargée de mettre en œuvre une telle action d'information avec l'aide des Etats membres. A cette fin, ceux-ci pourraient être invités à fournir à la Commission une liste mise à jour de toutes leurs ambassades et consulats dans les pays tiers, avec les coordonnées nécessaires.

Action suggérée :

- **Publication et mise à jour des coordonnées des ambassades et consulats des Etats membres représentés dans chaque pays tiers.**

2.3. L'utilisation du passeport comme mode d'information.

Le Rapport Barnier a suggéré que tous les passeports contiennent la reproduction de l'article 20 CE.

Dans son Rapport du 15 juin 2006 au Conseil européen[11], la Présidence du Conseil de l'Union a invité les Etats membres à reproduire l'article 20 CE dans les passeports.

La Commission estime que ceci servirait de manière efficace à rappeler leurs droits aux citoyens.

Action suggérée :

- **Adoption d'une Recommandation de la Commission invitant les Etats membres à reproduire l'article 20 CE dans le passeport.**

2.4. Les avis aux voyageurs

Dans le but d'éviter aux citoyens de partir vers un pays tiers présentant des risques pour leur sécurité et leur santé, chacun des Etats membres émet des avis à l'intention de ses nationaux, exprimant sa propre perception du risque qui peut différer par

---

10 http://.eu.int/europedirect/index_en.htm.

11 Doc. 10551/06 du 15 juin 2006: Renforcement des capacités de réaction de l'UE en cas d'urgence ou de crise.

rapport à celle des autres Etats membres en fonction de sa connaissance du pays concerné ou de la nature des liens qu'il entretient avec lui[12].

La question se pose d'examiner la possibilité de présentation coordonnée des différents avis.

Par exemple, les Décisions 2119/98/EC[13] et 2000/57/EC[14] ont établi un réseau au niveau communautaire pour promouvoir une coopération, une coordination et l'échange d'information en vue d'améliorer la prévention et le contrôle des maladies transmissibles. Les informations concernent les mesures de santé publique prises par les Etats membres pour faire face à une menace, inclus une menace de pandémie. Elles sont transmises à travers un système d'alerte rapide (Early Warning and Response System - EWRS).

La Commission et les États membres informent aussi les professionnels concernés et le grand public de toute orientation convenue au niveau communautaire. Il sera aussi important de donner des avis préventifs sur les risques par une information adéquate et commune aux citoyens à travers les autorités compétentes, et en fonction des avis émanant du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).

Action suggérée :

– **Présentation coordonnée des avis aux voyageurs.**

2.5. Publication de toute mesure de mise en œuvre de l'article 20 CE.

Dans un souci de transparence, les citoyens devraient être informés de manière effective de leurs droits qui découlent de l'article 20 CE. Par exemple, les lignes directrices concernant l'application de cet article devraient être publiées au Journal Officiel

Action suggérée:

– **Publication de toute mesure liée à la mise en œuvre de l'article 20 CE.**

3. L'ETENDUE DE LA PROTECTION DES CITOYENS.

En partant du constat que la protection n'est pas uniforme, étant donné que l'article 20 CE n'engage tout Etat membre qu'à protéger les citoyens de l'Union aux mêmes conditions que celles qu'il accorde à ses propres nationaux, les citoyens de l'Union sont face à autant de régimes de protection qu'il y a d'Etats membres.

Ces régimes peuvent avoir une étendue et une force juridique différentes[15].

La Commission estime que les divergences entre divers aspects de la protection mériteraient d'être étudiées à plus long terme, en vue d'examiner les possibilités d'offrir aux citoyens une protection similaire indépendamment de leur nationalité.

Dans l'immédiat, les pistes suivantes devraient être explorées:

---

12 Pour un cadre synoptique: http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

13 JO L 268 du 3.10.1998

14 Décision 2000/57/CE de la Commission du 22.12. 1999 (JO L 21du 26.1.2000, p.32)

15 Par exemple, seuls certains Etats membres reconnaissent le droit de recours contre le refus de protection.

3.1. La protection des citoyens européens travaillant et résidant dans les pays tiers.

Par sa décision 88/384/CEE instaurant une procédure de notification préalable et de concertation sur les politiques migratoires vis-à-vis des Etats tiers[16], la Commission a institué une procédure de consultation entre Etats membres afin de promouvoir, entre autres, l'inclusion dans les accords bilatéraux d'un maximum de dispositions communes et d'améliorer la protection des ressortissants des Etats membres travaillant et résidant dans les pays tiers.

