



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 2 septembre 2022
(OR. en)**

12085/22

**COCON 52
CFSP/PESC 1108**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 437 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL concernant la mise en œuvre et l'application de la directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 437 final.

p.j.: COM(2022) 437 final



Bruxelles, le 2.9.2022
COM(2022) 437 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant la mise en œuvre et l'application de la directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE

1. Introduction

La citoyenneté de l'Union européenne (UE), qui «a vocation [...] à être le statut fondamental des ressortissants des États membres»¹ de l'Union, offre une protection aux citoyens de l'Union lorsqu'ils voyagent ou résident à l'étranger. Dans le cadre des droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne, l'article 20, paragraphe 2, point c), et l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoient que tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers (c'est-à-dire non membre de l'Union européenne) où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État.

Le droit fondamental des citoyens non représentés de bénéficier d'une protection consulaire des États membres représentés dans les mêmes conditions que leurs propres ressortissants² est l'expression de la dimension extérieure de la citoyenneté de l'Union et une manifestation de la solidarité des États membres, et renforce l'identité de l'Union européenne dans les pays tiers. Il protège les citoyens de l'Union qui se trouvent en difficulté à l'étranger. Son importance se fait le plus clairement ressentir dans le contexte de situations de crises, naturelles ou causées par l'activité humaine, de grande ampleur, qui peuvent nécessiter une aide et un rapatriement d'urgence d'un grand nombre de citoyens de l'Union.

Le 20 avril 2015, le Conseil a adopté la directive (UE) 2015/637 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers (ci-après la «directive»)³, qui est le premier acte de droit dérivé de l'Union adopté en la matière⁴. Cette directive vise à : i) établir dans le droit de l'Union les mesures de coordination et de coopération applicables nécessaires pour faciliter la protection consulaire quotidienne des citoyens de l'Union non représentés; ii) renforcer la sécurité juridique quant à l'étendue de la protection consulaire et aux conditions et procédures y afférentes; et iii) optimiser l'utilisation des ressources des États membres et de l'Union européenne, notamment en cas de crise. Les États membres avaient jusqu'au 1^{er} mai 2018 pour transposer cette directive dans leur droit national.

¹ Arrêt du 18 janvier 2022, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, point 38 et jurisprudence citée.

² Voir article 46 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»).

³ JO L 106 du 24.4.2015, p. 1.

⁴ Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le droit relatif à la protection consulaire était régi par l'article 20 du traité de Nice et, avant cela, par l'article 8 C du traité de Maastricht, qui laissait aux États membres le soin d'«établir entre eux les règles nécessaires» en vue d'assurer cette protection. Pour se conformer à l'article 8 C et estimant qu'un système commun de protection «renforcera[it] la perception de l'identité de l'Union européenne dans les pays tiers» et la «perception de la solidarité européenne», les États membres ont adopté la décision 95/553/CE des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, 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). Le traité de Lisbonne a remplacé cette méthode de mise en œuvre. Dans le cadre de la nouvelle approche, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale et après consultation du Parlement européen, était habilité à adopter des directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection par les autorités diplomatiques ou consulaires de tout État membre des citoyens de l'Union sur le territoire d'un pays tiers dans lequel l'État membre dont le citoyen concerné était ressortissant n'était pas représenté. Compte tenu du cadre juridique établi par le traité de Lisbonne, la directive a également abrogé la décision 95/553/CE.

Ces dernières années, plusieurs événements ont posé des défis en matière de protection consulaire, en particulier la pandémie de COVID-19, la crise en Afghanistan et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Ces crises ont démontré les avantages de la protection consulaire pour les citoyens de l'Union, dans le cadre des droits découlant de la citoyenneté de l'Union européenne⁵.

La protection consulaire devrait devenir plus importante à l'avenir, étant donné que la fréquence, la gravité et la durée des crises pourraient augmenter, notamment les crises liées au réchauffement climatique, entraînant de nombreux dangers climatiques inévitables et présentant de multiples risques pour les écosystèmes et les êtres humains⁶. Cela montre la nécessité de veiller à ce que les infrastructures soient en place pour donner effet aux droits des citoyens de l'Union en matière de protection consulaire dans la pratique. Cela montre également la nécessité de renforcer le cadre juridique de la protection consulaire de l'Union, en particulier pour améliorer la préparation aux crises et pour tenir compte de la réduction de la présence consulaire globale des États membres à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

À cet égard, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a également eu des conséquences sur le champ d'application territorial de la directive, en créant un nouveau pays tiers, qui abrite au moins 5,5 millions de citoyens de l'Union⁷.

Comme indiqué dans le rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020⁸, le programme de travail de la Commission pour 2021⁹ annonçait un réexamen des règles de l'UE en matière de protection consulaire afin d'améliorer la préparation et la capacité de l'UE et des États membres à protéger et à aider les citoyens européens en temps de crise. Cela supposerait de renforcer le rôle de soutien de l'Union européenne et de tirer le meilleur parti de son réseau unique de délégations de l'Union¹⁰.

En outre, la boussole stratégique¹¹ proposée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne (HR/VP) et approuvée par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union

⁵ Pour de plus amples informations, voir article «Coronavirus: Soutien consulaire aux citoyens de l'UE dans les pays tiers» à l'adresse suivante: https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en?page_lang=fr

⁶ Voir rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, «Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability», p. 15.

⁷ En ne tenant compte que des bénéficiaires de l'accord de retrait UE-Royaume-Uni (c'est-à-dire les citoyens de l'Union qui vivaient au Royaume-Uni avant le 31 décembre 2020 et qui y vivent toujours), à l'exclusion des citoyens de l'Union qui ont déménagé au Royaume-Uni après le 31 décembre 2020. Au Royaume-Uni, tous les États membres sont représentés et il existe une délégation de l'Union européenne: la possibilité qu'un citoyen de l'Union n'y soit pas représenté est très limitée. Des réunions de coopération consulaire locale sont régulièrement organisées au niveau local et la planification de mesures d'urgence en cas de crise consulaire est constante. Les mesures prises pour s'adapter au fait que le Royaume-Uni est devenu un pays tiers du point de vue de la directive comprennent l'adaptation de cadres communs. La protection consulaire n'est pas couverte par l'accord de retrait UE-Royaume-Uni ni par l'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni.

⁸ [Rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020](#) – Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Cette initiative est soumise aux exigences pertinentes en matière d'amélioration de la réglementation et n'a pas encore été présentée.

¹¹ A Strategic Compass for Security and Defence, For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

européenne¹² indique que «[l]es mécanismes de réponse aux crises du SEAE, notre soutien consulaire et notre sécurité sur le terrain seront également réexaminés et renforcés afin de mieux aider les États membres dans leurs efforts de protection et de sauvetage de leurs citoyens à l'étranger, ainsi que de soutenir nos délégations de l'Union lorsqu'elles doivent évacuer du personnel»¹³.

En outre, dans sa communication de juin 2022 sur les suites à donner à la conférence sur l'avenir de l'Europe, la Commission a annoncé qu'elle envisagerait de nouveaux domaines d'action, ayant notamment pour objectif de «rendre la citoyenneté européenne plus tangible, y compris en renforçant les droits qui y sont attachés et en fournissant des informations fiables et facilement accessibles à ce sujet»¹⁴.

2. Portée du rapport concernant la mise en œuvre et l'application

Conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la directive¹⁵, la Commission doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant la mise en œuvre et l'application de la directive, au plus tard le 1^{er} mai 2021. La remise du présent rapport a été reportée afin de tenir compte de récentes évolutions qui ont une incidence majeure sur la protection consulaire, telles que les enseignements tirés des rapatriements à grande échelle rendus nécessaires par la pandémie de COVID-19, la crise en Afghanistan et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine¹⁶.

La description et l'analyse contenues dans le présent rapport reposent principalement sur des informations fournies par les États membres, le SEAE et les délégations de l'Union européenne, complétées par des études externes¹⁷ et un retour d'information direct de citoyens de l'Union¹⁸.

Le présent rapport se concentre sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre et appliquer la directive. Il évalue si les États membres ont transposé la directive dans le délai imparti et si la législation et la pratique nationales atteignent les objectifs et satisfont aux exigences de la directive. En outre, conformément à l'article 19, paragraphe 2, de la directive, le présent rapport évalue également la nécessité de mesures supplémentaires, y compris, le cas échéant, des modifications visant à adapter la directive

¹² UE 7371/22.

¹³ À la suite de cet appel, un centre de réaction aux crises (CRC) du SEAE a été créé en juillet 2022 en tant que capacité permanente de réponse aux crises du SEAE, et est en liaison avec les cellules de crise de l'ensemble des institutions, des États membres et des partenaires de l'Union européenne.

¹⁴ Annexe de la communication COM(2022) 404 final.

¹⁵ Sauf indication contraire, toutes les références suivantes à des articles concernent la directive.

¹⁶ La période couverte par le présent rapport va donc du 1^{er} mai 2018, date pour laquelle les États membres étaient tenus de transposer la directive en droit national, jusqu'à la date de publication du présent rapport.

¹⁷ À venir: «*Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*», Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis et VVA, et «*Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU*», EU-CITIZEN: Academic Network on European Citizenship Rights.

¹⁸ *Eurobaromètre Flash 485: Citoyenneté et démocratie de l'UE*, février/mars 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=fr

afin de faciliter encore l'exercice des droits des citoyens de l'Union liés à la protection consulaire¹⁹.

3. Objet et principaux éléments de la directive

La directive établit les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter l'exercice du droit des citoyens de l'Union de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté (c'est-à-dire où ils sont «non représentés»), de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État membre, comme énoncé à l'article 20, paragraphe 2, point c), du TFUE²⁰. En particulier, la directive indique les définitions et les procédures nécessaires à la mise en œuvre de ce droit.

