COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la quarante-deuxième réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe

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 quarante-deuxième 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 29 novembre au 2 décembre 2022. Il s'agit de prendre position sur l'adoption envisagée par le comité permanent (1) d'une décision relative à un amendement aux annexes II et III de la convention et (2) d'une décision concernant des propositions d'amendements au règlement intérieur du comité permanent.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe

La convention de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne) (ci-après 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 1er juin 1982. L'Union européenne est partie contractante à cet accord depuis le 1er septembre 1982[1]. 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 aux annexes ainsi que la révision du règlement intérieur du comité permanent est établie par une décision du Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission.

2.3. Actes envisagés du comité permanent

Lors de sa quarante-deuxième réunion, le comité permanent devrait adopter deux décisions ayant des effets juridiques pour l'Union européenne. La première concerne un amendement à l'annexe II et à l'annexe III de l'accord et la seconde porte sur des amendements au règlement intérieur du comité permanent.

2.3.1 Amendement à l'annexe II et à l'annexe III

Conformément à l'article 17 de l'accord, tout amendement aux annexes doit être adopté par une 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'objet de l'acte envisagé est d'amender les annexes II et III de l'accord, conformément à l'article 17 dudit accord.

[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.

2.3.2 Amendement au règlement intérieur du comité permanent

Conformément à l'article 13, paragraphe 6, de l'accord, le comité permanent établit son règlement intérieur. Conformément à son article 21, le règlement intérieur peut être amendé à la majorité des deux tiers des voix exprimées. L'acte envisagé a pour objet d'amender le règlement intérieur.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Amendement à l'annexe II et à l'annexe III

La Suisse a proposé un amendement aux annexes de l'accord. La proposition envisage d'abaisser le niveau de protection du loup (*Canis lupus*) en transférant cette espèce de l'annexe II (espèces de faune strictement protégées) à l'annexe III (espèces de faune protégées – une régulation est possible). L'inscription des espèces animales à l'annexe II ou à l'annexe III est fondée sur les données scientifiques disponibles au moment de la négociation de l'accord et sur les listes des mammifères, oiseaux, amphibiens et reptiles menacés en Europe, établies par le comité européen pour la sauvegarde de la nature et des ressources naturelles, qui relève du Conseil de l'Europe[2]. Aucun critère d'inscription de nouvelles espèces ou de suppression d'espèces dans les annexes n'a été adopté dans le cadre de l'accord.

En 2018 déjà, la Suisse avait proposé un amendement similaire, visant à permettre la gestion et le contrôle des loups sans qu'il soit nécessaire de recourir à des dérogations au titre de l'article 9 de la convention. Le principal argument avancé à l'appui de la proposition était que le nombre de loups en Europe a considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur de la convention et qu'une protection stricte n'est donc pas nécessaire. Lors de la 38e réunion du comité permanent, le président a décidé de ne pas mettre la proposition aux voix, après avoir constaté qu'un nombre important de parties n'étaient pas prêtes à prendre position sur la question. La Suisse a annoncé qu'elle souhaitait reprendre la proposition une fois disponibles les rapports pertinents au titre de la convention de Berne [rapports au titre de la résolution nº 8 (2012) sur le statut de sauvegarde des espèces et des habitats] et de la législation de l'Union (rapports au titre de l'article 17 de la directive «Habitats»[3]).

La proposition actuelle de la Suisse présente la même argumentation que la proposition de 2018. Elle se fonde sur l'évolution positive de la situation de l'espèce en Europe et sur la nécessité alléguée d'harmoniser le statut de protection qui lui est accordé au titre de la convention en raison des réserves émises par certaines parties contractantes à l'égard du statut de protection stricte du loup. Si elle était adoptée, la proposition aboutirait effectivement à l'application du statut de protection le plus bas pour les populations de loups en Europe, indépendamment des différents états de conservation et tendances en la matière qui sont observés sur le territoire des parties et dans les régions biogéographiques.

Depuis 2018, des informations actualisées sur l'état de conservation de l'espèce sont disponibles.

Les évaluations les plus récentes selon les critères de la liste rouge de l'UICN remontent à 2018. Sur les neuf populations de loups essentiellement transfrontalières présentes dans l'Union européenne et dans ses pays voisins, seules trois sont classées dans la catégorie «préoccupation mineure», tandis que six sont «vulnérables» ou «quasi menacées»[4]. La

[2] Voir le rapport explicatif concernant la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (https://rm.coe.int/16800ca431).

