



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2011
SEC(2011) 1555 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL

relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger

{COM(2011) 881 final}

{SEC(2011) 1556 final}

La présente analyse d'impact porte sur les mesures de coordination et de coopération en matière de protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés.

Tout citoyen de l'Union qui voyage ou réside dans un pays tiers dans lequel l'État membre dont il a la nationalité n'est pas représenté par une ambassade ou un consulat a le droit de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout autre État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit conféré aux citoyens de l'Union est consacré à l'article 20, paragraphe 2, point c), et à l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE») et à l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

1. CONTEXTE ET PROCEDURE

Des crises majeures ont récemment touché un nombre considérable de citoyens de l'Union dans des pays tiers (par exemple, en Libye et en Égypte après les soulèvements démocratiques du printemps 2011, ou au Japon, en mars 2011). Or, il n'est pas rare que l'assistance des autorités consulaires soit également indispensable dans des situations quotidiennes, par exemple lorsqu'une personne contracte une maladie grave ou est victime d'un crime ou délit.

Dans le programme de Stockholm, le Conseil européen invitait la Commission «à se pencher sur les mesures appropriées en vue de mettre en place la coordination et la coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire conformément à l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'UE»¹. Dans le cadre de l'action 8 du Rapport 2010 sur la citoyenneté², la Commission envisageait de donner véritablement corps au droit des citoyens de l'Union d'être assistés dans les pays tiers, y compris en temps de crise, par les autorités diplomatiques et consulaires de tous les États membres, en proposant des mesures législatives en 2011. Elle a réitéré cet engagement dans sa communication du 23 mars 2011 sur la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés³.

Le traité de Lisbonne abandonne la logique antérieure du processus décisionnel intergouvernemental et habilite la Commission à proposer des directives établissant les mesures de coopération et de coordination nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés⁴.

Aux fins de la présente analyse d'impact, les parties prenantes ont été consultées à de multiples reprises, notamment dans le cadre d'une consultation publique, de deux ateliers et d'enquêtes et de missions effectuées dans certains États membres et pays tiers⁵. Cette analyse s'appuie également sur quatre études externes récentes.

¹ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1 (document du Conseil 17024/09).

² COM(2010) 603 final.

³ COM(2011) 149 final.

⁴ Article 23, second alinéa, TFUE.

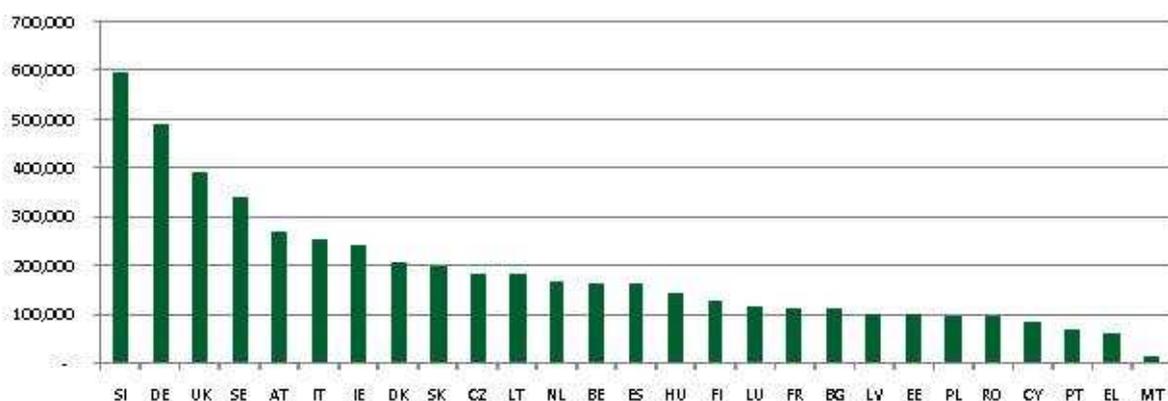
⁵ Des missions sur le terrain ont été réalisées par un consultant externe au Kazakhstan, au Sri Lanka, à Cuba et en Égypte.