Conformément à l'article 23 du TFUE, la directive mentionne que la protection consulaire dans les pays tiers est accordée par les États membres représentés aux citoyens de l'Union non représentés «dans les mêmes conditions» que celles s'appliquant à leurs ressortissants. Cela signifie que la directive n'harmonise pas le niveau d'assistance que les États membres sont tenus de fournir aux citoyens non représentés. Les citoyens de l'Union non représentés ont plutôt droit à l'*égalité de traitement*, c'est-à-dire à bénéficier du même niveau de protection que celui que les États membres prêtant assistance accorderaient à leurs propres ressortissants se trouvant dans la même situation. Dans la pratique, cela signifie que les citoyens de l'Union non représentés peuvent bénéficier de différents types de protection et de niveaux de service en fonction de l'État membre auprès duquel ils demandent la protection, en raison de la différence de protection accordée par les États membres à leurs propres ressortissants.

La directive contient les éléments suivants:

- le principe général de la protection consulaire accordée par les États membres aux citoyens de l'Union non représentés dans les mêmes conditions que celles s'appliquant à leurs ressortissants (article 2);
- la possibilité que l'État membre dont un citoyen non représenté a la nationalité demande à l'État membre auquel un citoyen non représenté demande une protection consulaire ou dont il reçoit une protection consulaire de transmettre la demande ou le dossier du citoyen non représenté à l'État membre dont il a la nationalité, dossier dont l'État membre requis doit se dessaisir (article 3);
- le champ d'application personnel de la protection, qui détermine qui a droit à une protection consulaire (articles 4, 5 et 6);
- les conditions d'accès à cette protection, c'est-à-dire l'État membre et le type d'organisme auprès desquels les citoyens de l'Union non représentés peuvent demander une protection (article 7);
- les règles relatives à l'identification des citoyens de l'Union non représentés (article 8);
- une liste non exhaustive des types de situations pouvant donner lieu à la nécessité d'une protection consulaire (article 9);

¹⁹ Toute proposition législative serait soumise aux exigences pertinentes en matière d'amélioration de la réglementation, telles que l'évaluation et l'analyse d'impact, le cas échéant.

²⁰ Voir considérant 4 et article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive.

- les règles relatives à la manière dont les États membres doivent assurer une coopération et une coordination entre eux et avec l'Union pour garantir la protection des citoyens non représentés (article 10);
- des précisions concernant le rôle des délégations de l'Union (article 11);
- les exigences relatives à la coopération locale entre les États membres (article 12) et à la préparation aux crises et à la coopération des États membres et des délégations de l'Union dans les pays tiers (article 13);
- les règles relatives au remboursement des coûts de la protection consulaire (articles 14 et 15).

4. Évaluation générale

4.1. Transposition de la directive en droit national

Conformément à l'article 17, les États membres devaient transposer la directive en droit national pour le 1^{er} mai 2018 au plus tard.

À la date d'expiration du délai de transposition, dix États membres n'avaient pas communiqué les mesures nécessaires à la Commission. La Commission a noué un dialogue avec les États membres concernés pour assurer la transposition complète de la directive et poursuit toujours le dialogue avec les États membres sur la mise en œuvre de certains éléments de la directive.

La Commission continuera de suivre la situation de près et prendra les mesures qui s'imposent pour garantir la conformité avec la directive dans l'ensemble de l'Union, y compris, si nécessaire, l'ouverture de procédures d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE.

4.2. Application de la directive et éventuelles lacunes

Depuis sa date d'entrée en application, la directive s'est révélée être un outil utile pour assurer la protection et le soutien des citoyens de l'Union, en particulier dans le contexte de la pandémie de COVID-19 en 2020. Toutefois, un certain nombre de lacunes spécifiques et de nouveaux besoins posent des problèmes aux citoyens de l'Union.

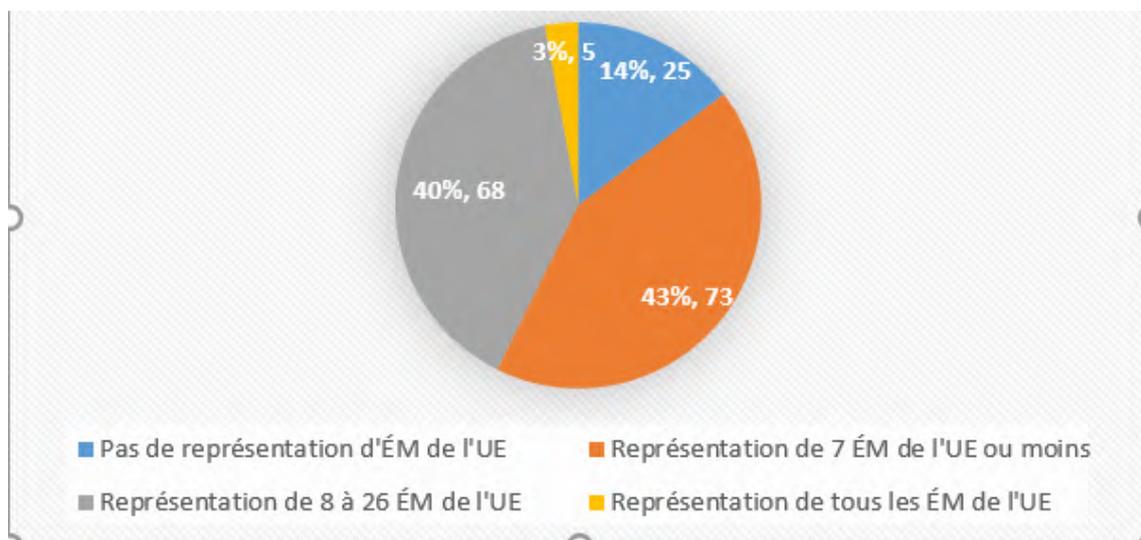
Premièrement, la directive part du principe que les citoyens de l'Union non représentés peuvent toujours se tourner vers un autre État membre lorsqu'ils cherchent à bénéficier d'une protection consulaire dans un pays tiers. Or, il existe de **nombreux pays dans lesquels aucun État membre n'a d'ambassade ou de poste consulaire dans le pays**. En outre, dans les pays dans lesquels seuls quelques États membres sont présents, la **pression sur les réseaux consulaires de ces États membres peut être élevée, surtout dans les situations de crise**. En particulier, il y a 25 pays tiers dans lesquels aucun État membre n'a d'ambassade ou de poste consulaire dans le pays²¹. Dans cinq de ces pays, la délégation de l'Union est la seule présence diplomatique de l'Union européenne²². Toutefois, dans de nombreux autres pays tiers, la présence consulaire ou diplomatique

²¹ Il s'agit de l'Afghanistan, d'Antigua-et-Barbuda, des Bahamas, de la Barbade, du Belize, du Bhoutan, des Îles Cook, de la Dominique, de l'Eswatini, de la Grenade, du Guyana, de Kiribati, du Lesotho, du Liechtenstein, des Maldives, des Îles Marshall, de la Micronésie, de Nauru, des Palaos, de Saint-Christophe-et-Niévès, de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, du Samoa, des Îles Salomon, des Tonga et des Tuvalu. Le nombre de pays tiers dans lesquels aucun État membre n'a d'ambassade ou de poste consulaire dans le pays a augmenté à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

²² L'Afghanistan, la Barbade, l'Eswatini, le Guyana et le Lesotho.

des États membres est très faible et risque donc fortement d’être dépassée en cas de crise de plus grande ampleur. Par exemple, dans plus de la moitié des pays tiers, sept États membres au maximum sont représentés, souvent avec des ressources limitées. Les délégations de l’Union, présentes dans la plupart des pays tiers concernés, pourraient apporter un soutien supplémentaire utile aux États membres, si nécessaire, pour aider les citoyens de l’Union non représentés.

Figure 1: représentation des États membres de l’UE dans les pays tiers



Deuxièmement, le **soutien apporté par les délégations de l’Union** aux citoyens de l’Union à la demande des États membres va au-delà des conditions énoncées à l’article 11 de la directive²³, qui couvre principalement la coordination et le soutien logistique²⁴. C’est notamment le cas dans les pays tiers dans lesquels aucun État membre n’est représenté et les délégations de l’Union apportent une assistance aux citoyens de l’Union qui en ont besoin. Cela a également été le cas dans des situations de crise, dans lesquelles les délégations de l’Union ont souvent joué un rôle actif en aidant les États membres à prêter assistance aux citoyens de l’Union.

Plus important encore, depuis la date d’entrée en vigueur de la directive, les délégations de l’Union ont joué un rôle essentiel dans le fonctionnement de la coopération au niveau local et en situation de crise. À la suite de l’éclatement de la pandémie de COVID-19, les délégations de l’Union, le SEAE et les services de la Commission, y compris son centre de coordination de la réaction d’urgence (ERCC), ont aidé les États membres à organiser l’exercice conjoint sans précédent consistant à rapatrier quelque 600 000 citoyens de

²³ Dans ce contexte, voir aussi article 221, paragraphe 2, du TFUE et article 5, paragraphe 10, de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l’organisation et le fonctionnement du service européen pour l’action extérieure (2010/427/UE) (JO L 201 du 3.8.2010, p. 30).

²⁴ «Les délégations de l’Union assurent une coopération et une coordination étroites avec les ambassades et les consulats des États membres afin de contribuer à la coopération et à la coordination au niveau local et en situation de crise, notamment en fournissant le soutien logistique disponible, y compris des bureaux et des installations organisationnelles, par exemple des locaux temporaires pour le personnel consulaire et les équipes d’intervention. Les délégations de l’Union et le siège du SEAE facilitent également l’échange d’informations entre les ambassades et consulats des États membres et, s’il y a lieu, avec les autorités locales. Les délégations de l’Union mettent également à disposition des informations d’ordre général concernant l’assistance à laquelle les citoyens non représentés pourraient avoir droit, et notamment concernant les arrangements pratiques, le cas échéant.»

l'Union touchés par des restrictions de déplacement dans le monde entier, notamment au moyen du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)²⁵. Bien que cet exercice ait démontré les avantages de la protection consulaire dans le cadre des droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne, il a également souligné la nécessité de renforcer le cadre actuel de l'Union pour permettre aux États membres et à l'Union de relever, de manière plus efficace, d'éventuels défis similaires à l'avenir. Dans son évaluation intermédiaire des enseignements tirés de la COVID-19, la présidence allemande du Conseil²⁶ a estimé que l'exercice de rapatriement a montré que «les instruments existants fournissent une base solide pour renforcer encore la réaction consulaire coordonnée en cas de crise»²⁷.

