COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.7.2021
COM(2021) 426 final

2021/0243 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la huitième réunion des parties à l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie en ce qui concerne certains amendements de l'annexe 3 dudit accord

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union lors de la huitième réunion des parties à l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) en ce qui concerne certains amendements à son annexe 3.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. L'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie

L'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) vise à la conservation des oiseaux d'eau migrateurs et de leurs habitats en Afrique, en Europe, au Moyen-Orient, en Asie centrale, au Groenland et dans l'archipel canadien.

Établi dans le cadre de la convention sur les espèces migratoires (CMS) et administré par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), il réunit des pays et, plus largement, la communauté internationale active dans la conservation, avec l'objectif d'établir une gestion et une conservation coordonnées des espèces d'oiseaux migrateurs tout au long de leur parcours migratoire.

Il est entré en vigueur le 1er novembre 1999. L'Union européenne est partie contractante à cet accord depuis le 1er octobre 2005[1]. À ce jour, l'accord compte 82 parties contractantes, dont 44 en Eurasie (y compris l'Union européenne) et 38 en Afrique. 24 États membres de l'Union sont parties à cet accord[2].

La directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive «Oiseaux»)[3] met en œuvre dans la législation de l'Union européenne les engagements définis dans l'accord. Cette directive a trait à la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est applicable. Elle a pour objet la protection et la conservation de ces espèces et en réglemente l'exploitation.

2.2. La réunion des parties

La réunion des parties (RdP) constitue l'organe de décision principal concernant l'accord. Il est habilité à réviser les annexes de l'accord et se réunit tous les trois ans. Chaque partie dispose d'une voix, mais les organisations régionales économiques telles que l'Union européenne exercent leur droit de vote au moyen d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres qui sont parties à l'accord. Tout amendement à une annexe doit être adopté à la majorité des deux tiers des parties présentes à la réunion.

La huitième réunion des parties à l'accord se tiendra du 5 au 8 octobre 2021 en Hongrie.

2.3. L'acte envisagé de la réunion des parties

Du 5 au 8 octobre 2021, lors de sa huitième session, la réunion des parties devrait adopter la résolution 8.xx relative à l'adoption d'amendements aux annexes de l'accord sur la

[1] Décision 2006/871/CE du Conseil du 18 juillet 2005 relative à la conclusion par la Communauté européenne de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, JO L 345 du 8.12.2006, p. 24.

[2] Trois États membres ne sont pas parties à l'accord: l'Autriche, Malte et la Pologne.

[3] JO L 20 du 26.01.2010, p. 7 - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:FR:PDF.

conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie conformément à l'article X, paragraphe 5, de l'accord (l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé a pour but de modifier l'annexe 3 (plan d'action) de l'accord. Si l'annexe 2 comprend la liste des oiseaux migrateurs auxquels s'applique l'accord, l'annexe 3 précise les actions que les parties entreprennent concernant les espèces prioritaires. Ces espèces prioritaires sont énumérées dans le tableau 1 de l'annexe 3 selon certains critères énoncés dans le même tableau.

L'article II de l'accord dispose que: *«Les parties prennent des mesures coordonnées pour maintenir ou rétablir les espèces d'oiseaux d'eau migrateurs dans un état de conservation favorable. À ces fins, elles prennent, dans les limites de leur juridiction nationale, les mesures prescrites à l'article III, ainsi que les mesures particulières prévues dans le plan d'action prévu à l'article IV du présent accord».*

L'acte envisagé entrera en vigueur et deviendra contraignant pour toutes les parties le quatre-vingt-dixième jour après son adoption par la réunion des parties, excepté pour les parties qui auront émis une réserve. Durant la période des quatre-vingt-dix jours, toute partie peut, par notification écrite au dépositaire, formuler une réserve au sujet d'un amendement à une annexe.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position à adopter au nom de l'Union européenne est de soutenir l'adoption de l'acte envisagé lors de la huitième session de la réunion des parties.