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Importance du problème

Les informations transmises par les États membres font apparaître qu'en 2009, la protection consulaire a été accordée dans près de 300 000 cas au total⁶. L'examen de données portant sur des situations comparables montre que les citoyens de l'Union représentés demandent et obtiennent la protection consulaire bien plus souvent que les citoyens de l'Union non représentés. Si l'on suppose que les citoyens de l'Union représentés et non représentés sont tout aussi souvent confrontés à des situations où ils pourraient faire appel à la protection consulaire (lorsqu'ils sont victimes d'un vol, par exemple), environ 7 300 citoyens de l'Union non représentés auraient pu obtenir cette protection⁷. En réalité, seuls 16 % de ces citoyens en ont effectivement bénéficié, alors qu'un récent sondage Eurobaromètre révèle que 79 % des citoyens de l'Union connaissent l'existence de ce droit⁸, qui n'est toutefois pas encore pleinement établi⁹. Or le nombre de citoyens confrontés à des situations où ils pourraient obtenir la protection consulaire d'un autre État membre ira croissant et les citoyens de l'Union se trouvant à l'étranger sont de plus en plus fréquemment exposés à des situations de crise (le nombre de crises enregistré chaque année a quintuplé depuis 1975 et devrait continuer à augmenter)¹⁰.

Tableau: Estimation du nombre total de cas dans lesquels des citoyens de l'Union en voyage ne sont pas représentés dans des pays tiers (2009)



2.2. Analyse du problème

À l'heure actuelle, la mise en œuvre de la citoyenneté européenne n'est pas encore une réalité concrète garantissant l'égalité de traitement en matière de protection consulaire. Aucun consensus clair ne s'est dégagé sur le contenu de l'article 23 du TFUE et sur les responsabilités que ce droit implique.

Le libellé succinct des dispositions du traité ne suffit pas pour en faire un droit effectif ayant une signification concrète. Les législations et pratiques nationales diffèrent encore

⁶ Les États membres n'ayant pas tous signalé de cas, ce chiffre s'appuie en partie sur des extrapolations.

⁷ Par rapport au nombre de demandes de protection consulaire présentées par des ressortissants nationaux représentés.

⁸ Eurobaromètre(2010), EB Flash n° 294, «La citoyenneté européenne».

⁹ Voir plus loin pour l'exposé des diverses raisons.

¹⁰ COM(2010) 600 final du 26.10.2010.

considérablement, de même que les points de vue sur les concepts sous-jacents. Ceci est d'autant plus important que, lorsque les citoyens de l'Union non représentés et les membres de leur famille font appel à la protection consulaire, ils se trouvent souvent dans des situations dramatiques (décès, maladie grave, mise en détention, crime ou délit). Dans bien des cas, la protection consulaire est le seul moyen d'obtenir de l'aide (en cas d'évacuation ou de détention, par exemple) ou permet au moins d'atténuer sensiblement les choses. À la différence de l'aide offerte aux ressortissants nationaux, celle apportée aux citoyens de l'Union non représentés nécessite une coopération entre l'État membre prêtant assistance sur le terrain et l'État membre d'origine. Or, actuellement, la coopération et la coordination s'organisent souvent de façon ponctuelle et dépendent dans une large mesure des acteurs impliqués.

Plus spécifiquement, la notion de citoyen non représenté reste floue. Un citoyen de l'Union n'est pas représenté non seulement lorsque son État membre d'origine ne dispose ni d'une ambassade, ni d'un consulat dans un pays tiers déterminé, mais également lorsque cette représentation n'est pas «accessible»¹¹. Les États membres ne se sont cependant jamais accordés pour déterminer quand une représentation est accessible¹² et dans quelle mesure les membres de la famille des citoyens de l'Union non représentés qui sont originaires de pays tiers, les résidents de longue durée et les réfugiés reconnus comme tels sont traités sur un pied d'égalité avec les citoyens de l'Union non représentés. Il est également difficile de savoir quel État membre doit prêter assistance au citoyen de l'Union non représenté et comment cette assistance doit être coordonnée. Ce manque de clarté est source de retards et ne garantit pas une protection effective dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Alors que le traité permet théoriquement au citoyen de l'Union non représenté de s'adresser à l'ambassade ou au consulat de son choix, dans la pratique, il existe des exceptions. Les procédures de coordination et de coopération ne sont pas clairement définies. Il n'est donc pas rare que les agents consulaires s'adressent d'abord aux autorités de leur propre capitale pour obtenir des instructions spécifiques. À l'heure actuelle, la simple légalisation des documents établis dans les pays tiers et les services notariaux élémentaires ne sont pas prévus¹³. Le rôle des délégations de l'Union n'est pas clair et varie en fonction des acteurs présents sur le terrain et des opinions représentées. Le contexte actuel n'est donc pas propice à une action extérieure de l'Union pleinement cohérente et il conduit à une utilisation non optimale des ressources.

