



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires étrangères

2011/0432(CNS)

11.9.2012

AVIS

de la commission des affaires étrangères

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires
intérieures

sur la proposition de directive du Conseil relative à la protection consulaire des
citoyens de l'Union à l'étranger

(COM(2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS))

Rapporteure pour avis: Kristiina Ojuland

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

La commission des affaires étrangères estime qu'il est essentiel d'apporter des éclaircissements sur les mesures de coordination et de coopération nécessaires à la protection consulaire quotidienne des citoyens de l'Union européenne non représentés, un droit fondamental conféré par la citoyenneté de l'Union défini à l'article 20, paragraphe 2, point c), et 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.

La commission est néanmoins d'avis que la proposition de la Commission aurait pu être beaucoup plus ambitieuse et qu'elle ne tire pas profit de toutes les possibilités offertes par le traité de Lisbonne et notamment du rôle des délégations de l'Union mis en évidence à l'article 35 du TUE. La présente directive du Conseil devrait poser les jalons d'une consolidation du rôle du vaste réseau des délégations de l'Union dans l'exercice de la protection consulaire. La commission estime qu'à long terme, les délégations de l'Union devraient jouer un rôle majeur dans la coordination à cet égard et que, dans des circonstances bien définies, elles devraient même se voir confier des fonctions consulaires. Ces mesures permettraient de

- simplifier les procédures auxquelles doivent se conformer les citoyens de l'Union à l'étranger;
- réaliser des économies d'échelle grâce à un meilleur regroupement des ressources humaines et financières;
- améliorer la visibilité de l'Union dans les pays tiers;
- renforcer la citoyenneté de l'Union.

Selon l'article 5, paragraphe 10, de la décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), les délégations de l'Union soutiennent les États membres, à la demande de ces derniers, dans leur rôle de protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, *de manière neutre sur le plan des ressources*. La révision de cette décision du Conseil, prévue pour l'année 2013, devrait assurément se concentrer sur les arrangements financiers nécessaires pour permettre aux délégations de l'Union de jouer pleinement leur rôle dans les mécanismes mis en place en vue de garantir la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés.

La commission des affaires étrangères propose dès lors que la présente directive du Conseil serve de base légale pour la ligne 19-06-06 du budget de l'Union (protection consulaire) afin de doter l'Union des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de ces fonctions à travers ses délégations.

AMENDMENTS

La commission des affaires étrangères invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements

suivants:

Amendement 1

Proposition de directive Visa 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 35,

Amendement 2

Proposition de directive Considérant 7

Texte proposé par la Commission

Amendement

(7) Lorsque des citoyens non représentés ont besoin d'une protection dans des pays tiers, une coopération et une coordination efficaces sont nécessaires. L'État membre prêtant assistance qui est présent dans un pays tiers et l'État membre d'origine du citoyen peuvent être amenés à devoir coopérer étroitement. La coopération consulaire locale peut s'avérer plus complexe en ce qui concerne les citoyens non représentés, car elle nécessite une coordination avec des autorités non représentées sur le terrain. Pour combler les lacunes liées à l'absence d'ambassade ou de consulat de l'État membre d'origine du citoyen, il importe de mettre en place un cadre stable.

(7) Lorsque des citoyens non représentés ont besoin d'une protection dans des pays tiers, une coopération et une coordination efficaces sont nécessaires. L'État membre prêtant assistance qui est présent dans un pays tiers, ***la délégation de l'Union dans ce même pays tiers*** et l'État membre d'origine du citoyen peuvent être amenés à devoir coopérer étroitement. La coopération consulaire locale peut s'avérer plus complexe en ce qui concerne les citoyens non représentés, car elle nécessite une coordination avec des autorités non représentées sur le terrain. Pour combler les lacunes liées à l'absence d'ambassade ou de consulat de l'État membre d'origine du citoyen, il importe de mettre en place un cadre stable.