La description du rôle des délégations de l'Union dans la directive semble, sur la base de tous les éléments disponibles, trop étroite pour refléter complètement le soutien qu'elles apportent sur le terrain et leur engagement réel, en particulier en temps de crise. Les délégations de l'Union indiquent être régulièrement invitées à agir directement pour aider des citoyens qui ont besoin d'assistance, bien au-delà du mandat qui leur a été confié lors de l'adoption de la directive²⁸. Or, cette situation n'est pas idéale car elle n'offre pas la sécurité juridique nécessaire. La clarté et la sécurité juridiques concernant ces situations pourraient être améliorées, par exemple en habilitant les délégations de l'Union à agir en cas de besoin, à la demande des États membres²⁹.

Troisièmement, la directive ne dit mot en ce qui concerne la **protection consulaire de certains groupes vulnérables parmi les citoyens non représentés**. Il peut s'agir des demandes de protection consulaire émanant de femmes enceintes, de mineurs non accompagnés, de personnes à mobilité réduite, de personnes handicapées ou de personnes faisant l'objet d'une discrimination fondée sur tout motif prévu à l'article 21 de la charte. En outre, la directive ne définit pas de régime spécifique pour l'assistance consulaire des victimes de la criminalité, lesquelles peuvent inclure les victimes de violences

²⁵ La décision n° 1313/2013/UE indique que le MPCU peut également «être utilisé pour fournir, à la demande des autorités consulaires des États membres concernés, un soutien en matière de protection civile venant renforcer l'assistance consulaire apportée aux citoyens de l'Union». Le MPCU a cofinancé 408 vols de rapatriement en provenance de 85 pays tiers, organisés par 19 États membres, deux États participants et le Royaume-Uni (qui faisait toujours partie du MPCU pendant la période de transition), qui ont ramené en Europe 100 313 personnes, dont 90 060 citoyens de l'Union.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Dans ce contexte, voir aussi conclusions du Conseil du 23 novembre 2021 sur le renforcement de la préparation, de la capacité de réaction et de la résilience face aux crises à venir, dans lesquelles le Conseil a déclaré que «[p]lusieurs des enseignements récents sont tirés de la pandémie de COVID-19. En dépit de ses défaillances, l'UE a fait face, grâce à la coordination et à la solidarité. Même si elle a mis en évidence des failles sur le plan de la préparation et de la réaction aux crises transsectorielles, la réponse que nous avons apportée à la pandémie a démontré la nécessité et la valeur ajoutée de la coopération. Le recours à la coopération et à la coordination consulaires de l'UE permettant aux États membres, soutenus par le SEAE et le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), de rapatrier avec succès des ressortissants de l'UE bloqués à l'étranger en raison de restrictions de voyage arrêtées dans l'urgence [...] souligne, le cas échéant, l'importance de la coordination et de la coopération consulaires durant les crises et la nécessité de tirer des enseignements de la réponse apportée à la pandémie de COVID-19 et à d'autres crises, et [le Conseil] attend la présentation, en 2022, d'une proposition de la Commission relative à une révision de la directive de l'UE sur la protection consulaire» (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/fr/pdf>).

²⁸ À titre d'exemples de la fourniture récente d'une assistance directe à des citoyens de l'Union par une délégation de l'Union, on peut citer l'aide apportée à un citoyen de l'Union en Afghanistan dans le cadre du traitement des titres de voyage et l'assistance apportée en procédant au sauvetage d'un citoyen de l'Union dont le bateau est parti à la dérive à 100 km de la Somalie.

²⁹ Voir note de bas de page 27.

domestiques et sexistes. L'accès à une protection consulaire adéquate, en particulier en temps de crise, peut être plus compliqué pour les personnes appartenant à ces groupes, compte tenu de leurs besoins particuliers. Bien que les États membres accordent la priorité à l'assistance aux groupes vulnérables non représentés dans la pratique, la sécurité juridique pourrait être améliorée. Cela pourrait éventuellement supposer d'apporter des modifications à la directive pour clarifier la situation particulière des citoyens vulnérables non représentés.

Quatrièmement, des mesures supplémentaires pourraient être prises pour faire en sorte que **les citoyens de l'Union soient informés de leurs droits liés à la protection consulaire** et aient accès à **des informations fiables et actualisées permettant leur plein exercice**. Ces informations devraient comprendre les coordonnées des ambassades et consulats des autres États membres et des consuls honoraires en mesure d'accorder une protection consulaire et les arrangements entre les États membres. Bien que la directive contienne des références à la fourniture d'informations dans plusieurs articles, elle ne contient pas d'article spécifique sur la communication relayée par les canaux de l'Union et sur la fourniture aux citoyens de l'Union d'informations pertinentes couvrant tous les aspects susmentionnés. L'ajout d'un tel article serait utile pour garantir la fourniture d'un niveau d'information minimal et cohérent aux citoyens de l'Union afin de faciliter davantage l'exercice des droits de ces derniers liés à la protection consulaire.

À cet égard, l'article 2, paragraphe 2, dispose que les États membres doivent informer les citoyens non représentés de la mesure dans laquelle les consuls honoraires sont compétents pour fournir une protection dans une situation donnée. En outre, l'article 7, paragraphe 2, indique que les États membres et l'Union européenne doivent rendre publics les arrangements pratiques existants entre les États membres dans un souci de transparence à l'égard des citoyens non représentés. Toutefois, les États membres ne prennent pas toujours des mesures spécifiques pour informer les citoyens non représentés de ces aspects particuliers, et la collecte d'informations au niveau de l'Union, pour les diffuser par les canaux de l'Union, n'est pas exhaustive. Dès lors, il se peut que les citoyens de l'Union non représentés ne disposent pas d'informations facilement accessibles et/ou adéquates sur les arrangements pratiques. Il s'ensuit que des exigences complètes et efficaces en matière d'information amélioreraient la protection consulaire globale. En complément des mesures prises par les États membres³⁰, l'Union européenne pourrait jouer un rôle plus important à cet égard en rationalisant les informations et/ou en mettant à disposition un point d'accès central et/ou en utilisant davantage ses canaux de communication mondiaux et locaux pour relayer les informations.

Il est également possible d'améliorer l'efficacité de la circulation des informations en temps de crise entre le SEAE, les délégations de l'Union, les États membres et leurs représentations et, le cas échéant, la Commission. Il est tout aussi essentiel d'améliorer le flux d'informations vers les citoyens. Par exemple, la coopération consulaire locale pourrait convenir d'une source d'information centrale qui servirait de principal outil de communication avec les citoyens de l'Union non représentés dans les situations de crise dans chaque pays tiers. Ce(s) canal/canaux pourrai(en)t être géré(s) par les délégations de l'Union ou par des États membres désignés à cette fin.

³⁰ Plusieurs États membres de l'Union informent leurs citoyens de leurs droits liés à la protection consulaire en tant que citoyens de l'Union, par exemple au moyen de références sur les passeports, sur les sites internet officiels et dans le matériel d'information destiné aux citoyens résidant ou voyageant à l'étranger.

Enfin, les États membres devraient permettre aux citoyens de l'Union non représentés d'avoir **accès à un recours et à une réparation effectifs**, afin de leur garantir une voie de recours et une réparation en cas de violation de leurs droits liés à la protection consulaire³¹. Pour faciliter encore l'exercice des droits des citoyens de l'Union liés à la protection consulaire, il pourrait être envisagé d'introduire une **base juridique expresse dans la directive pour le traitement des données à caractère personnel des citoyens de l'Union**, en particulier en situation de crise. Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur et du nombre croissants des crises, il est nécessaire de recourir davantage à des mécanismes de prévision pour la préparation aux crises, en particulier au vu du coût humain que suppose l'absence de protection consulaire.

5. Points spécifiques d'évaluation

La section suivante évalue la mise en œuvre et l'application du chapitre 1 (dispositions générales et champ d'application), du chapitre 2 (mesures de coordination et de coopération) et du chapitre 3 (dispositions financières) de la directive.

5.1. Dispositions générales et champ d'application

5.1.1. Consuls honoraires (article 2, paragraphe 2)

Conformément à l'article 2, paragraphe 2, les États membres peuvent décider si la directive doit s'appliquer à la protection consulaire assurée par les consuls honoraires. Cet article exige que les États membres veillent à ce que les citoyens non représentés soient dûment informés de l'existence de telles décisions, ainsi que de la mesure dans laquelle les consuls honoraires sont compétents pour fournir une protection dans une situation donnée.

Du fait de la flexibilité de la directive à cet égard, la mise en œuvre de cette disposition par les États membres varie. Certains États membres prévoient expressément dans leur législation l'octroi d'une protection consulaire aux citoyens non représentés par les consuls honoraires. Les législations nationales de certains de ces États membres précisent en outre que les consuls honoraires ne peuvent fournir cette assistance aux citoyens non représentés que s'ils ont été expressément chargés de le faire par le ministère des affaires étrangères. D'autres États membres précisent expressément dans leur législation que la directive ne s'applique pas aux consuls honoraires ou n'ont pas adopté de disposition expresse en la matière.

