



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission des affaires juridiques*

---

**2011/0432(CNS)**

12.7.2012

## **AVIS**

de la commission des affaires juridiques

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))

Rapporteur pour avis: Tadeusz Zwiefka

PA\_Legam

## JUSTIFICATION SUCCINCTE

Le droit dont jouit un citoyen d'un État membre non représenté de chercher assistance auprès des autorités consulaires d'autres États membres représentés constitue l'un des droits conférés par la citoyenneté de l'Union. Les dispositions juridiques correspondantes sont l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux.

Un premier cadre juridique pour l'application de ce droit a été établi par la décision 95/353/CE. Aussi ce droit existe-t-il depuis un certain temps. Il convient toutefois de renforcer ce cadre car la pratique a montré que les citoyens ne sont pas en mesure de jouir pleinement de leur droit à la protection consulaire.

Les citoyens ne sont pas informés de leur droit à obtenir de l'aide de la part d'un consulat d'un autre État membre lorsqu'ils se trouvent dans un pays tiers dans lequel l'État dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, ce qui constitue l'un des problèmes majeurs. Cette nouvelle directive entend y remédier.

Elle vise en outre à adopter une approche plus coordonnée quant à la question de l'assistance aux citoyens non représentés de l'Union. Sans préjudice du droit des citoyens non représentés à demander de l'aide auprès des autorités de tout État membre, la présente directive créera un cadre en vertu du droit de l'Union européenne qui permettra aux États membres de s'accorder sur le fait que, dans un État ou dans une zone, un État membre agira en tant qu'"État pilote" et coordonnera les activités consulaires. Ces arrangements seront rendus publics, de sorte que les citoyens qui se rendent quelque part sauront à quel consulat ils doivent s'adresser en premier lieu.

À long terme, cette approche pourrait également générer des économies car, une fois l'État pilote désigné à la suite d'un arrangement entre États membres, il ne sera plus autant nécessaire pour d'autres États membres d'être également représentés dans cette zone.

Enfin, les pratiques différentes existant entre États membres dans le domaine du financement de l'assistance consulaire constituent l'un des principaux obstacles à la coopération consulaire à l'heure actuelle. Certains d'entre eux financent cette aide à partir de leur propre budget, tandis que d'autres estiment que la personne qui a été soutenue devrait rembourser au contribuable l'assistance qui lui a été dispensée. La présente directive établit les règles de compensation entre les systèmes consulaires des États membres sans interférer avec les pratiques nationales en la matière.

La commission des affaires juridiques se dit dans l'ensemble très favorable à cette proposition, mais estime qu'il convient d'y apporter quelques modifications. Les amendements déposés visent notamment à s'assurer que les informations sur la protection consulaire soient disponibles aussi largement que possible, à préciser que les citoyens devraient continuer à jouir totalement de toute l'assistance consulaire habituellement fournie par les représentations des États membres et à indiquer clairement que le rôle joué par les autorités des États représentés n'implique pas que les États non représentés ne puissent fournir une assistance.

## AMENDEMENTS

La commission des affaires juridiques 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 Considérant 10

##### *Texte proposé par la Commission*

(10) Les citoyens non représentés devraient pouvoir choisir librement l'ambassade ou le consulat dont ils souhaitent obtenir la protection consulaire. Les États membres devraient pouvoir conclure des arrangements en matière de répartition des charges. Ceux-ci devraient cependant être transparents pour le citoyen et ne pas nuire à l'effectivité de la protection consulaire. Ils devraient être notifiés à la Commission et publiés sur son site internet spécifique.

##### *Amendement*

(10) Les citoyens non représentés devraient pouvoir choisir librement l'ambassade ou le consulat dont ils souhaitent obtenir la protection consulaire. Les États membres devraient pouvoir conclure des arrangements en matière de répartition des charges. Ceux-ci devraient cependant être transparents pour le citoyen et ne pas nuire à l'effectivité de la protection consulaire. Ils devraient être notifiés à la Commission et publiés sur son site internet spécifique, ***ainsi que sur les sites internet pertinents des institutions responsables des États membres concernés.***

##### *Justification*

*Le manque d'informations disponibles pour les citoyens européens constitue l'une des raisons pour lesquelles ils ne jouissent pas de leurs droits consulaires dans les pays tiers.*