L'inclusion dans les accords bilatéraux avec les pays tiers de dispositions en matière de protection des citoyens de l'UE serait nécessaire en vue d'assurer cette protection, prévues par l'article 20 CE.

Action suggérée :

- **Inclusion dans les accords bilatéraux des Etats membres avec les pays tiers de dispositions protégeant les citoyens de l'Union travaillant et résidant dans ces pays, afin de donner pleine application à la décision 88/384/CEE.**

3.2. Les membres de la famille du citoyen de l'Union n'ayant pas la nationalité d'un Etat membre.

Le besoin de protection conjointe des citoyens et des membres de leur famille n'ayant pas la citoyenneté de l'UE s'est manifesté dans le conflit du Liban en juillet 2006, lors des procédures d'évacuation et de rapatriement par Chypre de membres de la famille des citoyens dont l'Etat membre n'était pas représenté. Il convient de mettre un terme aux difficultés considérables que rencontrent les citoyens et leur famille en pareille situation et de définir par conséquent les modalités permettant d'assurer une protection conjointe du citoyen en détresse et des membres de sa famille n'ayant pas la nationalité d'un Etat membre de l'UE.

Action suggérée

- **Extension de la protection consulaire aux membres de la famille du citoyen de l'Union, ayant la nationalité d'un pays tiers, par les moyens appropriés (modification de la décision 95/553/CE ou proposition de la Commission sur la base de l'article 22 CE).**

3.3. L'identification et le rapatriement des dépouilles.

Les conséquences du tsunami de fin 2004 ont montré l'ampleur du problème lié à l'identification et au rapatriement des dépouilles. Les autorités locales du pays tiers peuvent exiger une série de formalités, comme l'obtention d'un laissez-passer mortuaire (délivré par l'autorité consulaire) ou des certificats sanitaires et de police attestant le décès et les causes du décès, le respect de certaines prescriptions de santé publique relatives au cercueil ou encore la traduction légalisée des documents administratifs.

Les familles des victimes doivent ainsi faire face à la complexité des procédures et aux coûts du rapatriement.

Quelques Etats membres ont adhéré à la Convention du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1973 sur le transfert des corps des personnes décédées[17], qui vise à

---

[16] JO L183 du 14.07.1988, p 35.

[17] Convention n° 80 de la Série des Traités du Conseil de l'Europe (15 Etats membres ont ratifié).

simplifier les formalités administratives de rapatriement des dépouilles. Cependant, cet instrument laisse une large marge d'appréciation aux Etats membres. Il est important de convaincre tous les Etats membres d'adhérer à cet instrument, tout en poursuivant une action de simplification.

Pour les frais liés au rapatriement des dépouilles, une action complémentaire pourrait être la création d'un système européen de compensation.

L'identification des dépouilles est un préalable nécessaire à leur rapatriement. A ce sujet la Commission encouragera la recherche et le développement d'outils performants qui permettent l'analyse de l'ADN et qui soient moins coûteux que ceux actuellement existant.

Actions suggérées:

A court terme:

- **Modification de la décision 95/553/CE afin d'y inclure l'identification et le rapatriement des dépouilles.**
- **Recommandation aux Etats membres qui ne sont pas encore parties contractantes à la Convention de Strasbourg de 1973 d'y adhérer.**

A long terme:

- **Simplification des procédures de rapatriement des dépouilles.**
- **Création éventuelle d'un système européen de compensation.**
- **Encouragement à la recherche et au développement d'outils d'analyse de l'ADN ainsi qu'à la spécialisation dans l'identification des victimes de quelques laboratoires européens.**

3.4. La simplification des procédures d'avances pécuniaires

La décision 95/553/CE montre la complexité de la procédure de remboursement des frais et des avances payés au citoyen en difficulté: le demandeur doit obtenir une autorisation par son propre Etat de nationalité et signer un document de promesse de remboursement; l'Etat de nationalité rembourse tous les frais à la demande de l'Etat qui a prêté assistance; le citoyen rembourse son propre Etat. Les ressortissants de certains Etats membres peuvent être invités à laisser leur passeport à titre de garantie à l'Etat qui prête assistance.

Une solution pourrait être de traiter les dossiers, de manière centralisée auprès d'un bureau commun dans le pays tiers en simplifiant les passages administratifs décrits dans la décision 95/553/CE.

Action suggérée :

- **Simplification des procédures d'avances pécuniaires.**

4. STRUCTURES ET RESSOURCES.

4.1. La création de bureaux communs

La demande de protection ne devrait pas poser de problème spécifique lorsqu'il s'agit de porter remède à des situations individuelles, comme la perte de documents. Cependant, la situation peut être différente dans les cas collectifs, provoqués par des cataclysmes, pandémies, actes de terrorisme ou conflits militaires.