Le cadre juridique régissant la coopération ne précise pas suffisamment qui, en situation de crise, prêtera assistance aux citoyens de l'Union non représentés, notamment s'agissant du rôle de l'«État pilote». La planification d'urgence ne comporte aucune disposition spécifique à leur sujet. Les activités ont parfois lieu en ordre dispersé¹⁴ et (sans l'appui supplémentaire d'équipes d'intervention d'urgence) les informations sur les besoins et sur les ressources disponibles sont parfois lacunaires. En ce qui concerne le remboursement de l'assistance, la législation et les lignes directrices actuelles prévoient des procédures assez générales et relativement lourdes qui sont rarement appliquées en temps de crise, dans la mesure où elles

¹¹ Article 1^{er} de la décision 95/553/CE.

¹² Les représentants des États membres consultés ont exprimé des avis divergents (distance à parcourir inférieure à 400 km ou sur une île, par exemple).

¹³ Ces services ne concernent pas nécessairement des situations d'extrême urgence, mais il est souvent compliqué de devoir se rendre dans un autre pays pour obtenir ce service.

¹⁴ Il s'agit d'actions individuelles axées sur les nationaux et non d'une approche coordonnée.

ne répondent pas aux besoins qui caractérisent ce type de situation¹⁵. Or si le partage de la charge financière n'est pas clair et n'intervient pas en pratique, les États membres seront peu enclins à adopter une démarche volontariste impliquant des responsabilités à l'égard de personnes qui ne sont pas leurs ressortissants.

3. SUBSIDIARITE

L'assistance aux citoyens de l'Union non représentés comporte, par définition, une dimension transfrontière qui étend les droits conférés par la citoyenneté européenne au-delà des frontières de l'UE. La présente initiative concerne un droit spécifique accordé au citoyen de l'Union, droit qui est intrinsèquement lié au concept et aux compétences de l'Union européenne. L'action de cette dernière devrait permettre de réaliser des économies d'échelle. La rationalisation des procédures de coordination et de coopération et une définition plus précise du rôle des acteurs sur le terrain, notamment les délégations de l'Union, réduiront la nécessité d'adopter des décisions ponctuelles et d'obtenir des instructions individuelles. L'action menée par l'UE en vertu du traité de Lisbonne permettra en outre d'assurer un suivi efficace de la mise en œuvre et contribuera au respect des dispositions légales.

4. OBJECTIFS

Toute mesure adoptée devrait atteindre les objectifs suivants.

OBJECTIFS	
OBJECTIFS GÉNÉRAUX	Favoriser la mise en œuvre de la citoyenneté européenne garantissant l'égalité de traitement pour les citoyens de l'Union non représentés, assurer une protection élevée des droits fondamentaux des citoyens et promouvoir les valeurs de l'Union, telles que la non-discrimination et la solidarité.
OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser le contenu et les modalités opérationnelles de ce droit. • Simplifier la coopération et la coordination entre les autorités consulaires.
OBJECTIFS OPÉRATIONNELS	<p>Établir les fondements d'un cadre de coopération et de coordination stable en précisant:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ce que recouvre la notion de citoyen de l'Union non représenté; • quel État membre présent dans un pays tiers doit prêter assistance au citoyen de l'Union non représenté et comment coordonner l'assistance avec l'État membre d'origine du citoyen en question; • comment les autorités présentes dans un pays tiers déterminé

¹⁵ Notamment des contraintes de temps élevées et la nécessité de prêter assistance à un nombre considérable de citoyens.

	<p>doivent coopérer et coordonner leur action et en quoi consiste le rôle de l'Union européenne;</p> <ul style="list-style-type: none"> comment et par qui les citoyens de l'Union non représentés doivent être assistés en situation de crise et comment s'organise le remboursement financier.
--	---

5. OPTIONS

- **Option 1:** maintien du statu quo: aucune action supplémentaire au niveau de l'UE.
- **Option 2:** une directive établissant des mesures de coordination et de coopération pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés, renforcée par des mesures de sensibilisation ciblées.