Amendement 3

Proposition de directive Considérant 21

Texte proposé par la Commission

Amendement

(21) En cas de crise, une préparation

(21) En cas de crise, une préparation

adéquate et une répartition claire des responsabilités sont essentielles. Il importe dès lors que la planification des mesures d'urgence en cas de crise tienne compte des citoyens non représentés et que les plans d'urgence nationaux soient coordonnés. ***Le concept de l'État pilote devrait continuer à être développé dans ce contexte.***

Amendement 4

Proposition de directive Considérant 23

Texte proposé par la Commission

(23) Dans les pays tiers, l'UE est représentée par les délégations de l'Union, qui, avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres, contribuent à la mise en œuvre du droit de protection consulaire des citoyens de l'Union, ainsi que le mentionne l'article 35 du traité sur l'Union européenne. Conformément à la convention de Vienne sur les relations consulaires, les États membres peuvent accorder la protection consulaire pour le compte d'un autre État membre, à moins que le pays tiers concerné ne s'y oppose. Les États membres devraient prendre les dispositions nécessaires auprès des pays tiers afin que la protection consulaire puisse être accordée pour le compte d'autres États membres.

Amendement 5

adéquate et une répartition claire des responsabilités sont essentielles. Il importe dès lors que la planification des mesures d'urgence en cas de crise tienne compte des citoyens non représentés et que les plans d'urgence nationaux soient coordonnés.

Amendement

(23) Dans les pays tiers, l'Union est représentée par les délégations de l'Union, qui, avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres, contribuent à la mise en œuvre du droit de protection consulaire des citoyens de l'Union, ainsi que le mentionne l'article 35 du traité sur l'Union européenne. Conformément à la convention de Vienne sur les relations consulaires, les États membres peuvent accorder la protection consulaire pour le compte d'un autre État membre, à moins que le pays tiers concerné ne s'y oppose. Les États membres devraient prendre les dispositions nécessaires auprès des pays tiers afin que la protection consulaire puisse être accordée pour le compte d'autres États membres. ***Les délégations de l'Union devraient garantir la coordination nécessaire entre les États membres et se voir confier, le cas échéant, et en particulier en situation de détresse, des fonctions consulaires. Pour être en mesure de remplir son rôle, l'Union devrait se doter des moyens financiers nécessaires.***

Proposition de directive
Article 1^{er}

Texte proposé par la Commission

La présente directive établit les mesures de coopération et de coordination nécessaires pour faciliter l'exercice du droit des citoyens de l'Union de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers dans lequel l'État membre dont ils ont la nationalité n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Amendement

La présente directive établit les mesures de coopération et de coordination nécessaires pour faciliter l'exercice du droit des citoyens de l'Union de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers dans lequel l'État membre dont ils ont la nationalité n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ***ou de la délégation de l'Union dans ce même pays tiers.***

Amendement 6

Proposition de directive
Article 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

Article 1 bis

Délégations de l'Union

1. Les délégations de l'Union sont chargées avant tout de garantir la coopération et la coordination entre les États membres en matière de protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés, notamment par le partage des infrastructures et des ressources disponibles.

2. Les délégations de l'Union peuvent également, lorsque cela s'avère nécessaire et pertinent, se voir confier des fonctions consulaires au service des citoyens non représentés. Toutes les références aux ambassades ou consulats des États membres figurant dans la présente directive sont par conséquent interprétées comme des références aux "ambassades et consulats des États membres, ou délégations de l'Union quand il en est

convenu ainsi".

3. Les délégations de l'Union sont dotées des moyens financiers et de toutes les autres ressources nécessaires, dont des mesures de formation adéquates et un renforcement des capacités suffisant, pour leur permettre d'exécuter les tâches énoncées aux paragraphes 1 et 2.

Amendement 7

Proposition de directive Article 2 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. Tout citoyen ayant la nationalité d'un État membre de l'Union qui n'est pas représenté par une autorité diplomatique ou consulaire dans un pays tiers, ci-après dénommé "citoyen non représenté", a droit à la protection des autorités diplomatiques ou consulaires **d'un** autre État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Amendement

1. Tout citoyen ayant la nationalité d'un État membre de l'Union qui n'est pas représenté par une autorité diplomatique ou consulaire dans un pays tiers, ci-après dénommé "citoyen non représenté", a droit à la protection des autorités diplomatiques ou consulaires **de tout** autre État membre **ou de la délégation de l'Union** dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

Amendement 8

Proposition de directive Article 2 – paragraphe 3

Texte proposé par la Commission

3. Les membres de la famille d'un citoyen non représenté qui ne sont pas citoyens de l'Union ont le droit de bénéficier de la protection consulaire dans les mêmes conditions que les membres de la famille d'un ressortissant de l'État membre **prêtant assistance qui n'ont pas la nationalité de cet État.**