Les amendements proposés en ce qui concerne le tableau 1 de l'annexe 3 contenu dans l'acte envisagé ont été soumis par le Royaume-Uni, sur la base des recommandations du comité technique et consistent à:

(1) créer et ajouter une nouvelle catégorie f) pour les populations des espèces inscrites dans la catégorie 3 de la colonne A et dans la catégorie 2 de la colonne B du tableau 1 qui figure dans l'annexe 3 de l'accord, lorsque les données les concernant sont insuffisantes, par exemple lorsqu'aucune information n'est disponible sur la tendance évolutive de ces populations;

(2) marquer par le symbole «()» dans le tableau 1 les catégories pour lesquelles la tendance statistique est incertaine et la taille de la population inconnue; et

(3) changer les catégories de populations en fonction des preuves rassemblées dans le cadre de la 8^{e} édition du rapport sur l'état de conservation de l'AEWA.

Les amendements proposés présentés aux points 1 et 2 ci-dessus se fondent sur le principe de précaution, puisqu'ils permettront que l'absence d'informations sur la tendance d'une population soit dûment prise en compte dans l'énumération des populations, assurant ainsi un plus haut niveau de protection selon les besoins. Ces amendements seront approuvés au nom de l'Union européenne par la Commission, conformément à l'article 3, paragraphes 1 et 3, de la décision 2006/871/CE du Conseil du 18 juillet 2005 relative à la conclusion par la Communauté européenne de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie.

En ce qui concerne les amendements proposés au point 3 ci-dessus, ils consistent en des modifications de l'inscription d'un certain nombre d'espèces et de leurs populations. Parmi ces propositions d'amendements à l'annexe 3 de l'accord, la modification de l'inscription de cinq populations de quatre espèces n'est pas conforme à la législation de l'UE (directive Oiseaux). Ces amendements prévoient:

– le passage de la colonne B1 à colonne A3 du tableau 1 pour:

- deux populations (Islande/Royaume-Uni et Irlande; mer Noire et Turquie) d'oie cendrée (*Anser anser*),
- la population de la mer Noire et de la Méditerranée est de nette rousse (*Netta rufina*),
- la population de Sibérie centrale et orientale/Asie du sud-ouest et d'Afrique de l'est et du sud de pluvier argenté (*Pluvialis squatarola squatarola*);

– dans la colonne A du tableau 1, le passage du critère 4 au critère 3c en ce qui concerne la population d'Europe du sud-est et d'Asie de l'ouest/Asie du sud-ouest et Afrique du nord-est d'huîtrier pie (*Haematopus ostralegus longipes*).

Ces modifications proposées pour les cinq populations de ces quatre espèces signifient que la chasse ne sera pas autorisée au titre de l'accord, bien qu'il s'agisse d'espèces chassables au titre de la directive Oiseaux puisqu'elles sont énumérées à l'annexe II, partie b, de cette directive. Ces amendements nécessitent donc une protection juridique plus élevée que celle prévue dans la législation de l'UE.

Si les modifications proposées étaient accompagnées d'un astérisque «*», cela indiquerait que la chasse de ces espèces pourrait continuer de manière durable dans le contexte d'un plan d'action international de mise en œuvre des principes de gestion adaptative des prélèvements. Par conséquent, la réserve de l'Union à cet égard pourra être levée une fois qu'un mécanisme de gestion adaptative des prélèvements, conforme aux dispositions de l'article 7 de la directive Oiseaux, aura été mis en place dans le cadre d'une instance internationale. Cependant, un astérisque «*» n'est présent dans aucun des amendements proposés.

Tous les amendements proposés sont approuvés au nom de l'Union européenne conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE. Toutefois, conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la décision 2006/871/CE du Conseil du 18 juillet 2005, la Commission émettra une réserve concernant les amendements proposés en ce qui concerne les cinq populations des quatre espèces susmentionnées, ainsi qu'elle l'a fait pour des amendements ayant des effets similaires lors des sessions précédentes de la réunion des parties, ces amendements nécessitant une modification de la directive Oiseaux qui ne peut être réalisée dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de leur adoption par la réunion des parties.

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 que les 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*»[4].

4.1.2. Application en l'espèce

La réunion des parties est une instance créée par un accord, en l'occurrence l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie.