Il faudrait établir un partage équitable des tâches entre les Etats membres, face aux demandes d'aide ou de rapatriement provenant d'un nombre élevé de citoyens dépourvus d'une représentation de leur propre Etat. L'essai d'un tel partage a été fait dans les lignes directrices précitées.

Une réponse à ce genre de situations pourrait être la création de bureaux communs, proposée dans le Rapport Barnier et reprise dans la Communication, précitée du 28 juin 2006 sur la mise en œuvre du Programme de la Haye[18]. Des propositions similaires avaient été soutenues par le Parlement européen[19].

La création de bureaux communs permettrait d'assurer la cohérence des fonctions et d'économiser les coûts fixes des structures des réseaux diplomatiques et consulaires des Etats membres.

Les fonctions exercées au sein de ces bureaux communs pourraient se fonder sur un système de suppléance entre Etats membres, de manière à rendre concrètes les propositions suivantes:

– En fonction des pays et de la présence des représentations des Etats membres, ces bureaux pourraient être logés dans les différentes représentations ou ambassades nationales ou dans une seule ou partageraient la délégation de la Commission selon des modalités à définir. Dans tous les cas, les agents consulaires exerceraient, sous l'autorité de leur Etat, leurs fonctions dans des bureaux communs. Dans un premier stade, les quatre zones expérimentales proposées dans le rapport Barnier: les Caraïbes, les Balkans, l'Océan Indien et l'Afrique de l'Ouest, pourraient être choisies. Ces zones ont été proposées en raison de la fréquentation touristique européenne, de la représentation relativement faible des Etats membres et de la présence de délégations de la Commission, qui pourraient fournir le soutien approprié. Le programme d'échange de personnels entre les services diplomatiques nationaux des Etats membres, la Commission et le Secrétariat du Conseil pourrait être employé à cette occasion, dans l'esprit de la Communication de la Commission au Conseil Européen du 8 Juin 2006 sur l'Europe dans le monde[20].

– Pour l'exercice des fonctions, les Etats membres pourraient établir et publier à l'attention des citoyens des règles établissant un système de suppléance et de partage de la charge, à mettre en œuvre à l'intérieur du bureau commun dans chaque pays tiers.

– Pour faciliter les tâches des bureaux communs, des campagnes d'information pourraient être organisées invitant les citoyens à s'enregistrer sur une base volontaire, facilitant ainsi les actions éventuelles de secours.

– Des mesures importantes ont été adoptées dans le cadre de la politique commune des visas, par le biais de décisions du Conseil adaptant les Instructions consulaires communes (ICC). Ces mesures spécifiques représentent un exemple de la valeur ajoutée que peut apporter l'Europe. Pour compenser l'inconvénient d'une présence consulaire insuffisante dans certains pays tiers, la possibilité déjà existante qu'un Etat membre puisse représenter un autre Etat membre pour délivrer des visas pour

---

18 Voir note de pied de page 4.

19 Résolution du 5 septembre 2000 sur la diplomatie commune communautaire.

20 COM (2006) 278 final L'Europe dans le Monde – quelques propositions pratiques pour plus de cohérence, d'efficacité et de visibilité.

son compte a été encore élargie[21]. Par ailleurs, d'autres modifications des ICC ont eu pour effet de renforcer la coopération consulaire locale et de lui donner un plus grand rôle dans l'application de la politique commune des visas[22]. Dans le prolongement de ces mesures, la Commission a présenté récemment des initiatives pour compléter l'acquis existant à cet égard. Il s'agit tout d'abord d'une proposition pour l'établissement de centres communs de réception des demandes de visa[23], afin de faciliter l'introduction de la biométrie et d'étendre le champ d'application de la représentation. Ensuite, elle a présenté une proposition de règlement établissant un Code des visas, un instrument unique révisant et regroupant l'ensemble des dispositions relatives aux procédures de délivrance des visas[24]. La proposition de Code vise notamment à renforcer et rendre plus efficace la coopération consulaire locale dans le domaine des visas. A long terme, il conviendra d'examiner la convergence entre les développements vers des bureaux communs sous l'angle de la protection consulaire et ceux relatifs aux centres communs dans le cadre de la politique de visas.