Amendement

3. Les membres de la famille d'un citoyen non représenté qui ne sont pas citoyens de l'Union ont le droit de bénéficier de la protection consulaire dans les mêmes conditions que les membres de la famille d'un ressortissant de l'État membre **d'origine, ou de la protection consulaire d'une délégation de l'Union.**

Amendement 9

Proposition de directive
Article 4 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. **Les** citoyens non représentés **peuvent choisir l'ambassade ou le consulat de l'État membre dont ils souhaitent obtenir la protection consulaire.**

Amendement

1. **Les délégations de l'Union informent les citoyens non représentés de la possibilité de bénéficier d'une protection consulaire. Les délégations de l'Union, les États membres et la Commission européenne mènent des actions de communication visant à informer les citoyens de l'Union de leur droit de solliciter une aide auprès des délégations de l'Union dans les pays tiers.**

Amendement 10

Proposition de directive
Article 4 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Un État membre peut représenter un autre État membre de façon permanente et leurs ambassades et consulats situés dans un pays tiers peuvent conclure des arrangements en matière de répartition des charges, à condition que le traitement effectif des demandes de protection soit garanti. Les **États membres** informent la Commission européenne de ces arrangements aux fins de leur publication sur son site internet spécifique.

Amendement

2. Un État membre peut représenter un autre État membre de façon permanente et leurs ambassades et consulats situés dans un pays tiers peuvent conclure des arrangements en matière de répartition des charges, à condition que le traitement effectif des demandes de protection soit garanti. Les **délégations de l'Union coordonnent, dans les pays tiers, les efforts visant à établir ce type d'arrangements et** informent la Commission européenne, **en temps utile**, de ces arrangements aux fins de leur publication sur le site internet spécifique.

Amendement 11

Proposition de directive
Article 7

Texte proposé par la Commission

Les autorités diplomatiques et consulaires

Amendement

Les délégations de l'Union dirigent la

des États membres assurent une coopération et une coordination étroites entre elles et avec l'Union afin que les citoyens non représentés bénéficient d'une protection dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Lorsqu'un consulat ou une ambassade porte assistance à un citoyen non représenté, le consulat ou l'ambassade le ou la plus proche responsable au niveau régional, ou le ministère des affaires étrangères de l'État membre dont le citoyen a la nationalité, est contacté(e). Les États membres communiquent les coordonnées des personnes de contact au sein des ministères des affaires étrangères au Service européen pour l'action extérieure, qui actualise ces informations en permanence sur son site internet sécurisé.

coopération et *la* coordination, *d'une part, entre les États membres et, d'autre part, entre les États membres* et l'Union afin que les citoyens non représentés bénéficient d'une protection dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Lorsqu'un consulat ou une ambassade porte assistance à un citoyen non représenté, le consulat ou l'ambassade le ou la plus proche responsable au niveau régional, ou le ministère des affaires étrangères de l'État membre dont le citoyen a la nationalité, est contacté(e). Les États membres communiquent les coordonnées des personnes de contact au sein des ministères des affaires étrangères au Service européen pour l'action extérieure, qui actualise ces informations en permanence sur son site internet sécurisé.

Amendement 12

Proposition de directive

Article 13 – paragraphe 1 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

En situation de crise, l'ambassade ou le consulat prêtant assistance coordonne l'opération d'évacuation du citoyen non représenté ou toute autre mesure d'appui nécessaire avec l'État membre dont le citoyen a la nationalité.

Amendement

En situation de crise, l'ambassade ou le consulat *ou la délégation de l'Union* prêtant assistance coordonne l'opération d'évacuation du citoyen non représenté ou toute autre mesure d'appui nécessaire avec l'État membre dont le citoyen a la nationalité.