En ce qui concerne l'application de l'article 2, paragraphe 2, dans la pratique, certains des États membres qui ne disposent pas de dispositions juridiques spécifiques en la matière peuvent faire intervenir leurs consuls honoraires au cas par cas, notamment en leur permettant de participer à des réunions de coopération locale lorsque cela est convenu au niveau local. À l'inverse, dans certains des États membres dans lesquels le droit national autorise les consuls honoraires à fournir une protection consulaire, ces derniers ne jouent pas un tel rôle dans la pratique. Globalement, il est à noter que, dans la plupart des États membres, les consuls honoraires ne sont que rarement, voire jamais, associés à la fourniture d'une protection consulaire aux citoyens de l'Union non représentés. Les consuls honoraires n'y sont modérément associés (10 à 25 % de l'ensemble de la protection consulaire accordée aux citoyens de l'Union non représentés) que dans un seul État membre. Les raisons invoquées par les États membres pour justifier

³¹ Voir article 47 de la charte des droits fondamentaux.

la non-extension du champ d'application de la directive aux consuls honoraires incluent leurs pouvoirs limités en général (y compris à l'égard de leurs propres ressortissants), les services limités qu'ils peuvent fournir (par exemple, la plupart d'entre eux ne peuvent pas délivrer de titres de voyage provisoires) et leur capacité limitée³². À cet égard, dans la grande majorité des États membres, les pouvoirs consulaires attribués aux consuls honoraires sont plus restreints que ceux des fonctionnaires consulaires ordinaires.

Les États membres ne prennent pas toujours des mesures spécifiques pour informer les citoyens et les autres États membres de la mesure dans laquelle les consuls honoraires sont compétents pour fournir une protection dans une situation donnée. Par exemple, il peut être difficile de savoir si un consul honoraire d'un État membre est habilité ou non à délivrer des titres de voyage provisoires aux citoyens de l'Union non représentés. Cela peut créer de l'incertitude.

En conclusion, les consuls honoraires disposent généralement de pouvoirs limités et ne sont la plupart du temps associés à la protection consulaire que dans des circonstances exceptionnelles. Néanmoins, dans les situations de crise, leur rôle peut être essentiel. À cet égard, la manière dont les États membres s'informent mutuellement et informent les citoyens de l'Union de l'existence de consuls honoraires et de la mesure dans laquelle ils peuvent fournir une protection consulaire aux citoyens de l'Union non représentés pourrait être améliorée.

5.1.2. Citoyens non représentés dans des pays tiers (articles 4 et 6)

Les articles 4 et 6 définissent la notion de «citoyen non représenté». Cette définition couvre tout citoyen ayant la nationalité d'un État membre qui n'est pas représenté dans un pays tiers, c'est-à-dire qu'il ne dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat établi de façon permanente dans ce pays, ou qu'il ne dispose pas dans ce pays d'une ambassade, d'un consulat ou d'un consul honoraire en mesure d'assurer une protection consulaire effective dans une situation donnée.

Par conséquent, lorsque l'État membre dont un citoyen a la nationalité dispose d'une ambassade, d'un consulat ou d'un consul honoraire établi dans un pays tiers, mais que, pour quelque raison que ce soit, ceux-ci ne sont pas en mesure d'assurer la protection dont le citoyen concerné pourrait sinon bénéficier en vertu du droit ou de la pratique national dans une situation donnée, ce citoyen doit également être considéré comme étant «non représenté». Comme indiqué au considérant 8 de la directive, l'accessibilité et la proximité devraient aussi être prises en considération dans ce contexte. Par exemple, un citoyen qui sollicite la protection consulaire de l'ambassade ou du consulat d'un autre État membre ne devrait pas être redirigé vers l'ambassade ou le consulat de l'État membre dont il a la nationalité s'il n'est pas possible pour le citoyen, en raison de la situation locale (par exemple, en raison de perturbations du système de transport dues à une catastrophe naturelle) ou par manque de ressources, de contacter ces derniers ou d'être contacté par eux, dans des conditions de sécurité, de sorte qu'il puisse bénéficier de la protection consulaire. Il faudra nécessairement procéder à une évaluation au cas par cas. La notion d'absence de représentation devrait être interprétée de manière que les

³² Un nouveau modèle de titre de voyage provisoire de l'Union s'appliquera 36 mois après l'adoption des futures spécifications techniques complémentaires pour les titres de voyage provisoires prévues par la directive (UE) 2019/997 du Conseil. Ce nouveau modèle exigera l'utilisation de matériel pour imprimer le modèle type de visa. Cela pourrait donc avoir une incidence sur la possibilité de fournir ce type d'assistance à la protection consulaire là où la présence des États membres est limitée.

citoyens non représentés puissent exercer de manière effective leur droit d'être protégés par l'ambassade ou le consulat d'un autre État membre dans les mêmes conditions que celles s'appliquant à ses ressortissants, compte tenu des circonstances propres à chaque cas particulier, surtout en situation de crise. Ainsi qu'elle l'expliquera ci-après, la Commission estime qu'il pourrait être nécessaire de mieux clarifier et garantir la sécurité juridique des situations dans lesquelles un citoyen de l'Union peut être considéré comme étant non représenté parce qu'il n'y a pas d'ambassade, de consulat ou de consul honoraire dans un pays tiers qui est en mesure d'assurer une protection consulaire effective.

La plupart des États membres ont transposé les définitions figurant aux articles 4 et 6³³.

Dans l'ensemble, les cas dans lesquels les États membres refusent d'accorder une protection consulaire à un citoyen de l'Union ayant la nationalité d'un autre État membre parce qu'il n'est pas considéré comme non représenté semblent très rares.

La plupart des États membres ont indiqué être en mesure de déterminer le champ d'application de la directive au regard des «citoyens non représentés» dans la plupart des cas. Toutefois, certains États membres ont exprimé éprouver des difficultés à déterminer si une ambassade, un consulat ou un consul honoraire existant est effectivement en mesure d'accorder une protection consulaire. En particulier, lorsqu'ils déterminent si les représentations consulaires peuvent effectivement fournir une protection consulaire dans un pays tiers, les États membres interprètent différemment des notions telles que l'«accessibilité» et la «proximité». Si certains États membres prennent en considération la question de l'éloignement ou de la capacité dans l'évaluation, d'autres pas. Certains États membres ont constaté des difficultés à déterminer dans quelle mesure l'absence de proximité pouvait entraîner une non-représentation. Certains États membres attendent des citoyens qu'ils s'efforcent d'accéder aux représentations de l'État membre dont ils ont la nationalité, y compris sur de plus grandes distances. Des États membres ont indiqué qu'en cas de doute, ils contactent directement le ministère des affaires étrangères de l'État membre dont le citoyen concerné a la nationalité et s'en remettent, en règle générale, à l'appréciation de cet État membre pour déterminer si une personne doit être considérée comme «non représentée». D'une manière générale, la plupart des États membres estiment que le seuil pour apprécier si une personne n'est pas représentée varie en fonction de la nature et de l'urgence de la situation. En particulier dans les situations de crise, dans lesquelles les États membres sont confrontés à des demandes d'assistance urgentes, il peut être très difficile pour eux de vérifier en temps utile si un citoyen n'est pas représenté.

Eu égard aux considérations qui précèdent, il pourrait être possible de clarifier davantage la notion de «citoyen non représenté», notamment pour les situations dans lesquelles l'État membre dont le citoyen a la nationalité n'a pas d'ambassade, de consulat ou de consul honoraire qui est en mesure d'assurer une protection consulaire effective. Des clarifications supplémentaires, y compris en ce qui concerne les situations de crise, faciliteraient l'exercice des droits des citoyens de l'Union liés à la protection consulaire. Il pourrait notamment s'agir, par exemple, d'une «présomption de non-représentativité» en temps de crise, liée à l'urgence de la demande d'assistance.

³³ La Commission continue de dialoguer avec les États membres afin de vérifier la mise en œuvre intégrale de la directive.

5.1.3. Membres de la famille de citoyens non représentés dans des pays tiers (article 5)

Conformément à l'article 5, les États membres doivent accorder une protection consulaire aux membres de la famille, qui ne sont pas citoyens de l'Union et qui accompagnent un citoyen de l'Union non représenté dans un pays tiers, dans la même mesure et dans les mêmes conditions qu'elle serait accordée aux membres de la famille d'un citoyen de l'État membre prêtant assistance qui ne sont pas citoyens de l'Union, conformément au droit ou à la pratique nationale de cet État. Comme indiqué au considérant 9 de la directive, une telle protection pourrait, en fonction des circonstances propres à chaque situation, être nécessaire pour garantir l'exercice effectif du droit lié à la protection consulaire et du droit au respect de la vie privée et familiale reconnu à l'article 7 de la charte.

Seuls trois États membres ont indiqué qu'ils ne fourniraient, par principe, pas d'assistance consulaire aux membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, étant donné que, conformément à leur législation nationale, ils n'accordent pas de protection consulaire aux membres de la famille de leurs propres ressortissants. L'un de ces États membres peut apporter un soutien à ces membres de la famille à titre exceptionnel en situation de crise, dans les mêmes conditions que pour ses propres ressortissants.

Dans la plupart des États membres, l'octroi d'une protection consulaire aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union non représenté qui n'ont pas la nationalité d'un État membre est évalué au cas par cas. En fonction de la pratique et du droit nationaux de l'État membre, un membre de la famille peut être un individu de la famille proche (comme un enfant, un conjoint ou un parent), ou peut également être un membre de la famille élargie (un frère/une sœur, un oncle, une tante, un cousin, etc.). De même, les États membres interprètent différemment ce qu'ils entendent par «accompagner» le citoyen non représenté. Dans la pratique, les parents au premier degré sont généralement prioritaires pour l'assistance. Par rapport à la pratique des États membres en dehors des périodes de crise, une protection accrue est fournie en temps de crise, en fonction de la gravité et de l'urgence de la situation de crise et proportionnellement à celle-ci.

5.1.4. Accès à la protection consulaire et autres arrangements (article 7)

L'article 7, paragraphe 1, établit le principe général selon lequel les citoyens non représentés ont le droit de solliciter la protection de l'ambassade ou du consulat de tout État membre.