Cette option couvrirait les quatre objectifs opérationnels et permettrait une mise en œuvre efficace grâce à des mesures ciblées de sensibilisation des citoyens et des praticiens.

- **Option 3:** des mesures de coopération supplémentaires et renforcées.

En sus de l'option 2, cette option garantirait que la protection consulaire soit accordée dans les mêmes conditions aux résidents de longue durée et aux réfugiés reconnus comme tels, elle prévoirait une légalisation simplifiée des documents et des services notariaux élémentaires et elle faciliterait les remboursements en situation de crise en instaurant un mécanisme de remboursement et/ou en augmentant le cofinancement de l'UE destiné aux citoyens de l'Union non représentés.

6. ANALYSE DES INCIDENCES

Les incidences des options ont été analysées comme suit.

Efficacité dans la réalisation des objectifs

- **Option 1:** cette option ne contribuera pas à faciliter la coopération et la coordination au profit des citoyens de l'Union non représentés. Le droit à la protection consulaire demeurera ambigu et ne deviendra pas pleinement effectif. Les divers mécanismes de contrôle de la bonne application ne seront pas pleinement appliqués.
- **Option 2:** une directive favorisera la mise en œuvre de la citoyenneté européenne pour en faire une réalité concrète, en précisant le contenu de ce droit, en rationalisant les procédures de coopération et de coordination et en prévoyant des mécanismes de contrôle de la bonne application. Ces améliorations seront apportées grâce aux mesures suivantes:
 1. **champ d'application personnel:** la proposition préciserait quand un citoyen est non représenté (en particulier, dans quelles circonstances la représentation diplomatique ou consulaire de son État membre d'origine n'est pas «accessible») et dans quelle mesure la protection s'étend aux membres de la famille des citoyens de l'Union non représentés qui n'ont pas la nationalité d'un État membre;

2. **accès à la protection consulaire et coopération/coordination:** la proposition indiquerait quel État membre doit prêter assistance au citoyen de l'Union non représenté et comment cette assistance doit être coordonnée avec son État membre d'origine;
 3. **coordination locale/valeur ajoutée de l'UE:** la proposition énoncerait que la coopération devrait systématiquement prévoir la collecte d'informations utiles et elle définit le rôle des délégations de l'Union (fournir un appui logistique et opérationnel, faciliter les échanges d'informations, etc.);
 4. **assistance en situation de crise/remboursement financier:** la proposition prévoirait d'intégrer pleinement les citoyens de l'Union non représentés dans la planification des mesures d'urgence, préciserait les responsabilités en temps de crise (notamment le rôle de l'État pilote) et simplifierait les procédures financières pour le remboursement;
 5. **sensibilisation des citoyens et des praticiens** pour contribuer à la mise en œuvre de la directive.
- **Option 3:** les mesures supplémentaires prévues dans le cadre de cette option auraient notamment les effets suivants:
 1. **champ d'application personnel:** accorder aux réfugiés et aux résidents de longue durée un traitement identique à celui dont bénéficient les citoyens de l'Union non représentés favoriserait la mise en œuvre de la citoyenneté européenne au sens large. Toutefois, étant donné que les États membres ne sont pas légalement tenus de prêter assistance, l'adoption de dispositions normatives paraît trop ambitieuse à l'heure actuelle;
 2. **mesures de coopération et de coordination:** la mise en place de mesures de coopération et de coordination relatives à une légalisation simplifiée des documents et à des services notariaux élémentaires améliorerait le service offert aux citoyens et renforcerait la confiance mutuelle. Toutefois, les dispositions légales en la matière varient considérablement selon les États membres, l'adoption d'une réglementation européenne étant prévue pour 2013;
 3. **assistance en situation de crise/remboursement financier:** les États membres seraient vraisemblablement plus enclins à demander un remboursement s'ils pouvaient s'appuyer sur un mécanisme européen de remboursement/compensation; les parties prenantes ont toutefois souligné qu'un tel mécanisme risque de ne pas être beaucoup utilisé. Un soutien financier accru de l'Union réduirait les inégalités entre les États membres qui prêtent assistance et ceux qui en bénéficient, mais les synergies avec les instruments existants de l'Union devraient être pleinement exploitées.