Amendement 13

Proposition de directive

Article 14

Texte proposé par la Commission

Les réunions de coopération locale *comprennent* un échange régulier d'informations sur les citoyens non représentés et sur des questions telles que

Amendement

Les réunions de coopération locale *sont présidées par un représentant de la délégation de l'Union. Elles assurent notamment* un échange régulier

la sécurité des citoyens, les conditions d'incarcération *ou* l'accès aux services consulaires. ***Sauf convention contraire passée au niveau de l'État central entre les ministères des affaires étrangères, la présidence est assurée par un représentant d'un État membre ou de la délégation de l'Union désigné au niveau local.*** La présidence recueille et actualise régulièrement les coordonnées, notamment celles des points de contact des États membres non représentés, et les communique aux ambassades et consulats locaux *et à la délégation de l'Union.*

d'informations sur les citoyens non représentés et sur des questions telles que la sécurité des citoyens, les conditions d'incarcération *et de détention*, l'accès aux services consulaires *et la planification des crises*. La présidence recueille et actualise régulièrement les coordonnées, notamment celles des points de contact des États membres non représentés, et les communique aux ambassades et consulats locaux.

Amendement 14

Proposition de directive Article 15 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. ***Afin*** d'assurer une préparation exhaustive, ***la planification d'urgence locale tient compte des citoyens non représentés. Les États membres représentés dans un pays tiers coordonnent les plans d'urgence entre eux et avec la délégation de l'Union. Ils conviennent*** des tâches *respectives* pour garantir que les citoyens non représentés soient totalement pris en charge en cas de crise, ***désignent des*** représentants pour les points de rassemblement et ***informent les*** citoyens non représentés ***des*** dispositifs de préparation aux crises dans les mêmes conditions que leurs ressortissants.

Amendement

1. ***Les délégations de l'Union veillent à la coordination de la planification d'urgence entre les États membres afin*** d'assurer une préparation exhaustive, ***y compris la répartition*** des tâches ***nécessaires*** pour garantir que les citoyens non représentés soient totalement pris en charge en cas de crise, ***la désignation de*** représentants pour les points de rassemblement et ***la diffusion des informations aux*** citoyens non représentés ***sur les*** dispositifs de préparation aux crises dans les mêmes conditions que leurs ressortissants.

Amendement 15

Proposition de directive Article 15 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. En cas de crise, les États membres et

Amendement

2. En cas de crise, les États membres et

l'Union coopèrent étroitement pour dispenser une assistance efficace aux citoyens non représentés. **Les États membres et l'Union s'informent mutuellement, en temps utile, des capacités d'évacuation disponibles. S'ils le demandent, les États membres peuvent recevoir** l'appui des équipes d'intervention mises en place au niveau de l'Union, qui comprennent des experts consulaires notamment originaires des États membres non représentés.

l'Union coopèrent étroitement pour dispenser une assistance efficace aux citoyens non représentés. **La délégation de l'Union assure, en temps utile, la coordination de l'échange d'informations sur les capacités d'évacuation disponibles et fournit l'assistance nécessaire à l'évacuation, avec l'appui éventuel** des équipes d'intervention mises en place au niveau de l'Union, qui comprennent des experts consulaires notamment originaires des États membres non représentés.

Amendement 16

Proposition de directive Article 16 – Titre

Texte proposé par la Commission

État pilote

Amendement

Coordination en prévision et en cas de crises

Amendement 17

Proposition de directive Article 16 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. Aux fins de la présente directive, l'État pilote ou les États pilotes est(sont) un ou plusieurs État(s) membre(s) dans un pays tiers donné, chargé(s) de coordonner et de diriger l'assistance pour ce qui concerne la préparation aux situations de crise et ces situations elles-mêmes, assistance qui comporte un volet spécifique aux citoyens non représentés.

Amendement

1. Les délégations de l'Union prennent en charge la coordination et la direction de l'assistance pour ce qui concerne la préparation aux situations de crise et ces situations elles-mêmes, assistance qui comporte un volet spécifique aux citoyens non représentés.

Amendement 18

Proposition de directive Article 16 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Un État membre est désigné État pilote dans un pays tiers déterminé s'il a notifié son intention par le réseau de communication sécurisé existant, à moins qu'un autre État membre ne s'y oppose dans les 30 jours ou que l'État pilote proposé ne renonce à assumer cette mission, en le notifiant par le réseau de communication sécurisé existant. Si plusieurs États membres souhaitent assumer conjointement le rôle d'État pilote, ils notifient ensemble leur intention par le réseau de communication sécurisé existant. En cas de crise, un ou plusieurs États membres peuvent assumer ce rôle immédiatement et procèdent à la notification dans les 24 heures. Les États membres peuvent décliner l'offre, mais leurs ressortissants et tout autre bénéficiaire potentiel conservent le droit, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de bénéficier de l'assistance de l'État pilote. En l'absence d'État pilote, les États membres représentés sur le terrain désignent de commun accord l'État membre qui coordonnera l'assistance aux citoyens non représentés.