Toutefois, cela n'empêche pas les États membres de conclure des arrangements bilatéraux, comme le prévoit l'article 7, paragraphe 2, de la directive, pour assurer la protection effective des citoyens de l'Union non représentés³⁴. D'une part, les États membres peuvent représenter un autre État membre de façon permanente, comme le prévoit l'article 8 de la convention de Vienne sur les relations consulaires. D'autre part, les ambassades ou consulats des États membres peuvent, lorsque cela est jugé nécessaire, conclure des arrangements pratiques en vue d'un partage des responsabilités lorsqu'il s'agit d'accorder une protection consulaire à des citoyens non représentés. Ces arrangements doivent être notifiés à la Commission et au SEAE et rendus publics par l'Union européenne et les États membres dans un souci de transparence.

³⁴ Voir aussi considérant 10 de la directive.

Dans les cas où un arrangement pratique a été conclu, toute ambassade ou tout consulat auquel le citoyen non représenté demande une protection consulaire et qui n'est pas désigné comme étant compétent en vertu de l'arrangement spécifique en place doit, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive, veiller à ce que la demande soit transmise à l'ambassade ou au consulat compétent, sauf si cela compromettrait la protection consulaire, en particulier si l'urgence de la situation nécessite une intervention rapide de l'ambassade ou du consulat requis.

Tous les États membres ont conclu de tels arrangements sous une forme ou une autre. À cet égard, deux problèmes pouvant entraîner des retards ou des obstacles pour les citoyens de l'Union non représentés dans l'obtention de l'assistance consulaire à laquelle ils ont droit ont été recensés.

Premièrement, la plupart des arrangements ne font pas l'objet d'un niveau de publicité suffisant pour garantir la transparence et leur utilisation effective par les citoyens non représentés. Dans le cadre d'efforts supplémentaires, il pourrait être utile de référencer tous les arrangements permanents entre les États membres dans un endroit centralisé, afin de compléter les informations adaptées au niveau local. Cela permettrait de clarifier quel État membre est chargé d'aider les citoyens non représentés d'autres États membres à la suite d'un arrangement antérieur.

Il pourrait être possible de renforcer encore l'obligation faite aux États membres d'informer la Commission, le SEAE et les délégations de l'Union des arrangements bilatéraux et pratiques (de sorte qu'ils puissent être inclus dans les canaux de communication de l'Union européenne en vue d'une plus grande publicité), par exemple en fixant un délai pour cette notification. Des exigences de notification similaires pourraient être utilement ajoutées en ce qui concerne les conseils aux voyageurs et les listes de contacts pour les réseaux consulaires des États membres, y compris les consuls honoraires et la mesure dans laquelle ils peuvent fournir une protection consulaire, pour les États membres qui appliquent l'article 2, paragraphe 2.

Deuxièmement, dans certains cas, les États membres ont demandé qu'un accord bilatéral soit conclu entre les ministères des affaires étrangères respectifs avant de fournir une assistance à un citoyen non représenté d'un autre État membre, même si la directive ne prévoit pas une telle exigence. En outre, dans certains cas, des États membres représentés ont refusé d'accorder une protection consulaire à des citoyens non représentés, faisant valoir que cette responsabilité incomberait, en raison d'arrangements bilatéraux, à d'autres États membres représentés. À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 7 prévoit que les citoyens de l'Union non représentés ont le droit de solliciter la protection de l'ambassade ou du consulat de tout État membre. En outre, il indique que, lorsque des arrangements ont été conclus, il incombe aux autorités des États membres contactés, et non au citoyen concerné, de transmettre la demande à l'ambassade ou au consulat compétent.

De façon générale, il semble y avoir un manque de clarté et de compréhension en ce qui concerne la procédure de transmission des demandes des citoyens de l'Union non représentés. En outre, bien que la directive permette la mise en place d'accords bilatéraux entre les États membres, il semble nécessaire de préciser davantage qu'il ne s'agit pas d'une condition préalable à la fourniture d'une assistance consulaire aux citoyens de l'Union non représentés.

5.1.5. Identification (article 8)

L'article 8, paragraphe 1, exige que les demandeurs cherchant une protection consulaire établissent qu'ils sont citoyens de l'Union en produisant leur passeport ou leur carte d'identité. Conformément à l'article 8, paragraphe 2, si le citoyen de l'Union n'est pas en mesure de produire un passeport ou une carte d'identité en cours de validité, sa nationalité peut être prouvée par tout autre moyen, y compris si nécessaire des vérifications auprès des autorités diplomatiques ou consulaires de l'État membre dont il revendique la nationalité. L'article 8, paragraphe 3, dispose qu'en ce qui concerne les membres de la famille visés à l'article 5, leur identité et l'existence d'un lien de parenté peut être prouvée par tout moyen, y compris des vérifications effectuées par l'État membre prêtant assistance auprès des autorités diplomatiques ou consulaires de l'État membre dont les citoyens visés à l'article 8, paragraphe 1, ont la nationalité.

La plupart des États membres ont transposé l'article 8 en droit national³⁵.

L'application de cette disposition semble globalement efficace, et les États membres n'ont pas signalé de problèmes majeurs dans l'identification des citoyens de l'Union non représentés ou des membres de leur famille demandant une protection consulaire.

5.1.6. Formes d'assistance (article 9)

L'article 9 énumère, de manière non exhaustive³⁶, les situations les plus courantes dans lesquelles les citoyens de l'Union non représentés peuvent demander une assistance consulaire d'États membres représentés:

- arrestation ou détention;
- fait d'être victime d'un crime ou d'un délit;
- accident ou maladie grave;
- décès;
- besoin d'aide et de rapatriement en situation d'urgence; et
- besoin de titres de voyage provisoires.

Dans chacune de ces situations, les États membres doivent fournir aux citoyens de l'Union non représentés toute l'assistance qu'ils fourniraient à leurs propres ressortissants. Dès lors, le niveau de l'aide reçue peut varier d'un État membre à l'autre.

Tous les États membres accordent une protection consulaire dans les six situations énumérées à l'article 9 de la directive. Les formes exactes d'assistance que les États membres fournissent dans la pratique semblent varier grandement d'un État membre à l'autre et tiennent généralement compte des circonstances propres à chaque situation. La plupart des États membres mentionnent expressément les six situations prévues à l'article 9 dans leur droit national, à l'exception de deux États membres dans lesquels les six situations sont couvertes par des politiques ou des pratiques. En outre, plusieurs États membres prévoient expressément l'application de la directive également dans d'autres situations que celles énumérées à l'article 9, par exemple en ce qui concerne les mineurs non accompagnés.

³⁵ La Commission continue de dialoguer avec les États membres afin de vérifier la mise en œuvre intégrale de la directive.

³⁶ Comme indiqué au considérant 14 de la directive, «[c]omme la protection nécessaire dépend toujours de la situation concrète, la protection consulaire ne devrait pas se limiter aux cas spécifiquement mentionnés dans la présente directive».

Les données montrent que la nécessité d'un titre de voyage provisoire est le principal cas d'assistance fournie par les États membres aux citoyens d'autres États membres en dehors des situations de crise, suivi des demandes de renseignements et d'informations. C'est l'une des raisons de l'adoption de la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC³⁷, qui devrait s'appliquer à partir de 2025. En 2020, la plupart des cas d'assistance fournie à des citoyens de l'Union non représentés ont concerné le besoin d'aide et de rapatriement en situation d'urgence, compte tenu du contexte de la crise de la COVID-19. On estime qu'au moins 500 citoyens de l'Union et les membres de leur famille évacués d'Afghanistan n'étaient pas représentés.

Bien que la liste de situations susmentionnée ne soit pas exhaustive, plusieurs délégations de l'Union ont signalé des cas de citoyens de l'Union non représentés auxquels un État membre a refusé la protection consulaire. Dans ces cas, la raison invoquée par l'État membre pour justifier son refus était que l'assistance demandée ne faisait pas partie des formes énumérées, alors même que sa propre législation nationale l'obligeait à fournir une telle assistance à ses propres ressortissants.

Il importe de noter que les formes d'assistance mentionnées à l'article 9 ne sont pas exhaustives, ce qui signifie que les citoyens de l'Union non représentés ont également droit, de manière non discriminatoire, à d'autres types d'assistance à la protection consulaire que ceux que les États membres fournissent à leurs propres ressortissants.

Il ressort de ces constatations que la clarté quant à l'assistance consulaire que les États membres doivent fournir aux citoyens de l'Union non représentés pourrait être améliorée, afin d'assurer une prévisibilité et une sécurité juridique accrues.

5.2. Mesures de coordination et de coopération

5.2.1. Règles générales (article 10)

L'article 10, paragraphe 1, exige des États membres qu'ils assurent une coopération et une coordination étroites entre eux et avec l'Union pour garantir la protection des citoyens non représentés. L'article 10, paragraphes 2 et 3, précise la manière dont l'État membre prêtant assistance doit coopérer avec l'État membre dont le citoyen non représenté a la nationalité lorsqu'il reçoit une demande de protection consulaire. Les paragraphes 2 et 3 prévoient également des exigences relatives à l'échange d'informations sur la demande d'assistance et l'identité du citoyen non représenté demandant l'assistance et des membres de la famille auxquels la protection consulaire peut également être accordée. L'État membre prêtant assistance doit également faciliter l'échange d'informations entre le citoyen et l'État membre dont il a la nationalité, tandis que ce dernier est chargé des contacts avec les membres de la famille du citoyen, ainsi qu'avec toute autre personne ou autorité concernée. L'article 10, paragraphe 4, dispose que les États membres doivent informer le SEAE, par l'intermédiaire de son site internet sécurisé, du ou des points de contact compétents au sein des ministères des affaires étrangères.

³⁷ JO L 163 du 20.6.2019, p. 1.

La plupart des États membres ont transposé l'article 10 en droit national³⁸.

Les États membres ont indiqué que la coopération et la coordination entre eux étaient globalement efficaces. Dans une écrasante majorité de cas, les délégations de l'Union assurent dans la pratique cette coordination, et les réunions de coopération consulaire locale ont généralement lieu dans leurs locaux. Toutefois, un certain nombre de problèmes ont été recensés. Ils sont exposés ci-après.