### Amendement 2

#### Proposition de directive Considérant 14

##### *Texte proposé par la Commission*

(14) Il convient de préciser l'étendue de la coordination et de la coopération afin de définir les mesures requises dans ces domaines. La protection consulaire des citoyens non représentés couvre l'assistance dans un certain nombre de situations courantes, par exemple en cas d'arrestation ou de détention, d'accident ou

##### *Amendement*

(14) Il convient de préciser l'étendue de la coordination et de la coopération afin de définir les mesures requises dans ces domaines. La protection consulaire des citoyens non représentés couvre l'assistance dans un certain nombre de situations courantes, par exemple en cas d'arrestation ou de détention, d'accident ou

de maladie grave, ou de décès, ainsi que l'aide et le rapatriement en cas de situation de détresse, *et* la délivrance de documents provisoires. Comme les mesures nécessaires dépendent toujours de la situation concrète, la protection consulaire ne devrait pas se limiter aux cas spécifiquement mentionnés dans la présente directive.

de maladie grave, ou de décès, ainsi que l'aide et le rapatriement en cas de situation de détresse, la délivrance de documents provisoires, *et la gestion des situations de crise*. Comme les mesures nécessaires dépendent toujours de la situation concrète, la protection consulaire ne devrait pas se limiter aux cas spécifiquement mentionnés dans la présente directive.

### Amendement 3

#### Proposition de directive Considérant 22 bis (nouveau)

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

***(22 bis) Des cours de formation devraient être organisés pour le personnel consulaire afin d'améliorer la coopération et d'accroître sa connaissance des droits dont jouissent les citoyens en vertu des traités et de la présente directive.***

*Justification*

*Il importe que le personnel consulaire soit informé des droits dont jouissent les citoyens d'autres États européens qui lui demandent assistance.*

### Amendement 4

#### Proposition de directive Considérant 25 bis (nouveau)

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

***(25 bis) La présente directive ne devrait pas porter atteinte à l'obligation et/ou au droit des États membres non représentés d'aider directement leurs citoyens si nécessaire et/ou souhaitable. Les États membres non représentés devraient apporter un soutien permanent aux États membres qui fournissent une assistance consulaire à leurs ressortissants.***

### *Justification*

*Le présent amendement vise à clarifier le fait que, même dans des pays où ils ne sont pas représentés, les États membres ont toujours un rôle à jouer pour soutenir leurs ressortissants.*

### **Amendement 5**

#### **Proposition de directive Considérant 25 ter (nouveau)**

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

***(25 ter) Afin d'assurer l'application rapide et efficace de la présente directive, le pouvoir d'adopter des actes visé à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devrait être délégué à la Commission pour toute modification des annexes. Il importe notamment que la Commission procède aux consultations appropriées tout au long de son travail préparatoire, y compris au niveau des experts. Lorsqu'elle prépare et élabore des actes délégués, la Commission devrait veiller à ce que tous les documents utiles soient transmis en temps voulu, de façon appropriée et simultanée au Parlement européen et au Conseil.***

### *Justification*

*Le rapporteur estime qu'il convient de conférer à la Commission le pouvoir de modifier les annexes qui comportent des formulaires nécessitant éventuellement une actualisation occasionnelle. Les nouveaux articles 18 bis et 18 ter mettent en œuvre cette mesure.*

### **Amendement 6**

#### **Proposition de directive Article 3 – paragraphe 2 – alinéa 2**

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

***Les citoyens de l'Union doivent au moins pouvoir atteindre l'ambassade ou le consulat et retourner à leur point de***

*Le consulat ou l'ambassade n'est pas accessible s'il ou si elle est provisoirement dans l'impossibilité d'assurer une protection*

**départ au cours de la même journée, en empruntant les moyens de transport couramment utilisés dans le pays tiers, à moins que l'urgence de la situation ne nécessite une assistance plus rapide.** Le consulat ou l'ambassade n'est pas accessible s'il ou si elle est provisoirement dans l'impossibilité d'assurer une protection effective, notamment en cas de fermeture temporaire due à une crise.

effective, notamment en cas de fermeture temporaire due à une crise.

#### *Justification*

*L'accessibilité d'un consulat ne devrait pas être déterminée de manière aussi précise, car il existe des différences importantes entre les pays tiers.*

### **Amendement 7**

#### **Proposition de directive Article 3 – paragraphe 3**

##### *Texte proposé par la Commission*

3. Les consuls honoraires sont assimilés aux ambassades ou consulats accessibles **dans les limites de leurs** compétences, conformément aux lois et pratiques nationales.