Amendement

supprimé

Amendement 19

Proposition de directive Article 16 – paragraphe 3

Texte proposé par la Commission

3. Dans le cadre de la préparation aux situations de crise, l'État pilote ou les États pilotes veille(nt) à ce que les citoyens non représentés soient dûment pris en compte dans la planification d'urgence des

Amendement

3. Dans le cadre de la préparation aux situations de crise, la délégation de l'Union veille à ce que les citoyens non représentés soient dûment pris en compte dans la planification d'urgence des

ambassades et consulats, à ce que les plans d'urgence soient compatibles et à ce que les ambassades et consulats **ainsi que les délégations de l'Union** soient dûment informés de ces arrangements.

ambassades et consulats, à ce que les plans d'urgence soient compatibles et à ce que les ambassades et consulats soient dûment informés de ces arrangements.

Amendement 20

Proposition de directive Article 16 – paragraphe 4

Texte proposé par la Commission

4. En cas de crise, **le ou les États pilotes, ou l'État membre qui coordonne l'assistance, est(sont) chargé(s)** de coordonner et de diriger les opérations d'assistance et de regroupement pour les citoyens non représentés et, **si nécessaire, d'organiser** l'évacuation vers un lieu sûr avec l'appui des **autres** États membres concernés. **Il(s) met(tent)** également en place un point de contact pour les États membres non représentés, grâce auquel ceux-ci peuvent recevoir des informations sur leurs ressortissants et coordonner les mesures d'assistance requises. Si nécessaire, **le ou les États pilotes, ou l'État membre qui coordonne l'assistance aux citoyens non représentés, peut (peuvent)** solliciter l'appui d'instruments tels que le mécanisme de protection civile de l'UE et les structures de gestion de crise du Service européen pour l'action extérieure. Les États membres communiquent à **l'État ou aux États pilote(s), ou à l'État membre qui coordonne l'assistance**, toutes les informations pertinentes relatives à leurs citoyens non représentés qui sont touchés par la situation de crise.

Amendement

4. En cas de crise, **la délégation de l'Union est chargée** de coordonner et de diriger les opérations d'assistance et de regroupement pour les citoyens non représentés et **de coordonner** l'évacuation vers un lieu sûr avec l'appui des États membres concernés. **Elle met** également en place un point de contact pour les États membres non représentés, grâce auquel ceux-ci peuvent recevoir des informations sur leurs ressortissants et coordonner les mesures d'assistance requises. Si nécessaire, **la délégation de l'Union et les États membres concernés peuvent** solliciter l'appui d'instruments tels que le mécanisme de protection civile de l'Union et les structures de gestion de crise du Service européen pour l'action extérieure. Les États membres communiquent à **la délégation de l'Union** toutes les informations pertinentes relatives à leurs citoyens non représentés qui sont touchés par la situation de crise.

PROCÉDURE

Titre	Protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger
Références	COM(2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS)
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance	LIBE 2.2.2012
Avis émis par Date de l'annonce en séance	AFET 2.2.2012
Rapporteur(e) pour avis Date de la nomination	Kristiina Ojulang 11.1.2012
Examen en commission	10.7.2012
Date de l'adoption	3.9.2012
Résultat du vote final	+: 32 -: 1 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Bastiaan Belder, Elmar Brok, Arnaud Danjean, Michael Gahler, Marietta Giannakou, Richard Howitt, Liisa Jaakonsaari, Anneli Jäätteenmäki, Evgeni Kirilov, Maria Eleni Koppa, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Eduard Kukan, Alexander Graf Lambsdorff, Vytautas Landsbergis, María Muñoz De Urquiza, Raimon Obiols, Pier Antonio Panzeri, Ioan Mircea Pașcu, Alojz Peterle, Bernd Posselt, Fiorello Provera, Tokia Saïfi, Nikolaos Salavrakos, Jacek Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Marek Siwiec, Charles Tannock, Sir Graham Watson, Boris Zala
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Emilio Menéndez del Valle, Norbert Neuser, Joachim Zeller
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Leonidas Donskis, Danuta Jazłowiecka