Premièrement, il y a eu de rares cas dans lesquels des citoyens de l'Union non représentés ont demandé l'assistance d'un autre État membre, qui a ensuite transmis la demande à l'ambassade la plus proche de l'État membre dont le citoyen avait la nationalité dans une juridiction voisine.

Deuxièmement, dans certains cas, des États membres dont les citoyens avaient la nationalité ont refusé de fournir des informations sur leurs citoyens aux États membres prêtant assistance, invoquant la protection de leurs données à caractère personnel.

Troisièmement, les États membres représentés sont parfois submergés par le nombre de demandes individuelles émanant de citoyens de l'Union en situation de crise, notamment en raison de l'accès limité des États membres non représentés aux informations diffusées au sein des réseaux de coordination locaux. En règle générale, les ambassades et consulats qui sont les plus rapides pour répondre aux demandes des citoyens ont tendance à recevoir le plus grand nombre de demandes au fil du temps, et ne sont donc pas incités à agir rapidement. Dans ces cas, la poursuite de la numérisation des services consulaires et le renforcement de la coopération pourraient réduire la pression exercée sur les États membres présents dans un pays tiers.

La coopération entre les États membres en ce qui concerne l'octroi d'une protection consulaire aux citoyens non représentés est globalement efficace. Toutefois, compte tenu des situations décrites ci-dessus, certaines inefficacités sont susceptibles d'entraîner des retards, voire des omissions, dans l'octroi de l'assistance aux citoyens non représentés. À cet égard, il convient en particulier de signaler le manque d'outils numériques, les problèmes de capacité, notamment en temps de crise, et l'absence de base juridique expresse pour le traitement des données à caractère personnel des citoyens de l'Union (y compris en ce qui concerne les transferts de données). En outre, la sensibilisation des autorités consulaires aux principes et exigences prévus par la directive pourrait encore être améliorée afin de veiller à ce qu'elles respectent leur obligation de fournir une assistance en cas de besoin.

5.2.2. Rôle des délégations de l'Union (article 11)

L'article 11 prévoit que les délégations de l'Union doivent assurer une coopération et une coordination étroites avec les ambassades et les consulats des États membres afin de contribuer à la coopération et à la coordination au niveau local et en situation de crise, notamment en fournissant un soutien logistique et des informations concernant l'assistance à laquelle les citoyens non représentés pourraient avoir droit. En outre, les délégations de l'Union et le siège du SEAE facilitent l'échange d'informations entre les ambassades et consulats des États membres et, s'il y a lieu, avec les autorités locales. Enfin, les délégations de l'Union doivent également mettre à disposition des informations

³⁸ La Commission continue de dialoguer avec les États membres afin de vérifier la mise en œuvre intégrale de la directive.

d'ordre général concernant l'assistance à laquelle les citoyens non représentés pourraient avoir droit, et notamment concernant les arrangements pratiques, le cas échéant.

Le mandat des délégations de l'Union en matière de protection consulaire est défini plus précisément à l'article 5, paragraphe 10, de la décision relative au SEAE, qui exige que ces délégations «soutiennent les États membres, à la demande de ces derniers, dans leurs relations diplomatiques et dans leur rôle de protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, de manière neutre sur le plan des ressources»³⁹. Cette disposition précise que les délégations de l'Union sont censées apporter un soutien aux États membres pour aider les citoyens de l'Union tant non représentés que représentés.

Les délégations de l'Union sont essentielles au fonctionnement des réseaux de coopération consulaire locale. Elles jouent un rôle de premier plan dans la présidence ou le soutien de la présidence des réunions de coopération consulaire locale, dans l'organisation de ces réunions, ainsi que dans la coordination de la préparation et de la réponse des États membres aux crises consulaires au niveau local. Leur rôle à l'égard des citoyens de l'Union consiste principalement à coordonner et à nouer des contacts entre les citoyens et les représentations des États membres disponibles pour assurer la protection consulaire. À cet égard, le rôle actif des délégations de l'Union, qui servent de point de contact pour les États membres (et, dans certains cas, pour les citoyens de l'Union), dépasse régulièrement les exigences de la directive.

Bien que les États membres considèrent globalement que la coopération avec les délégations de l'Union et la coordination assurée par ces dernières sont efficaces, nombre d'entre eux ont souligné la nécessité de renforcer le rôle général desdites délégations. Aujourd'hui déjà, les délégations de l'Union jouent un rôle proactif tant en temps de crise qu'en dehors des situations de crise, et les États membres leur demandent souvent d'agir au-delà de leurs compétences strictes, notamment en fournissant une assistance directe aux citoyens de l'Union dans le besoin, comme le montrent de récents exemples.

Pendant la pandémie de COVID-19, presque toutes les délégations de l'Union ont été particulièrement actives aux fins de la coordination générale de l'action des États membres, notamment en coordonnant les vols de rapatriement et en échangeant des informations avec les représentations professionnelles et les consuls honoraires. Dans certains cas, comme aux Fidji, où peu d'États membres ont une présence diplomatique, la délégation de l'Union a assumé le rôle principal dans la coordination des vols de rapatriement des citoyens de l'Union⁴⁰.

Dans le cadre du pont aérien de Kaboul en Afghanistan en 2021, les États membres qui n'étaient pas présents à l'aéroport de Kaboul se sont adressés au SEAE et à la délégation de l'Union pour obtenir l'accès de leurs citoyens à l'aéroport et à des sièges à bord des avions. Le SEAE et la délégation de l'Union ont pris des mesures pour mettre en relation ces citoyens avec des collègues des États membres qui étaient présents à l'aéroport de Kaboul.

³⁹ Voir aussi article 221, paragraphe 2, du TFUE.

⁴⁰ Dans sa décision du 4 mai 2022 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020 [P9_TA(2022)0153], le Parlement européen «félicite le SEAE pour le rôle crucial qu'il a joué dans le cadre de l'action d'urgence majeure visant à rapatrier plus de 600 000 citoyens de l'Union européenne bloqués dans le monde, tout en contribuant à la mise en place de l'opération humanitaire et d'assistance à grande échelle "Équipe Europe" afin d'aider les partenaires du monde entier qui luttent contre la pandémie avec beaucoup moins de ressources que l'Union».

En Eswatini, pendant les troubles de l'été 2021, des États membres ont contacté la délégation de l'Union, la seule présence diplomatique de l'Union sur le terrain, afin de partager des informations sur la présence de leurs citoyens les plus vulnérables et de s'enquérir de la situation en matière de sécurité et des possibilités d'évacuation. Une clarification du rôle des délégations de l'Union dans les situations dans lesquelles elles sont la seule représentation diplomatique de l'Union aurait été essentielle pour assurer un éventuel suivi de l'évacuation si la situation s'était présentée.

En Érythrée, la délégation de l'Union a directement aidé un citoyen de l'Union non représenté en s'adressant aux autorités locales pour assurer son transport et son hospitalisation, ce qui a permis son retour en toute sécurité en Europe.

Dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la délégation de l'Union à Kiev a organisé avec succès deux opérations de «train diplomatique» en s'arrangeant avec les chemins de fer ukrainiens pour réserver des wagons spéciaux du train reliant Kiev à Chelm (Pologne). Grâce à cette initiative, plusieurs centaines de citoyens de l'Union, de membres de leur famille ainsi que d'agents locaux de la délégation de l'Union et des ambassades des États membres ont été évacués d'Ukraine avec succès dans le cadre de deux opérations organisées les 9 et 14 mars 2022.

En juin 2022, à la demande d'un État membre, la délégation de l'Union en Somalie a contribué au sauvetage d'un citoyen de l'Union dont le bateau s'était brisé à environ 100 km de la côte somalienne de Kismayo. La délégation de l'Union a collaboré avec les autorités de l'État du Jubaland, qui ont mis à disposition quatre bateaux pour l'opération de sauvetage couronnée de succès.

L'enquête menée auprès des délégations de l'Union dans le cadre d'une analyse d'impact en cours en vue d'une éventuelle révision de la directive⁴¹ a révélé que les citoyens demandaient déjà souvent une assistance aux délégations de l'Union (en particulier depuis l'apparition de la pandémie de COVID-19) et que ces chiffres étaient en hausse⁴².

De plus, le réseau des délégations de l'Union dans les Caraïbes et la délégation de l'Union aux Fidji comptent parmi les rares postes diplomatiques de l'Union dans ces grandes régions. L'absence d'empreinte consulaire des États membres est particulièrement critique dans les Caraïbes, qui sont exposées aux catastrophes naturelles tout en étant également un pôle touristique. De même, les délégations de l'Union européenne dans les pays enclavés que sont l'Eswatini et le Lesotho, ainsi que celles de la Barbade et du Guyana et, actuellement, de l'Afghanistan, sont la seule présence diplomatique de l'Union dans ces pays.

Dans l'ensemble, il ressort de ce qui précède qu'il pourrait s'avérer nécessaire de clarifier et de renforcer le rôle des délégations de l'Union afin de mieux refléter leur rôle de plus en plus visible sur le terrain et de garantir la sécurité juridique, y compris en leur

⁴¹ À venir: «*Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*», Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis et VVA.

⁴² Avant la pandémie de COVID-19, la majorité des délégations de l'Union (environ 48 %) ont répondu qu'elles recevaient ce genre de demandes de manière sporadique/annuelle. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, il semble y avoir une augmentation substantielle du nombre de délégations de l'Union recevant directement des demandes d'assistance de citoyens de l'Union: environ 82 % des délégations interrogées ont déclaré avoir reçu des demandes. En outre, la fréquence des demandes a également augmenté: quelque 30 % des délégations de l'Union ont déclaré recevoir des demandes chaque semaine.

conférant des compétences pour aider directement les citoyens de l'Union à l'étranger, dans certaines circonstances et à la demande des États membres. Le recours accru au vaste réseau de délégations de l'Union renforcerait le soutien offert aux citoyens de l'Union qui se trouvent dans le besoin à l'étranger.