[3] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *Journal officiel L 206 du 22.7.1992*.

[4] https://www.iucnredlist.org/species/3746/144226239

population des Alpes centrales-occidentales couvrant la Suisse et la population scandinave couvrant la Norvège sont toutes deux «vulnérables» selon l'évaluation de la liste rouge de l'UICN.

En outre, en 2020, l'évaluation de l'état de conservation du loup réalisée au niveau de l'Union sur la base des rapports présentés par les États membres montre que l'espèce se trouve toujours dans un état de conservation défavorable-inadéquat dans 6 des 7 régions biogéographiques de l'Union[5]. Bien que l'évolution de la population et de l'aire de répartition s'améliore d'une manière générale, ce qui montre que l'espèce recolonise certaines parties de son aire de répartition historique, elle n'a pas encore atteint un état de conservation favorable dans la plupart des États membres et des régions biogéographiques[6]. L'espèce reste soumise à d'importantes menaces et pressions, notamment à des niveaux élevés de mortalité due à l'homme (plus précisément au braconnage).

En 2021, les résultats des rapports établis au titre de la résolution nº 8 (2012) de la convention de Berne ont également été rendus publics[7]. L'établissement de rapports sur l'état de conservation pour la période 2013-2019 était en phase d'essai et toutes les parties contractantes n'ont pas participé à cet exercice. La Suisse et la Norvège, pays de l'aire de répartition des populations de loups transfrontières présentes également sur le territoire des États membres de l'Union, ont transmis leurs rapports. En Suisse, l'état de conservation du loup est déclaré défavorable-inadéquat pour la région biogéographique continentale, l'une des deux régions biogéographiques du pays. La Norvège a déclaré un état de conservation inconnu pour l'espèce dans ses deux régions biogéographiques.

L'Union européenne est pleinement consciente des difficultés que soulève la coexistence du loup et de l'homme du fait de l'augmentation des populations de loups et de l'extension de leur aire de répartition. Ces difficultés requièrent de la vigilance et un suivi continu de la situation. Sur la base des résultats de ce suivi, il pourrait être nécessaire d'envisager d'autres mesures, y compris une évaluation du cadre actuel de conservation du loup. L'Union européenne évaluera la situation en tenant compte des résultats de la prochaine réunion du comité permanent. Toutefois, à ce stade, compte tenu des données récentes, présentées ci-dessus, la proposition de la Suisse d'abaisser le statut de protection du loup dans toute l'Europe n'est pas justifiée sur le plan scientifique ni du point de vue de la conservation. La proposition n'est pas non plus conforme au statut de protection juridique dont jouit actuellement l'espèce en vertu de l'annexe IV de la directive «Habitats». Le principal objectif de la convention de Berne et de la directive «Habitats», qui consiste à assurer le retour de l'espèce à un état de conservation favorable et le maintien de cet état de conservation, n'est pas atteint. Le statut de protection juridique stricte semble nécessaire pour soutenir les efforts visant à éliminer les menaces majeures pesant sur l'espèce. Le cadre juridique existant permet une reconstitution continue de l'espèce et fournit aux parties les outils nécessaires pour remédier aux problèmes spécifiques, y compris la possibilité d'accorder des dérogations en vertu de l'article 9 de la convention (et de l'article 16 de la directive «Habitats»), dans le respect des conditions requises[8].

---

5 https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus&region

6 En 2019, les États membres ont signalé que le loup se trouvait dans un état de conservation favorable dans 18 des 39 parties nationales des régions biogéographiques où l'espèce était présente.

7 Document T-PVS/PA (2020) 03 – Rapports au titre de la résolution nº 8 (2012) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) et tableaux de bord récapitulatifs nationaux présentant les données communiquées par les parties contractantes à la convention non membres de l'Union (https://www.coe.int/fr/web/bern-convention/national-summary-dashboards)

8 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-fr/format-PDF/source-search

La proposition de la Suisse harmoniserait la protection du loup dans le cadre de la convention de Berne en appliquant partout le statut de protection le plus bas. À la lumière des évaluations de l'état de conservation les plus récentes, il est souhaitable de renforcer la coopération internationale entre les parties ayant en commun des populations de loups transfrontières, ce qui pourrait aboutir à la levée des réserves existantes et à une meilleure coordination des efforts de conservation et de gestion. Il convient de noter que la Suisse et la Norvège n'ont formulé aucune réserve, de sorte qu'il n'y a pas d'incohérence entre le statut de protection juridique du loup dans ces pays et son statut de protection juridique dans les États membres avec lesquels lesdits pays ont en commun des populations de loups.

