



Bruxelles, le 31.10.2018
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la trente-huitième réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe en ce qui concerne des amendements aux annexes II et III de ladite convention

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, en vue de la trente-huitième réunion annuelle du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, qui se tiendra à Strasbourg, France, du 27 au 30 novembre 2018, en liaison avec l'adoption envisagée, par le comité permanent, d'une décision concernant deux amendements aux annexes II et III de la Convention.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

La convention de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne) (l'«accord») vise à conserver la flore et la faune sauvages européennes et leurs milieux naturels, en particulier ceux dont la conservation requiert la coopération de plusieurs États. Il s'agit d'un traité intergouvernemental, conclu sous l'égide du Conseil de l'Europe. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 1982. La Communauté européenne est partie contractante à cet accord depuis le 1^{er} septembre 1982¹. Il y a actuellement 51 Parties contractantes à l'accord, dont tous les États membres de l'UE.

2.2. Comité permanent

Le comité permanent est l'organe de décision de la Convention, qui a le pouvoir d'évaluer l'état de conservation des espèces et, par conséquent, de revoir leur inscription dans les listes des annexes de la Convention. Ses fonctions sont énumérées aux articles 13 à 15 de l'accord. Il se réunit au moins tous les deux ans et chaque fois que la majorité des parties contractantes en fait la demande. Le comité permanent a pris l'habitude de se réunir chaque année.

La position de l'Union concernant les amendements des annexes est établie par une décision du Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission.

2.3. Acte envisagé du comité permanent

Lors de sa trente-huitième réunion annuelle qui se tiendra à Strasbourg, France, du 27 au 30 novembre 2018, le comité permanent de l'accord doit adopter une décision concernant deux amendements aux annexes II et III de l'accord (l'«acte envisagé»).

Conformément à l'article 17 de l'accord, tout amendement aux annexes doit être adopté à la majorité des deux tiers des Parties contractantes. Il entre en vigueur à l'égard de toutes les parties trois mois après son adoption par le comité permanent, sauf si un tiers des Parties contractantes ont notifié des objections. Tout amendement entre en vigueur à l'égard des Parties contractantes qui n'ont pas notifié d'objections.

L'objectif de l'acte envisagé est de modifier les annexes II et III de l'accord, conformément à l'article 17 de celui-ci.

¹ Décision 82/72/CEE du Conseil du 3 décembre 1981 concernant la conclusion de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (JO L 38 du 10.2.1982, p. 1).

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Les deux amendements suivants à apporter aux annexes de l'accord ont été proposés:

1) la Suisse a proposé d'abaisser le niveau de protection dont bénéficie le Loup gris (*Canis lupus*) en déplaçant cette espèce de l'annexe II («Espèces de faune strictement protégées») vers l'annexe III («Espèces de faune protégées» — régulation possible).

La Suisse justifie cette proposition par le fait que le nombre de Loups gris présents en Europe a augmenté considérablement depuis l'entrée en vigueur de la Convention, de sorte qu'il n'est plus nécessaire de prévoir une protection stricte. Cet amendement permettrait de gérer et de contrôler les populations de Loups gris (également en recourant à la chasse) sans que cela ne nécessite de dérogation au titre de l'article 9 de la Convention. Le niveau de protection dont bénéficie le Loup gris serait donc plus faible pour toutes les populations présentes sur le territoire couvert par les Parties à la Convention, quels que soient leur état de conservation et l'évolution de leurs effectifs. En substance, la proposition de la Suisse ramènerait la conservation des populations de Loups gris dans l'ensemble de l'Europe à ce plus petit dénominateur commun, et n'est pas conforme au statut de protection juridique dont jouit actuellement le Loup gris en vertu de la directive «Habitats».

Selon une étude récente², sur les neuf populations de Loups gris essentiellement transfrontières présentes dans l'Union et les pays voisins, seules trois sont de «préoccupation mineure», tandis que six sont «vulnérables» ou «quasi menacées». La population des Alpes occidentales/centrales couvrant la Suisse est «vulnérable» dans l'évaluation de la liste rouge de l'UICN.

S'il convient de reconnaître les difficultés que soulève la coexistence entre le Loup gris et l'homme du fait de l'augmentation des populations de Loups gris et de l'extension de leur aire de répartition, la proposition soumise par la Suisse d'abaisser le statut de protection du Loup gris dans toute l'Europe n'est cependant pas justifiée sur le plan scientifique et du point de vue de la conservation.