Il devrait être possible de trouver des solutions adaptées à chaque pays tiers et à chaque situation afin d'utiliser au mieux les ressources disponibles. Il convient d'accorder la priorité aux solutions ayant une incidence budgétaire limitée. Par exemple, le recours accru à des équipes consulaires communes qui rassembleraient du personnel consulaire de l'Union et des États membres prêt à être déployé ou envoyé en renfort, notamment pour faire face à des situations d'urgence et de crise. Le personnel consulaire des États membres pourrait également être détaché auprès de délégations spécifiques de l'Union afin de renforcer l'expertise consulaire dans ce domaine dans les pays dont l'empreinte consulaire est limitée.

Les moyens envisageables pour faire face à ces évolutions pourraient notamment consister à étendre le rôle d'assistance des délégations de l'Union, notamment dans les pays tiers dans lesquels l'empreinte consulaire des États membres est très faible. À cet égard, dans un Eurobaromètre sur la citoyenneté et la démocratie de l'UE de mars 2020, plus de neuf personnes interrogées sur dix ont admis que, si elles se trouvaient dans un pays situé en dehors de l'Union où l'État membre dont elles ont la nationalité n'était pas représenté, elles souhaiteraient plutôt solliciter le soutien d'une délégation de l'Union⁴³.

5.2.3. Coopération locale (article 12)

L'article 12 dispose que les réunions de coopération locale doivent comprendre un échange régulier d'informations sur des questions ayant trait aux citoyens non représentés. Il précise aussi que, lors de ces réunions, les États membres doivent convenir, en tant que de besoin, d'arrangements pratiques visés à l'article 7 afin que les citoyens non représentés bénéficient d'une protection effective dans le pays tiers concerné. Les réunions de coopération locale sont présidées par un représentant d'un État membre, agissant en coopération étroite avec la délégation de l'Union, sauf si les États membres en conviennent autrement.

Dans l'ensemble, les réunions de coopération locale sont utiles et gérées efficacement, même si le niveau et l'efficacité de ces réunions peuvent varier d'un pays tiers à l'autre. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, les réunions de coopération locale se sont en grande partie tenues à distance. Dans la pratique, il ne semble pas exister de hiérarchie ni de désignation claires des présidents des réunions (les délégations de l'Union étant de plus en plus proposées à la présidence).

Pour les États membres disposant de représentations dont les effectifs sont limités, la coordination locale est essentielle, à la fois en tant que source d'information et en tant qu'outil pratique pour résoudre les problèmes qui se posent dans le cadre de la fourniture d'une protection consulaire. Toutefois, comme indiqué par les délégations de l'Union, la participation aux réunions de coopération consulaire locale est inégale (en particulier en temps normal et en dehors des situations de crise). Cela peut s'expliquer par la difficulté pour certaines représentations dont les effectifs sont limités de participer à toutes les discussions ou pour les États membres non représentés d'accéder à ces réseaux de

⁴³ *Eurobaromètre Flash 485: Citoyenneté et démocratie de l'UE*, février/mars 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=fr

coopération locale (étant donné que, compte tenu de la nature des discussions, la participation à distance n'est pas toujours possible ou souhaitable).

Les informations abordées lors des réunions de coopération consulaire locale ne sont pas toujours disponibles ou accessibles aux États membres qui ne sont pas présents localement. Bien que les comptes rendus des réunions soient téléchargés sur la plateforme «Consular On Line» du SEAE afin de faciliter la discussion et le retour d'information, les délégations de l'Union pourraient informer à l'avance les États membres non représentés de l'ordre du jour de ces réunions afin de garantir un flux d'informations continu. Même s'il n'est peut-être pas toujours nécessaire et possible d'associer de manière permanente et à distance les États membres non représentés dont peu de citoyens sont présents dans le pays tiers concerné, leur association en temps de crise est cruciale.

À la lumière des considérations qui précèdent, des mesures supplémentaires pourraient être envisagées pour renforcer l'échange d'informations avec les États membres non représentés et la participation de ces derniers dans le cadre de la coopération consulaire locale. En outre, la manière la plus fiable de connaître le nombre de citoyens non représentés dans un pays tiers est par l'intermédiaire des autorités nationales (du moins pour les résidents permanents). Les États membres devraient être encouragés à veiller à ce que leurs citoyens aient la possibilité de s'enregistrer auprès des autorités de l'État membre dont ils ont la nationalité lorsqu'ils voyagent ou résident dans des pays dans lesquels ils ne sont pas représentés.

5.2.4. Préparation aux crises et coopération (article 13)

Les États membres représentés dans un pays tiers doivent coordonner les plans d'urgence entre eux et avec la délégation de l'Union afin de veiller à ce que les citoyens non représentés soient totalement pris en charge en cas de crise. L'Union européenne et les États membres doivent coopérer étroitement pour assurer une assistance efficace aux citoyens non représentés en cas d'urgence ou de crise et doivent, dans la mesure du possible, s'informer, en temps utile, des capacités d'évacuation disponibles.

L'article 13, paragraphe 3, de la directive dispose qu'un «État pilote» ou le ou les États membres qui coordonnent l'assistance sont chargés de coordonner tout soutien apporté aux citoyens non représentés, avec l'appui des autres États membres concernés, de la délégation de l'Union et du siège du SEAE. Il énonce en outre que les États membres doivent communiquer à l'État pilote ou à l'État membre ou aux États membres qui coordonnent l'assistance toutes les informations utiles relatives à leurs citoyens non représentés qui sont touchés par une crise. L'État pilote ou le ou les États membres qui coordonnent l'assistance aux citoyens non représentés peuvent, le cas échéant, demander à bénéficier du soutien d'instruments tels que les structures de gestion de crise du SEAE et le MPCU.

La préparation aux crises et la coopération revêtent une grande importance, en particulier à la suite des récentes crises, puisqu'elles permettent de déployer les capacités combinées de l'Union et de ses États membres pour des opérations d'évacuation/de rapatriement, de partager des analyses et des informations et d'apporter un soutien aux citoyens de l'Union représentés et non représentés. La réactivité, l'efficacité et l'assistance du SEAE, des délégations de l'Union concernées et de l'ERCC de la Commission pour soutenir la coopération entre les États membres ont été essentielles pendant la pandémie de COVID-

19, durant la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et dans d'autres situations de crise politique ou de catastrophes (naturelles).

Dans le contexte de la préparation aux crises et de la coopération, l'article 13 préconise la planification d'urgence conjointe (**cadres communs**); l'échange d'informations entre États membres; l'attribution d'un rôle de coordination à l'État pilote (ou à tout autre État membre coordonnant l'assistance); des équipes consulaires communes; et l'éventuel soutien du SEAE (y compris des délégations de l'Union) et du MPCU. Les délégations de l'Union jouent un rôle de premier plan dans la coordination de l'élaboration des cadres communs.

Le SEAE estime que quelque 94 cadres communs sont en place dans le monde et qu'environ 20 autres cadres communs devraient être adoptés d'ici la fin 2022⁴⁴. Les cadres communs se sont déjà révélés particulièrement utiles en raison du simple fait qu'ils sensibilisent à la nécessité de la préparation aux crises en tant que telle. Toutefois, ils n'existent pas encore pour chaque pays tiers et ils doivent être mis à jour souvent pour être utiles en temps de crise. La réponse conjointe de l'Union et de ses États membres à la crise de la COVID-19 a contribué à faire progresser la coopération entre les États membres. Au lendemain de la pandémie de COVID-19, l'accent a été davantage mis sur un tel partage d'informations et sur la tenue à jour de la planification d'urgence conjointe. Toutefois, la mesure dans laquelle cette planification inclut des informations actualisées concernant les citoyens des États membres non représentés sur le territoire varie d'un pays tiers à l'autre.

L'évaluation des enseignements tirés de la COVID-19 a renforcé l'idée d'un rôle plus important pour les délégations de l'Union en cas de crise, y compris leur rôle dans l'évaluation des situations de crise. Elle a également souligné la nécessité de revoir les cadres communs au niveau local à la lumière des expériences locales acquises au cours de la crise de la COVID-19⁴⁵. Qui plus est, dans les pays tiers sans présence des États membres, ce sont les délégations de l'Union qui sont les principales responsables de l'élaboration des cadres communs. Par exemple, les délégations de l'Union en Eswatini et au Lesotho ont déjà élaboré des cadres communs. De même, la délégation de l'Union à la Barbade a élaboré un projet de cadre commun pour l'ensemble des Caraïbes orientales, qui est actuellement dans l'attente d'une contribution des États membres.

Des «**États pilotes**» sont présents dans 22 pays tiers. Bien que la notion d'État pilote soit généralement bien perçue, en particulier par les États membres qui sont régulièrement non représentés, elle a ses limites pratiques, puisqu'en cas de crise immédiate, l'État pilote peut être surchargé. Cette notion est aussi moins complète du point de vue de la préparation aux crises que celle des cadres communs adoptée par la suite⁴⁶. En outre, les délégations de l'Union assument parfois un rôle de coordination similaire à celui que jouerait un État pilote. De tels chevauchements peuvent prêter à confusion.

L'évaluation des enseignements tirés de la COVID-19 a relevé la nécessité de revoir la notion d'«État pilote» à la lumière des lacunes observées au cours de cette crise⁴⁷. Elle indiquait en particulier que, si cette notion devait être maintenue, des moyens innovants

⁴⁴ Données internes du SEAE.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Voir lignes directrices de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre du concept d'État pilote en matière consulaire (JO C 317 du 12.12.2008, p. 6).

⁴⁷ ST 13613/20.

de soutien aux États pilotes pourraient être envisagés pour assurer un partage équitable de la charge. Cela pourrait supposer de renforcer le rôle des délégations de l'Union dans la coordination d'une réponse de l'Union avec l'État pilote.

Des **équipes consulaires communes** ont été utilisées par certains États membres lors de crises précédentes. Cette notion s'est par exemple révélée très efficace aux premiers stades de la pandémie de COVID-19, notamment pour alléger la charge qui pesait sur les États membres représentés. Ces équipes avaient été mises en place lors de la Coupe du monde de football de 2018 en Russie et après le tremblement de terre en Indonésie en 2018. Toutefois, cette notion pourrait être mieux intégrée dans la directive, notamment en prévoyant des règles et des procédures claires permettant aux États membres non représentés de dialoguer plus activement les uns avec les autres en temps de crise et d'équilibrer la charge des responsabilités.