Incidence sociale et incidence sur les droits fondamentaux

- **Option 1:** le droit fondamental à la protection consulaire ne deviendra pas pleinement effectif, puisque les concepts de base, les responsabilités et les procédures ne sont pas clairement définis et que la mise en œuvre et l'application effectives ne seront pas garanties. Cela pourrait nuire à la crédibilité et à l'image de

la Charte des droits fondamentaux et d'une Union fondée sur la solidarité et la non-discrimination.

- **Option 2:** cette option consoliderait le droit fondamental à la protection consulaire. L'élargissement de cette dernière aux membres de la famille originaires de pays tiers renforcerait le droit à la vie familiale, ainsi que les droits de l'enfant. Une définition plus précise des responsabilités et une répartition plus équitable des charges en situation de crise garantiraient un traitement non discriminatoire également en temps de crise, lorsque la question des droits fondamentaux devient sensible. Le droit à la vie et à l'intégrité de la personne, les droits de la défense et le droit d'accéder à un tribunal impartial seraient renforcés.
- **Option 3:** les effets bénéfiques en matière sociale et de droits fondamentaux seraient globalement importants. La protection consulaire serait accrue (par la mise en place de services de légalisation, par exemple). Faciliter les remboursements grâce à un mécanisme de compensation et/ou à un financement de l'Union contribuerait davantage à assurer un traitement non discriminatoire aux citoyens de l'Union non représentés.

Incidence financière et économique

- **Option 1:** cette option n'entraîne aucun coût financier direct supplémentaire. Toutefois, les pertes d'efficacité persisteront et l'utilisation des ressources existantes ne sera pas améliorée. Les inégalités qui caractérisent actuellement les engagements financiers en temps de crise subsisteront.
- **Option 2:** l'incidence financière des mesures juridiques se chiffrerait à environ 750 000 EUR par an pour les États membres prêtant assistance¹⁶; aucune ressource supplémentaire ne sera nécessaire aux délégations de l'Union¹⁷. En ce qui concerne les mesures visant à faciliter les remboursements, les coûts de mise en œuvre sont estimés à 89 610 EUR pour l'ensemble des États membres. Les économies réalisées par les États membres prêtant assistance varieront selon le cas. La charge financière supplémentaire pour les États membres non représentés serait limitée et toujours moins lourde, grâce aux économies d'échelle, que s'ils organisaient chacun les mesures d'assistance destinées à leurs propres citoyens non représentés. Le coût des mesures globales de sensibilisation s'élèverait à environ un million d'euros pour une campagne d'information au niveau de l'Union. Cette option aurait également une incidence économique positive pour les citoyens non représentés, qui seraient peut-être moins tentés de chercher eux-mêmes de l'aide auprès d'autres sources moins efficaces et qui gagneront ainsi du temps¹⁸ (les économies devraient s'élever à plus de 1,8 million d'EUR).

¹⁶ En raison de l'augmentation attendue du nombre de demandes introduites par des citoyens de l'Union non représentés.

¹⁷ La participation requise devrait correspondre à 10 journées de travail d'un fonctionnaire européen par délégation de l'Union (ce qui ne nécessiterait pas de ressources humaines supplémentaires).

¹⁸ Les avantages pour les citoyens de l'Union non représentés, dans des situations quotidiennes, ont été estimés à partir des deux éléments suivants: 1) le gain de temps pour les citoyens auparavant non assistés ou pour les citoyens assistés plus rapidement – il a été estimé, sur la base des salaires journaliers moyens, à 60 EUR; 2) l'évitement d'un coût de «désagrément» associé à une assistance peu efficace et à la recherche d'autres formes d'assistance. Cette estimation s'inspire du système de

- **Option 3:** vu la nécessité de mobiliser des ressources humaines et financières supplémentaires, cette option entraînerait des coûts nettement supérieurs à ceux de l'option 2, tant au niveau de l'UE que pour les États membres. En particulier, la création d'un mécanisme de compensation induirait de nouveaux coûts au niveau européen (au moins 112 000 EUR par an, plus les coûts supplémentaires de mise en place de fichiers électroniques et de maintenance); le financement de l'Union serait compris entre 16 et 31 millions d'EUR sur une période de 6 à 7 ans¹⁹. Les coûts supplémentaires liés à la gestion du fonds au niveau de l'UE sont estimés à 780 000 EUR au minimum.