Dès lors, compte tenu des dernières données scientifiques disponibles et conformément au cadre juridique actuel de l'Union, l'Union européenne devrait s'opposer à la proposition de la Suisse visant à transférer le loup (*Canis lupus*) de l'annexe II de l'accord, relative aux espèces de faune strictement protégées, à son annexe III, relative aux espèces de faune protégées. Toutefois, elle examinera régulièrement l'évolution de la population de loups et les difficultés liées à sa coexistence avec l'homme.

3.2. Amendements au règlement intérieur du comité permanent

En 2020 et 2021, en raison de la pandémie de COVID-19, le comité permanent de l'accord s'est réuni au moyen d'une plateforme en ligne. L'expérience a été positive, mais a révélé la nécessité d'adapter les règles, les outils et les processus décisionnels existants aux nouvelles méthodes de travail et aux nouveaux besoins en la matière. Le secrétariat, en coopération avec le bureau de la convention de Berne, a proposé plusieurs amendements au règlement intérieur du comité permanent [document **TPVS/Inf(2022)29**], établi conformément à l'article 13, paragraphe 6, de l'accord.

Outre des modifications rédactionnelles mineures proposées dans un souci de précision et de cohérence linguistiques, les amendements proposés concernent:

- **Article 1 – Réunions**: introduction de la possibilité de tenir des réunions virtuelles à distance et d'organiser des votes électroniques;
- **Article 2 – Convocations**: réduction du délai de convocation d'une réunion du comité permanent (de deux mois) à six semaines;
- **Article 6 – Documentation**: clarification concernant l'utilisation des technologies de l'information pour préparer et transmettre des documents de réunion aux parties contractantes, y compris pour les besoins d'une procédure écrite ou d'une procédure écrite simplifiée (procédure de silence);
- **Article 7 – Quorum**: clarification concernant ce qui constitue un quorum (plus de la moitié des parties contractantes);
- **Article 8 – Votes**: précisions sur les modalités de vote et de vote dans le cadre d'une procédure écrite;
- **Article 11 – Présidence**: précisions sur la procédure de vote et la majorité pour l'élection des membres du bureau, dans le cas où un troisième tour de scrutin est nécessaire;

- **Article 19 – Bureau**: inclusion de l'exigence d'un quorum pour les délibérations du bureau et inclusion d'un point 19 c. afin de clarifier les fonctions spécifiques du bureau;
- **Annexe 1 relative aux règles applicables aux visites sur les lieux:** inclusion d'une obligation pour la partie contractante et le plaignant de donner leur accord sur l'expert désigné pour la mission et sur le mandat établi pour celle-ci, ainsi que de l'obligation pour le pays hôte de prendre en charge les frais de transport local, d'interprétation et de traduction des documents;
- **Annexe 2 relative aux règles applicables à la médiation**: inclusion d'exigences similaires à celles applicables aux visites sur les lieux.

Tous les amendements proposés qui concernent la possibilité de tenir des réunions virtuelles à distance et de mettre en œuvre des procédures écrites sont conformes aux pratiques en vigueur pour d'autres accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement et sont nécessaires pour faire en sorte que les méthodes de travail des accords soient adaptées au travail virtuel.

Il est proposé de réduire à six semaines le délai de convocation d'une réunion du comité permanent afin de permettre une plus grande flexibilité, au cas où une réunion extraordinaire du comité permanent se révélerait nécessaire. Étant donné que, dans la pratique, le principal organe décisionnel de l'accord se réunit une fois par an, le recours à cette disposition ne devrait être qu'exceptionnel.

Les amendements proposés clarifiant les fonctions du bureau, les responsabilités des pays d'accueil en matière d'enquêtes sur place et de visites de médiation et l'accord requis sur le mandat et le choix des experts découlent des pratiques existantes dans le cadre du fonctionnement de l'accord. Ces règles, jusqu'à présent non écrites, ont été largement mises en œuvre et largement acceptées par les parties contractantes.

Par conséquent, l'Union européenne devrait soutenir toutes les propositions d'amendements au règlement intérieur du comité permanent.