Les considérants de la directive prévoient que le **mécanisme de protection civile de l'Union** peut être utilisé à titre subsidiaire à la discrétion des États membres. Pendant la crise de la COVID-19, le soutien du MPCU a été plus que jamais demandé (408 vols, 100 313 passagers rapatriés sur des vols financés par le MPCU)⁴⁸. Bien qu'il offre des possibilités de soutenir d'autres activités consulaires en cas de crise, avant cet événement extraordinaire, le MPCU était rarement utilisé à des fins de soutien consulaire. Il est nécessaire de faciliter son utilisation accrue lorsque des rapatriements sont nécessaires et de dispenser des conseils à cet égard. Les États membres devraient être informés de la possibilité et du processus d'activation du MPCU.

La mesure dans laquelle les différentes notions de la préparation aux crises et de la coopération visées à l'article 13 de la directive sont utilisées et la manière dont elles sont utilisées varient d'un pays tiers à l'autre. La planification d'urgence conjointe n'est pas en place dans tous les pays tiers et sa qualité et son contenu sont divers. De même, le rôle d'État pilote a été assumé dans un nombre relativement limité de pays tiers. En outre, les États membres ne semblent pas parfaitement connaître l'activation du MPCU à des fins consulaires, ce qui pourrait indiquer la nécessité de fournir des orientations supplémentaires sur la manière dont il peut être utilisé et de mieux l'adapter pour répondre aux besoins pratiques⁴⁹. Enfin, bien que le recours aux équipes consulaires communes ait jusqu'à présent été limité, il semble avoir été un outil efficace et efficient pour alléger la charge pesant sur les États membres représentés en temps de crise. Bien que la directive fasse référence à cette notion, il pourrait être nécessaire d'encourager son utilisation et de la clarifier si nécessaire.

Eu égard aux considérations qui précèdent, en ce qui concerne une éventuelle révision des notions visées à l'article 13, il y a lieu de tenir compte des résultats de récentes expériences locales, y compris de la possibilité d'attribuer un plus grand rôle aux délégations de l'Union dans la préparation aux crises. En particulier, les mécanismes de préparation aux crises ne sont pas cohérents dans tous les pays: tandis que, dans certains pays, les responsabilités en matière de coordination sont définies dans des cadres communs, dans d'autres, la notion d'État pilote est toujours utilisée et, lorsque des cadres communs sont en place, ils ne sont pas de la même qualité. Dans certains pays tiers dans lesquels l'Union européenne est uniquement représentée par des délégations de l'Union,

⁴⁸ Avant cet événement extraordinaire, le MPCU a rarement été utilisé pour le soutien consulaire (tout au plus 10 fois en 20 ans).

⁴⁹ L'ERCC de la Commission est en train de finaliser les lignes directrices relatives à l'utilisation du MPCU pour l'assistance consulaire.

ce sont elles qui sont les principales responsables de l'élaboration des cadres communs. En outre, les circonstances dans lesquelles le MPCU peut être activé et la manière dont il peut être activé ne sont pas bien connues. De plus, il n'y a pas de cohérence dans la question de savoir qui préside les réunions de coopération consulaire locale, et la mesure dans laquelle les États membres non représentés y participent varie. Enfin, il existe un manque de clarté quant à la manière d'échanger des informations sur les citoyens de l'Union non représentés conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD) et au règlement sur la protection des données pour les institutions de l'Union européenne.

5.3. Procédures financières (articles 14 et 15)

Les citoyens non représentés doivent s'engager à rembourser à l'État membre dont ils ont la nationalité le coût de la protection consulaire qui aurait été supporté par des ressortissants de l'État membre prêtant assistance dans les mêmes conditions. L'article 14, paragraphe 2, prévoit que l'État membre prêtant assistance peut demander le remboursement à l'État membre dont le citoyen non représenté a la nationalité et que le remboursement doit avoir lieu dans un délai raisonnable, qui n'excède pas douze mois. Enfin, l'État membre dont le citoyen non représenté a la nationalité peut demander au citoyen non représenté de rembourser les coûts concernés. L'article 14, paragraphe 3, prévoit en outre que les États membres prêtant assistance peuvent demander à l'État membre dont le citoyen non représenté a la nationalité de rembourser tout coût essentiel et justifié exceptionnellement élevé lié à l'assistance fournie en cas d'arrestation ou de détention.

L'article 15 dispose qu'en situation de crise, l'État membre prêtant assistance peut adresser toute demande de remboursement des coûts afférents à tout soutien apporté à un citoyen non représenté à l'État membre dont le citoyen non représenté a la nationalité, même si le citoyen non représenté n'a pas signé d'engagement de remboursement. L'État membre prêtant assistance peut demander à l'État membre dont le citoyen non représenté a la nationalité de rembourser ces coûts au prorata, en divisant le montant total des coûts réels encourus par le nombre de citoyens ayant bénéficié d'une assistance. Si l'État membre prêtant assistance a obtenu un soutien financier dans le cadre de l'assistance fournie au titre du MPCU, toute contribution de l'État membre dont le citoyen non représenté a la nationalité doit tenir compte de la contribution de l'Union.

Les articles 14 et 15 ont été transposés dans la plupart des États membres⁵⁰.

Comme indiqué par les États membres, les règles de remboursement sont rarement appliquées dans la pratique. Seuls quatre États membres ont indiqué avoir demandé le remboursement à un autre État membre.

La directive n'indique pas expressément la possibilité pour l'État membre prêtant assistance de demander le remboursement directement aux citoyens de l'Union non représentés, même si des États membres utilisent cette méthode dans la pratique. Quelque 12 États membres prévoient la possibilité de recouvrer les coûts de la protection consulaire directement auprès des citoyens non représentés assistés. Plusieurs de ces États membres semblent d'abord tenter d'obtenir un remboursement direct auprès du

⁵⁰ La Commission continue de dialoguer avec les États membres afin de vérifier la mise en œuvre intégrale de la directive.

citoyen non représenté et, uniquement en cas d'échec, demander ce remboursement à l'État membre dont celui-ci a la nationalité.

À la lumière des considérations qui précèdent, il pourrait être nécessaire de clarifier davantage les procédures de remboursement financier prévues dans la directive. En outre, dans le cadre d'une éventuelle révision, pour couvrir les situations dans lesquelles les États membres ont décidé d'assister volontairement des citoyens représentés, il pourrait être envisagé de modifier les formulaires de remboursement figurant dans les annexes de la directive afin de couvrir le remboursement pour les citoyens de l'Union tant non représentés que représentés.

6. Conclusions

L'évaluation de l'application de la directive par les États membres a montré que celle-ci s'est révélée globalement efficace pour atteindre son objectif consistant à faciliter l'exercice, par les citoyens de l'Union, de leurs droits liés à la protection consulaire dans les pays tiers dans lesquels l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté.

Toutefois, les crises entraînant des demandes de protection consulaire augmentent en nombre et en ampleur. En particulier, la pandémie de COVID-19 (d'une ampleur et d'une complexité sans précédent), la crise en Afghanistan, la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et les crises consulaires qui ont suivi ont permis de recenser les lacunes et de réfléchir à la manière de renforcer les droits des citoyens de l'Union liés à la protection consulaire et de faciliter encore l'exercice de cette dernière.

Il serait possible de clarifier et de rationaliser les mesures afin de faciliter davantage l'octroi d'une protection consulaire aux citoyens de l'Union non représentés, notamment en renforçant la sécurité juridique à l'égard des bénéficiaires et en assurant cette protection quel que soit l'endroit où ils se trouvent dans le monde. En outre, il pourrait être envisagé d'améliorer la fourniture d'informations et la coordination de la communication. Par ailleurs, il est nécessaire de recourir davantage à des mécanismes de prévision pour la préparation aux crises, en particulier au vu du coût humain que suppose l'absence de protection consulaire. De plus, le rôle formel des délégations de l'Union ainsi que leur coordination et leur coopération avec les États membres pourraient mieux refléter la réalité de leur travail sur le terrain, ce qui leur conférerait une plus grande sécurité juridique.

L'obligation première de fournir une protection consulaire incombe toujours aux États membres. Toutefois, il pourrait être utile d'envisager d'habiliter les délégations de l'Union, dans des circonstances bien définies, à interagir plus directement avec les citoyens de l'Union, à la demande des États membres. Par exemple, en cas d'assistance au rapatriement, notamment en délivrant des titres de voyage provisoires lorsque les délégations de l'Union sont les seules à pouvoir le faire, et coordonner plus efficacement une réponse de l'Union européenne pour soutenir les citoyens non représentés et représentés, en particulier en situation de crise. Il importera de suivre l'application du nouveau modèle de titres de voyage provisoires de l'Union, qui pourrait avoir une incidence sur la possibilité de fournir ce type d'assistance à la protection consulaire là où la présence des États membres est limitée. Un tel renforcement du rôle des délégations de l'Union pourrait faciliter le partage des charges, et ainsi contribuer à une utilisation plus efficace de l'ensemble des ressources de l'Union disponibles dans les pays tiers.

Ce renforcement du rôle des délégations de l'Union supposerait de recourir à la clause passerelle prévue à l'article 25 du TFUE. L'article 25 du TFUE prévoit une procédure

simplifiée pour étendre les droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne, en vertu de laquelle le Conseil, statuant à l'unanimité et après approbation du Parlement européen, arrête des dispositions tendant à compléter les droits des citoyens de l'Union, y compris le droit lié à la protection consulaire des citoyens non représentés. L'adoption d'une telle décision par le Conseil constituerait une première étape vers la création de la base juridique nécessaire pour adopter, dans un deuxième temps, un cadre juridique qui renforce le rôle des délégations de l'Union dans le domaine de la protection consulaire.