##### *Amendement*

3. Les consuls honoraires sont assimilés aux ambassades ou consulats accessibles ***pour autant qu'ils aient les*** compétences ***pertinentes***, conformément aux lois et pratiques nationales.

### **Amendement 8**

#### **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 citoyens non représentés peuvent choisir l'ambassade ou le consulat de l'État membre dont ils souhaitent obtenir la protection consulaire. ***Les États membres publient sur les sites internet de leurs ministères en charge des affaires étrangères des informations sur le droit de leurs citoyens à obtenir, dans un pays tiers dans lequel ils ne sont pas représentés, la protection consulaire,***

*conformément à la présente directive, des autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre État membre, et sur les conditions d'exercice de ce droit.*

*Justification*

*Afin de renforcer l'efficacité des dispositions de la directive et d'apporter une valeur ajoutée aux citoyens, ces derniers devraient être dûment informés de leur droit, en vertu de la directive, à obtenir la protection consulaire des autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre État membre.*

**Amendement 9**

**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 États membres informent la Commission européenne de ces arrangements aux fins de leur publication sur son site internet spécifique, ***et publient également ces informations sur le site internet de leur ministère des affaires étrangères et ceux des ambassades et/ou consulats correspondants.***

*Justification*

*Le manque d'informations disponibles pour les citoyens européens constitue l'une des raisons pour lesquelles ils ne jouissent pas de leurs droits consulaires dans les pays tiers.*



## Amendement 10

### Proposition de directive

#### Article 6 – paragraphe 2 – partie introductive

*Texte proposé par la Commission*

2. La protection consulaire mentionnée au paragraphe 1 comprend des mesures d'assistance dans les situations suivantes:

*Amendement*

2. La protection consulaire mentionnée au paragraphe 1 comprend **au moins** des mesures d'assistance dans les situations suivantes:

*Justification*

*Le présent amendement et le suivant visent à préciser que la liste des circonstances dans lesquelles une assistance devrait être dispensée n'est pas exhaustive, et que les États membres devraient continuer à prêter assistance dans d'autres circonstances où il est coutume de le faire.*

## Amendement 11

### Proposition de directive

#### Article 6 – paragraphe 2 – alinéa 1 bis (nouveau)

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

***Cette protection consulaire s'étend également à toutes les autres situations où l'État membre représenté prêterait habituellement assistance à ses propres ressortissants.***

## Amendement 12

### Proposition de directive

#### Article 8 – paragraphe 1 – point c bis (nouveau)

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

***c bis) aider le citoyen à obtenir une assistance juridique professionnelle.***

*Justification*

*Le présent amendement vise à établir que les consulats ne sont pas obligés de fournir eux-mêmes un conseil juridique, mais plutôt d'assister le citoyen dans l'obtention d'un tel*

*conseil émanant d'un professionnel au niveau local.*

### **Amendement 13**

#### **Proposition de directive**

#### **Article 8 – paragraphe 4**

*Texte proposé par la Commission*

4. Le consulat ou l'ambassade informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité des informations qu'il ou elle a fournies au citoyen au sujet des droits qu'il peut exercer. ***Le consulat ou l'ambassade agit en qualité d'intermédiaire, notamment pour l'aider à rédiger les demandes de grâce ou de libération anticipée et lorsque le citoyen souhaite demander son transfert.*** Si nécessaire, il ou elle agit en qualité d'intermédiaire pour les honoraires d'avocat et frais de justice versés par le biais des autorités diplomatiques ou consulaires de l'État membre dont le citoyen a la nationalité.

*Amendement*

4. Le consulat ou l'ambassade informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité des informations qu'il ou elle a fournies au citoyen au sujet des droits qu'il peut exercer. Si nécessaire, il ou elle agit en qualité d'intermédiaire pour les honoraires d'avocat et frais de justice versés par le biais des autorités diplomatiques ou consulaires de l'État membre dont le citoyen a la nationalité.

### **Amendement 14**

#### **Proposition de directive**

#### **Article 9 – paragraphe 1 – point b**

*Texte proposé par la Commission*

(b) fournir au citoyen des informations et/ou une aide en ce qui concerne les questions juridiques ***et*** les soins de santé.