Toute proposition visant à modifier le statut de protection juridique du Loup gris en Europe devrait reposer sur une évaluation complète de son incidence sur l'état de conservation du Loup gris dans toute l'Europe. Il ressort des informations disponibles que, dans la plupart des États membres de l'UE, et en particulier dans ceux où cette espèce bénéficie d'une protection stricte, son état de conservation demeure défavorable.

En outre, les États membres de l'UE présenteront en 2019 des rapports actualisés sur l'état de conservation du Loup gris, comme l'exige l'article 17 de la directive «Habitats». Par conséquent, l'Union devrait reporter l'établissement d'une position concernant cette proposition d'amendement jusqu'à ce que ces données soient disponibles;

2) la Norvège a soumis une proposition visant à transférer la Bernache nonnette (*Branta leucopsis*) de l'annexe II («Espèces de faune strictement protégées») vers l'annexe III («Espèces de faune protégées» — régulation possible). La justification fournie par la Norvège à l'appui de cette proposition est que la population totale de Bernache nonnette a plus que décuplé entre 1980 et 2010 (passant de 110 000 à 1 319 000), notamment en raison de l'intensification de l'agriculture, qui a entraîné une forte augmentation de la quantité de nourriture disponible. Il n'est donc plus nécessaire de garantir une protection stricte à cette espèce dans l'ensemble de son aire de répartition.

² http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/152040/AGRI%20NEWS%20Issue10_2018_29%20August.pdf

Cette proposition n'est pas conforme au statut de protection juridique dont jouit actuellement la Bernache nonnette en vertu de la directive «Oiseaux», car cette espèce n'est pas inscrite à l'annexe II de ladite directive (où figurent les espèces susceptibles d'être chassées). Elle est en effet inscrite à l'annexe I de la directive «Oiseaux» (où sont énumérées les espèces nécessitant la désignation de zones de protection spéciale).

Un projet de plan de gestion monospécifique pour la Bernache nonnette est élaboré actuellement dans le cadre de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) afin de remédier à l'augmentation rapide de la population, et en particulier aux problèmes connexes causés par cette espèce (dommages à l'agriculture et risques pour la sécurité aérienne). Ce plan de gestion fournirait un cadre qui faciliterait la prise de décision dans les États de l'aire de répartition en ce qui concerne l'application des dérogations, y compris l'évaluation régulière de l'incidence cumulée des dérogations, ainsi que le suivi de l'état de la population et de l'évolution des dommages à l'agriculture ou des risques pour la sécurité aérienne. Il favoriserait le partage d'informations et, le cas échéant, la coordination des mesures de dérogation entre les États de l'aire de répartition, de manière à en améliorer l'efficacité et à éviter les effets indésirables sur les voies de migration. Le plan doit être adopté lors de la septième réunion des Parties à l'accord, qui se tiendra en décembre 2018.

Il convient que l'Union soutienne la proposition d'amendement de la Norvège visant à remédier à l'augmentation très rapide de la population de cette espèce, et en particulier aux problèmes connexes causés par celle-ci (dommages à l'agriculture et risques pour la sécurité aérienne), afin que les pays tiers Parties à la convention puissent appliquer des mesures de gestion de la population, y compris, en tant que de besoin, la chasse de cette espèce. Étant donné, cependant, qu'il n'est pas prévu à l'heure actuelle de modifier la directive «Oiseaux» et qu'il est impossible de le faire dans le bref délai requis par la convention (90 jours), l'Union devra indiquer qu'elle appliquera, pour le moment, des mesures de protection plus rigoureuses, conformément à l'article 12 de la Convention.

Il est dès lors nécessaire que le Conseil adopte une décision établissant les positions à prendre au nom de l'Union en vue de la trente-huitième réunion du comité permanent en ce qui concerne les propositions d'amendements susmentionnées.

La décision du comité permanent envisagée porte sur un domaine relevant de la compétence externe exclusive de l'Union européenne, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, étant donné qu'elle concerne un domaine déjà couvert en grande partie par des règles communes internes (à savoir les directives «Oiseaux» et «Habitats»).

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

La notion d'*«actes ayant des effets juridiques»* englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe

également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui «ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»³.