L'acte que la réunion des parties est appelée à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international et est de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, à savoir la directive Oiseaux. En effet, en particulier dans le domaine de la chasse, certaines mesures que les parties doivent prendre à l'égard d'espèces prioritaires figurant dans le tableau 1 de l'annexe 3 de l'accord ne sont pas toujours compatibles avec les dispositions de la directive Oiseaux applicables à ces mêmes espèces. Autrement dit, si une espèce inscrite à l'annexe II de la directive Oiseaux ne peut plus être chassée au titre de l'AEWA, il y a lieu de modifier cette directive.Aux termes de l'article 3 de la décision 2006/871/CE du Conseil du 18 juillet 2005 relative à la conclusion par la Communauté européenne de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, pour les questions relevant de la compétence communautaire, la Commission est autorisée à approuver, au nom de la Communauté, les amendements aux annexes de l'accord adoptés conformément à son article X, paragraphe 5. Cette autorisation se limite toutefois aux amendements qui, en matière de conservation des oiseaux sauvages et de leurs habitats naturels, sont compatibles avec la législation communautaire et n'entraînent pas de modification de celle-ci.

Puisque les amendements proposés au tableau 1 de l'annexe 3 de l'accord concernant les quatre espèces suivantes: oie cendrée (*Anser anser*), nette rousse (*Netta rufina*), pluvier argenté (*Pluvialis squatarola squatarola*) et l'huîtrier pie (*Haematopus ostralegus longipes*) nécessiteraient une modification de la directive Oiseaux, une décision du Conseil s'impose pour établir la position à prendre à cet égard, au nom de l'Union, lors de la huitième session de la réunion des parties à l'accord[5].

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 d'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 en l'espèce

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

---

[4] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, *Allemagne/Conseil*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

[5] Les amendements ne nécessitant pas de modification de la directive Oiseaux peuvent être approuvés par la Commission conformément à la décision 2006/871/CE du Conseil.

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

4.3. Conclusion

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

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que l'acte envisagé de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie modifiera son annexe 3, il convient de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

2021/0243 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la huitième réunion des parties à l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie en ce qui concerne certains amendements de l'annexe 3 dudit accord

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) l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (l'«accord») est entré en vigueur le 1er novembre 1999 et a été approuvé au nom de la communauté européenne par la décision 2006/871/CE du Conseil[6].

(2) En vertu de l'article X, paragraphe 5, de l'accord, la réunion des parties peut adopter des amendements aux annexes dudit accord.

(3) La huitième réunion des parties, qui se tiendra du 5 au 8 octobre 2021, devrait adopter une résolution sur l'adoption d'amendements de l'annexe 3 de l'accord.

(4) Il y a lieu d'arrêter la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la session de la réunion des parties, car la résolution sera contraignante pour l'Union et de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, et plus précisément la directive Oiseaux

(5) Les amendements qu'il est proposé d'apporter à l'annexe 3 de l'accord présentés par le Royaume-Uni et exposés dans le projet de résolution 8.xx concernant les quatre espèces suivantes: oie cendrée (*Anser anser*), nette rousse (*Netta rufina*), pluvier argenté (*Pluvialis squatarola squatarola*) et huîtrier pie (*Haematopus ostralegus longipes*), qui ne sont pas conformes à la législation pertinente de l'UE (directive Oiseaux), devraient être approuvés au nom de l'Union car ils contribuent à rehausser le niveau de protection des populations de ces espèces en déclin. Toutefois, conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la décision 2006/871/CE du Conseil du 18 juillet 2005, la Commission devrait émettre une réserve à l'égard des amendements proposés en ce qui concerne les quatre espèces susmentionnées, ces amendements nécessitant une modification de la directive Oiseaux qui ne peut être réalisée dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date de leur adoption par la réunion des parties.

[6] JO L 157 du 8.12.2006, p. 24.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union au sein de la huitième réunion des parties à l'accord, consiste à voter en faveur de ce qui suit:

Les amendements qu'il est proposé d'apporter à l'annexe 3 de l'accord présentés par le Royaume-Uni et exposés dans le projet de résolution 8.xx de la huitième réunion des parties à l'accord concernant les quatre espèces suivantes: oie cendrée (*Anser anser*), nette rousse (*Netta rufina*), pluvier argenté (*Pluvialis squatarola squatarola*) et huîtrier pie (*Haematopus ostralegus longipes*) seront approuvés lors de la huitième réunion des parties au nom de l'Union européenne.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président