Compte tenu de ce qui précède, il est nécessaire que le Conseil arrête une décision pour définir la position à adopter au nom de l'Union en vue de la quarante-deuxième réunion du comité permanent, tant sur la proposition d'amendement aux annexes de l'accord que sur les propositions d'amendements au règlement intérieur du comité permanent. Les propositions d'amendements au règlement intérieur ne nécessiteront pas de modification du droit de l'Union en vigueur.

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*»[9].

4.1.2. Application au cas d'espèce

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

Les actes que le comité permanent est appelé à adopter sont des actes ayant des effets juridiques. Les actes envisagés seront contraignants en vertu du droit international, conformément à l'article 6 de l'accord. Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient 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 au cas d'espèce

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

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 son article 218, paragraphe 9.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que les actes du comité permanent modifieraient les annexes II et III de l'accord et le règlement intérieur du comité permanent, il conviendrait de les publier au *Journal officiel de l'Union européenne*, s'ils sont adoptés.

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

2022/0332 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la quarante-deuxième réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe

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) (ci-après l'«accord») a été conclue, au nom de l'Union, par la décision 82/72/CEE du Conseil[10] et est entrée en vigueur le 1er septembre 1982.

(2) Conformément à l'article 17 de l'accord, le comité permanent peut adopter une décision pour amender les annexes de l'accord.

(3) Lors de sa quarante-deuxième réunion, qui se tiendra du 29 novembre au 2 décembre 2022, le comité permanent doit adopter une décision relative à un amendement aux annexes II et III de l'accord.

(4) Conformément à l'article 13, paragraphe 6, de l'accord, le comité permanent a établi son règlement intérieur et, conformément à l'article 21 dudit règlement intérieur, le comité permanent peut l'amender.

(5) Le comité permanent, lors de sa quarante-deuxième réunion, qui se déroulera du 29 novembre au 2 décembre 2022, est également invité à adopter des amendements à son règlement intérieur.

(6) Dès lors que les deux décisions seront contraignantes pour l'Union, il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité permanent.

(7) La Suisse a soumis une proposition visant à transférer le loup (*Canis lupus*) de l'annexe II de l'accord, relative aux espèces de faune strictement protégées, à son annexe III, relative aux espèces de faune protégées.

(8) À la lumière des données actuelles, il n'est pas justifié, sur le plan scientifique et du point de vue de la conservation, d'abaisser le statut de protection de toutes les populations de loups. L'état de conservation de l'espèce reste variable au sein du continent et est jugé favorable dans seulement 18 des 39 parties nationales des régions biogéographiques de l'Union. Cet état de fait est confirmé par les dernières informations scientifiques disponibles sur l'état de conservation de l'espèce, issues des rapports établis en vertu de l'article 17 de la directive «Habitats» et de la résolution

[10] JO L 38 du 10.2.1982, p. 1.

nº 8 (2012) de la convention de Berne. Les menaces qui continuent de peser sur l'espèce, y compris les menaces émergentes telles que les clôtures frontalières et l'hybridation du loup et du chien, justifient également le maintien du statut de protection stricte.

(9) Par conséquent, l'Union devrait s'opposer à la proposition suisse.

(10) Le secrétariat de l'accord, en coopération avec le bureau, a proposé plusieurs amendements au règlement intérieur du comité permanent, notamment pour adapter les méthodes et procédures de travail de l'accord aux nouveaux outils et méthodes de travail virtuels.

(11) Les amendements proposés au règlement intérieur correspondent à des pratiques déjà appliquées dans le cadre d'autres accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement ou à des pratiques existantes dans le cadre de l'accord, qui sont largement acceptées.

(12) Dès lors, il convient que l'Union soutienne toutes les propositions d'amendements au règlement intérieur,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la quarante-deuxième 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:

(1) s'opposer à la proposition visant à transférer le loup (*Canis lupus*) de l'annexe II relative aux espèces de faune strictement protégées à l'annexe III relative aux espèces de faune protégées;

(2) soutenir les propositions d'amendements au règlement intérieur du comité permanent figurant dans le document TPVS/Inf(2022)29.

Article 2

En fonction de l'évolution de la situation lors de la quarante-deuxième réunion du comité permanent, les représentants de l'Union pourraient, en concertation avec les États membres lors de réunions de coordination tenues sur place, convenir d'affiner la position visée à l'article 1er, point 2, sans que le Conseil doive adopter une nouvelle décision.

Article 3

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président