*Amendement*

b) fournir au citoyen des informations et/ou une aide en ce qui concerne les questions juridiques, les soins de santé ***et le conseil.***

### **Amendement 15**

#### **Proposition de directive**

#### **Article 9 – paragraphe 1 – point b bis (nouveau)**

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

***b bis) aider le citoyen à obtenir une assistance juridique professionnelle.***

## Amendement 16

### Proposition de directive Article 9 – paragraphe 2

*Texte proposé par la Commission*

2. L'ambassade ou le consulat informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité de l'événement, de sa gravité et de l'assistance dispensée, **et** assure la liaison avec les membres de la famille ou tout autre parent du citoyen, si ce dernier **a marqué** son consentement, **lorsque c'est possible**.

*Amendement*

2. L'ambassade ou le consulat informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité de l'événement, de sa gravité et de l'assistance dispensée. **Cet État membre** assure la liaison avec les membres de la famille ou avec tout autre parent du citoyen, **à moins que** ce dernier **ait refusé de donner** son consentement.

*Justification*

*Le présent amendement et le suivant sont déposés au vu des obstacles linguistiques pouvant exister entre le personnel consulaire et la famille du citoyen. Il semble plus approprié de communiquer avec sa famille par l'intermédiaire des autorités de l'État dont il est ressortissant.*

## Amendement 17

### Proposition de directive Article 10 – paragraphe 2

*Texte proposé par la Commission*

2. Le consulat ou l'ambassade informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité de l'incident, de sa gravité et de l'assistance dispensée **et, si nécessaire**, assure la liaison avec les membres de la famille ou tout autre parent de la victime. Il ou elle informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité de l'éventuelle nécessité de procéder à une évacuation médicale. Toute évacuation médicale est soumise à l'accord préalable de l'État membre dont le citoyen a la nationalité, sauf en cas d'extrême urgence.

*Amendement*

2. L'ambassade ou le consulat informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité de l'événement, de sa gravité et de l'assistance dispensée. **Cet État membre** assure la liaison avec les membres de la famille ou avec tout autre parent de la victime, **à moins que ce dernier ait refusé de donner son consentement**. Il ou elle informe l'État membre dont le citoyen a la nationalité de l'éventuelle nécessité de procéder à une évacuation médicale. Toute évacuation médicale est soumise à l'accord préalable de l'État membre dont le citoyen a la nationalité, sauf en cas d'extrême urgence.

## **Amendement 18**

### **Proposition de directive Article 18 bis (nouveau)**

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

#### *Article 18 bis*

##### *Modification des annexes*

***La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 18 ter visant à apporter des modifications aux annexes.***

## **Amendement 19**

### **Proposition de directive Article 18 ter (nouveau)**

*Texte proposé par la Commission*

*Amendement*

#### *Article 18 ter*

##### *Exercice de la délégation*

- 1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.***
- 2. La délégation de pouvoirs visée à l'article 18 bis est accordée pour une durée indéterminée à compter du ...\*.***
- 3. La délégation de pouvoir visée à l'article 18 bis peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. Une décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir spécifiée dans ladite décision. Elle prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au Journal officiel de l'Union européenne ou à une date ultérieure qu'elle précise. Elle n'affecte la validité d'aucun acte délégué déjà en vigueur.***
- 4. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué,***

*la Commission le notifie simultanément au Parlement européen et au Conseil.*

*5. Un acte délégué adopté en vertu de l'article 18 bis n'entre en vigueur que s'il n'a donné lieu à aucune objection du Parlement européen ou du Conseil dans les deux mois suivant sa notification à ces deux institutions ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas formuler d'objections. Ce délai peut être prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.*

---

*\* Date d'entrée en vigueur de la présente directive.*

## PROCÉDURE

<b>Titre</b>	Protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger
<b>Références</b>	COM(2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS)
<b>Commission compétente au fond</b> Date de l'annonce en séance	LIBE 2.2.2012
<b>Avis émis par</b> Date de l'annonce en séance	JURI 2.2.2012
<b>Rapporteur pour avis</b> Date de la nomination	Tadeusz Zwiefka 19.12.2011
<b>Examen en commission</b>	31.5.2012
<b>Date de l'adoption</b>	10.7.2012
<b>Résultat du vote final</b>	+: 23 -: 0 0: 0
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Luigi Berlinguer, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Piotr Borys, Luis de Grandes Pascual, Eva Lichtenberger, Dagmar Roth-Behrendt, József Szájer, Axel Voss