4.1.2. Application au cas d'espèce

Le comité permanent est une instance créée par l'accord.

L'acte que le comité permanent est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 6 de l'accord. L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement l'environnement.

La base juridique matérielle de la proposition de décision est donc l'article 192, paragraphe 1.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGÉ

Étant donné que l'acte du comité permanent modifiera les annexes II et III de l'accord, il convient de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la trente-huitième réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe en ce qui concerne des amendements aux annexes II et III de ladite convention

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne) (l'«accord») a été conclue, au nom de l'Union, par la décision 82/72/CEE du Conseil⁴ et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1982.
- (2) Conformément à l'article 17 de l'accord, le comité permanent peut adopter une décision pour modifier les annexes de l'accord.
- (3) Lors de sa trente-huitième réunion, qui se tiendra du 27 au 30 novembre 2018, le comité permanent doit adopter une décision relative à la modification des annexes II et III de l'accord.
- (4) Dès lors que la décision sera contraignante pour l'Union, il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité permanent.
- (5) La Norvège a soumis une proposition visant à transférer la Bernache nonnette (*Branta leucopsis*) de l'annexe II de l'accord («Espèces de faune strictement protégées») vers son annexe III («Espèces de faune protégées»).
- (6) Les données scientifiques les plus récentes disponibles sur la taille et la répartition des populations de Bernache nonnette, ainsi que sur les menaces qui pèsent sur elles, indiquent que la population totale de cette espèce a plus que décuplé entre les années 1980 et l'année 2010, et que son état de conservation est désormais stabilisé.
- (7) Il convient que l'Union soutienne cette proposition afin de remédier à l'augmentation très rapide de la population de cette espèce dans l'ensemble de son aire de répartition. Toutefois, la proposition n'est pas conforme au statut de protection dont jouit actuellement la Bernache nonnette en vertu de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Étant donné qu'il n'est pas prévu à l'heure actuelle de modifier cette directive et qu'il est impossible de le faire dans le bref délai fixé par la convention

⁴ JO L 38 du 10.2.1982, p. 1.

(90 jours), l'Union appliquera, pour le moment, des mesures de protection plus rigoureuses, conformément à l'article 12 de la Convention.

- (8) La Suisse a soumis une proposition visant à transférer le Loup gris (*Canis lupus*) de l'annexe II de l'accord («Espèces de faune strictement protégées») vers son annexe III («Espèces de faune protégées»).
- (9) Il n'est pas justifié, sur le plan scientifique et du point de vue de la conservation, de ramener le statut de protection des populations de Loup gris au plus petit dénominateur commun. Les données scientifiques les plus récentes disponibles sur la taille et la répartition des populations de Loup gris européennes, ainsi que sur les menaces qui pèsent sur elles, indiquent que, sur les neuf populations de Loups gris essentiellement transfrontières présentes dans l'Union et les pays voisins, seules trois sont de «préoccupation mineure», tandis que six sont «vulnérables» ou «quasi menacées». La population des Alpes occidentales/centrales couvrant la Suisse est «vulnérable» dans l'évaluation de la liste rouge de l'UICN.
- (10) Des données actualisées sur l'état de conservation du Loup gris dans l'Union seront disponibles en 2019, grâce aux rapports élaborés en vertu de l'article 17 de la directive «Habitats». L'Union devrait dès lors s'efforcer de faire en sorte que le vote du comité permanent sur la proposition de la Suisse soit reporté jusqu'à ce que ces données soient disponibles,

(11)

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la trente-huitième réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe est la suivante:

- soutenir la proposition visant à transférer la Bernache nonnette (*Branta leucopsis*) de l'annexe II de l'accord («Espèces de faune strictement protégées») vers son annexe III («Espèces de faune protégées»). Pour le moment, l'Union appliquera des mesures de protection plus rigoureuses pour cette espèce, conformément à l'article 12 de l'accord;
- chercher à obtenir le soutien des autres Parties contractantes à la convention pour faire en sorte que le vote sur la proposition visant à transférer le Loup gris (*Canis lupus*) de l'annexe II («Espèces de faune strictement protégées») vers l'annexe III («Espèces de faune protégées») soit reporté jusqu'à ce que des données actualisées sur l'état de conservation du Loup gris dans l'Union soient disponibles.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*