7. COMPARAISON DES OPTIONS

Objectifs/Coûts:	Effacité dans la réalisation des objectifs	Incidence sociale et incidence sur les droits fondamentaux	Incidence financière et économique
Option 1: Statu quo	0	0	0
Option 2: Directive de l'UE prévoyant des mesures de coopération et de coordination, et de sensibilisation	++	++	Faible
Option 3: Mesures de l'UE fixant de nouvelles règles et renforçant les droits des citoyens de l'Union	++(+/-) ²⁰	++(+/-) ²¹	moyen/élevé ²²

dédommagement des passagers aériens, en partant du principe que la situation d'un citoyen ayant besoin d'une assistance consulaire est similaire à celle d'un passager aérien bloqué.

¹⁹ Selon que le pourcentage des activités financées soit égal à 50 % ou supérieur.

²⁰ Selon la mesure concernée: 1. Réglementer la notion d'«accessibilité» en imposant un nombre déterminé de kilomètres pourrait même nuire à l'efficacité car les conditions locales (qualité des réseaux de transport) ne seraient pas suffisamment prises en considération. 2. L'intégration des résidents de longue durée, des réfugiés et de la légalisation accroîtrait l'efficacité (mais s'écarterait trop du cadre actuel). 3. Un mécanisme de remboursement n'améliorerait pas l'efficacité du système s'il n'est que rarement utilisé par les États membres. 4. Un financement de l'UE aurait un effet bénéfique car les États membres prendraient plus aisément l'initiative d'aider les citoyens de l'Union non représentés.

La comparaison des options, sous l'angle de leur coût et de leur efficacité pour atteindre les objectifs fixés, montre que l'**option 2** (une directive de l'UE établissant des mesures de coopération et de coordination) est la plus appropriée, et elle constitue donc l'**option privilégiée**. Une directive comportant les éléments proposés établirait les fondements d'un cadre stable de coopération et de coordination. Elle garantirait l'égalité de traitement en matière de protection en instaurant un droit clairement défini et solide, fondé sur des procédures de coordination et de coopération simplifiées. Il pourrait en résulter une légère augmentation des demandes, mais celles-ci seraient plus ciblées puisque le droit aurait un contenu plus précis. Par rapport au coût global de l'assistance aux ressortissants nationaux, les coûts supplémentaires liés à l'assistance apportée aux citoyens de l'Union non représentés représenteront une part mineure; pour les évacuations plus coûteuses, un mécanisme de remboursement mieux conçu sera instauré. Afin de maximiser l'efficacité de cette option, il y a lieu de prévoir des mesures de sensibilisation; compte tenu de l'incidence financière, une campagne de sensibilisation sur tous les fronts devrait accompagner la mise en œuvre de la directive. Il est en effet essentiel que le contenu de ce droit soit parfaitement compris.

L'option 3 permet d'atteindre les objectifs poursuivis, tandis que l'option 2 n'est que légèrement moins efficace. En revanche, la prise en compte des réfugiés et des résidents de longue durée et la légalisation simplifiée des documents s'écarteraient considérablement du cadre actuel, ce qui est jugé prématuré à ce stade²³. Les coûts entraînés par l'option 3 seraient nettement plus élevés que ceux susceptibles d'être induits par l'option 2²⁴ et les synergies avec le mécanisme de protection civile de l'Union européenne ne seraient pas pleinement exploitées.

8. SUIVI ET EVALUATION

Le délai envisagé pour la transposition de la directive est de deux ans après son entrée en vigueur. En effet, la directive s'appuyant, au moins en partie, sur des pratiques existantes, deux années sont jugées suffisantes.

Pour garantir la bonne mise en œuvre des dispositions de la directive, un dispositif fonctionnel de suivi et d'évaluation sera mis en place. Afin de remédier à l'absence actuelle d'informations exhaustives, la directive invitera les États membres à informer la Commission sur la mise en œuvre de ce droit, notamment par une synthèse annuelle des statistiques et des dossiers marquants. Un rapport, établi au terme de 3 à 5 ans de mise en œuvre de la directive, devrait donner lieu à une étude spécifique mettant l'accent sur la collecte des données.

²¹ *Idem.*

²² Selon que, pour les remboursements en situation de crise, seul un mécanisme de compensation soit prévu, ou également un financement de l'Union. Voir l'annexe VI pour de plus amples informations.

²³ Pour de plus amples informations, voir ci-dessus (analyse des incidences des éléments spécifiques de l'option 3).

²⁴ Surtout si l'option du financement de l'Union est retenue.