Actions suggérées:

- **Création de "bureaux communs" dans un premier stade dans les Caraïbes, les Balkans, l'Océan Indien et l'Afrique de l'Ouest**
- **Publication des règles établissant un système de suppléance entre les Etats membres dans les pays tiers.**
- **Campagnes d'information encourageant les citoyens à s'enregistrer auprès du bureau commun.**
- **A long terme, exercice par les bureaux communs des fonctions consulaires, telles que l'émission des visas ou la légalisation des documents.**

4.2. La formation des fonctionnaires des Etats membres

Pour assurer une formation performante, notamment du personnel des "bureaux communs", la Commission pourrait organiser des activités de formation commune, destinées aux fonctionnaires des Etats membres et des institutions communautaires consacrées, par exemple, aux contrôles aux frontières externes de l'UE, au rapatriement des dépouilles ou au contenu du droit à la protection diplomatique et consulaire.

Action suggérée:

- **Formation destinée aux fonctionnaires des Etats membres et des institutions communautaires.**

5. LE CONSENTEMENT DES AUTORITES DES PAYS TIERS

La mise en œuvre de l'article 20 CE suppose le consentement des pays tiers.

---

21 Décision 2004/15 du 22.12.2003, JO L 5 du 9.1.2004

22 Décision 2002/585 du 16.7.2002, JO L 187 du 16.7.2002 relative à la coopération avec les agences de voyage et Décision 2004/17 du 22.12.2003, JO L 5 du 9.1.2004, instaurant l'obligation d'une assurance voyage.

23 COM(2006)269 final du 31.5.2006

24 COM(2006)403 final du 13.7.2006

Un principe général de droit international est que la protection d'un citoyen d'un Etat par un autre Etat est conditionnée par le consentement du pays tiers[25].

L'article 20 CE prévoit l'obligation pour les Etats membres d'engager les négociations internationales requises à cet effet.

Chaque Etat membre est donc censé entamer des négociations bilatérales[26] avec les pays tiers. Mais, il serait aussi possible que, dans les accords mixtes conclus par la Communauté et ses Etats membres, une clause-standard de consentement à la protection diplomatique et consulaire communautaire soit négociée. En vertu d'une telle clause, les pays tiers accepteraient que les citoyens de l'Union puissent être assistés par tout Etat membre représenté sur place.

Un cas spécifique concerne l'arraisonnement des navires de pêche battant le pavillon d'un Etat membre et l'arrestation du capitaine et de l'équipage. Aux termes de certains accords de pêche, les autorités du pays tiers sont obligées d'informer la délégation de la Commission européenne sur place, qui exerce « un devoir de protection diplomatique »[27] souligné dans l'arrêt "Odigitria"[28].

Il est vrai qu'aucun enseignement général ne peut être tiré de l'arrêt "Odigitria" en dehors du contexte de l'accord de pêche dans lequel il est intervenu. Toutefois, dans le long terme, la question de l'application de ce devoir de protection diplomatique pourrait être posée si elle découlait de l'exercice des compétences communautaires.

Actions suggérées :

- **Insertion d'une clause de consentement dans les accords mixtes conclus avec les pays tiers.**
- **A long terme: examen des possibilités d'assurer le consentement des Etats tiers pour que l'Union puisse exercer un devoir de protection, via les délégations de la Commission, dans des cas liés aux compétences communautaires.**

6. CONCLUSIONS

Par le présent Livre vert, la Commission soumet des pistes de réflexion visant au renforcement du droit à la protection diplomatique et consulaire communautaire. Avant de mettre en œuvre les actions nécessaires à cette fin, qui appellent des initiatives de sa part ou une coordination avec les Etats membres, la Commission souhaite lancer un large débat public avec le Parlement européen et le Conseil de l'Union, ainsi qu'avec toutes les parties intéressées: Etats membres, ONG et société civile, ainsi qu'avec les citoyens européens.

A cette fin, la Commission souhaite recevoir des contributions, prenant position sur les actions suggérées ci-dessus, jusqu'au 31/03/2007, par courrier électronique, à l'adresse suivante: "JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu".

---

25 Articles 45, lettre c, 46 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et 8 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires

26 Ces accords complètent ceux qui sont prévus par la décision 88/384/CE : voir paragraphe 3.1 de la présente COM

27 Par exemple, l'accord entre la CEE. et la République de la Côte d'Ivoire en matière de pêche (JO L 379/90, page 3).

28 Arrêt du Tribunal de première instance du 6 juillet 1995, Affaire T-572/93.

Les contributions reçues seront rendues publiques sur "Your Voice in Europe" avec indication des auteurs, sauf si ceux-ci souhaitent garder l'anonymat ou s'ils demandent que la totalité de la contribution soit gardée confidentielle.

Ce dialogue se clôturera par l'organisation d'une audition avec la participation de tous les intéressés.