



Bruxelles, le 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la quarantième
réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie
sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne)**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne une décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la quarantième 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 1^{er} au 4 décembre 2020, en liaison avec l'adoption envisagée, par le comité permanent, de deux décisions concernant deux amendements à la convention et l'établissement d'un accord partiel élargi.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

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

La convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (ci-après la «convention») 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. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982.

L'Union européenne est partie contractante à la convention depuis le 1^{er} septembre 1982¹. Il y a actuellement 51 parties contractantes à la convention, dont tous les États membres de l'UE.

2.2. Comité permanent

Le comité permanent est l'organe de décision de la convention, dont il est chargé de suivre l'application. Ses fonctions sont énumérées aux articles 13, 14 et 15 de la convention. 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.

Conformément à l'article 16 de la convention, un amendement aux articles 13 à 24 de la convention est adopté à la majorité des trois quarts des parties au sein du comité permanent, après quoi il est soumis au Comité des Ministres pour approbation.

Conformément à l'article 14 de la convention, le comité permanent peut formuler des propositions visant à améliorer l'efficacité de la convention. Le comité permanent peut par conséquent décider de proposer au Comité des Ministres l'adoption d'un accord partiel élargi visant à améliorer l'application de la convention. Conformément à l'article 8 *ter* du règlement intérieur, cette décision du comité permanent est prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

2.3. Acte envisagé du comité permanent

Du 1^{er} au 4 décembre 2020 se tiendra à Strasbourg (France) la quarantième réunion du comité permanent, qui devrait à l'occasion adopter des décisions concernant:

- l'amendement de la convention en vue d'introduire des clauses financières (le «premier acte envisagé») et
- l'établissement d'un accord partiel élargi concernant le fonds pour la mise en œuvre de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (le «deuxième acte envisagé»).

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.

L'objectif du premier acte envisagé est de modifier la convention afin d'introduire un mécanisme financier par lequel le comité permanent déterminerait un barème des contributions financières obligatoires pour les parties afin de compléter la dotation du budgetaire ordinaire du Conseil de l'Europe.

Conformément à l'article 16 de la convention, le premier acte envisagé entrera en vigueur pour toutes les parties après approbation par le Comité des Ministres, le trentième jour après la notification par les parties contractantes de leur acceptation.

L'objectif du second acte envisagé est de renforcer la coopération intergouvernementale en vue de la mise en œuvre de la convention de Berne, notamment par la mise en place d'une contribution financière obligatoire pour les parties à l'accord partiel élargi.

Conformément à l'article 20, point d, du statut du Conseil de l'Europe et à l'article 2 du guide du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relatif aux procédures et méthodes de travail, à la suite de la décision du comité permanent, le second acte envisagé entre en vigueur pour toutes les parties à l'accord partiel élargi après l'adoption par le Comité des Ministres à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Conseil des Ministres, à condition que soit atteint un nombre minimal de signataires. À moins que le Comité des Ministres en décide autrement, le nombre minimal est fixé à un tiers des États membres du Conseil de l'Europe, ce qui correspond actuellement à 16 pays.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Conformément à la résolution n° 9 (2019) de la trente-neuvième réunion du comité permanent, adoptée le 6 décembre 2019, sur le financement de la convention de Berne concernant l'établissement d'un nouveau système de contributions financières obligatoires par les parties, un groupe de travail intersessions d'experts a été créé pour aider le Secrétariat à présenter des propositions en vue d'une part de l'inclusion de clauses financières au moyen d'amendements aux articles de la convention de Berne et d'autre part de l'établissement d'un accord partiel élargi, qui feront l'objet d'un examen lors de la quarantième réunion du comité permanent.

La dotation ordinaire du Conseil de l'Europe à la convention de Berne a progressivement diminué au fil des ans, au point que les fonctions de la convention de Berne ne peuvent être assurées sans contributions volontaires substantielles des parties, qui sont également en déclin. Il est donc essentiel d'établir une source de financement fiable pour la convention.

La proposition visant à modifier la convention afin d'inclure un mécanisme visant à établir une contribution obligatoire est conforme aux dispositions de la plupart des accords environnementaux multilatéraux et devrait donc être soutenue sur le principe. Néanmoins, dans le contexte d'autres accords multilatéraux sur l'environnement, une distinction est habituellement faite entre le budget de base et le budget programmatique, seul le premier étant soumis à des contributions obligatoires. La proposition d'amendement de la convention ne précise pas si le mécanisme à mettre en place adopterait une telle approche. L'amendement proposé ne précise pas non plus le barème des contributions à appliquer. L'Union devrait donc s'abstenir de soutenir l'amendement dans sa forme actuelle mais privilégier un report du vote sur ce point afin qu'une période de négociation permette de peaufiner le texte de l'amendement proposé afin de clarifier ces points.

Vu la durée nécessaire à la négociation et à l'entrée en vigueur de l'amendement proposé, une solution plus immédiate est à rechercher. L'Union devrait donc soutenir la proposition visant à établir un accord partiel élargi afin de permettre aux parties et aux non-membres qui le

souhaitent d'adhérer à l'accord actuel et ainsi de soutenir les activités liées à la mise en œuvre de la convention.

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*»².

4.1.2. Application en l'espèce

Le comité permanent est une instance créée par la convention.

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 la convention.

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de la convention.

En conséquence, la base juridique procédurale de 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 finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant 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 finalité 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.

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, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

² 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. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que les actes envisagés du comité permanent doivent être approuvés par le comité des ministres, il ne convient pas de les publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après leur adoption.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la quarantième réunion du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne)

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 (ci-après la «convention») a été conclue, au nom de l'Union, par la décision 82/72/CEE du Conseil³ et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1982.
- (2) Conformément à l'article 16 de la convention, le comité permanent peut adopter des amendements à la convention qui seront soumis au comité des ministres pour approbation.
- (3) Conformément à l'article 14 de la convention, qui dispose que le comité permanent des parties contractantes à la convention de Berne est chargé de suivre l'application de celle-ci et qu'il peut faire des propositions visant à en améliorer l'efficacité, le comité permanent peut décider de proposer au Comité des Ministres l'établissement d'un accord partiel élargi à des fins d'amélioration de l'application de la convention.
- (4) Le comité permanent, lors de sa quarantième réunion du 1^{er} au 4 décembre 2020, devrait adopter des décisions relatives à la modification de la convention afin d'y inclure des clauses financières et à l'établissement d'un accord partiel élargi concernant le Fonds pour la mise en œuvre de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.
- (5) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité permanent, étant donné que ses décisions seront contraignantes pour l'Union.
- (6) Le Secrétariat a présenté une proposition visant à modifier la convention afin d'introduire un mécanisme de financement qui prévoit que le comité permanent déterminerait un barème de contributions financières obligatoires pour les parties afin de compléter la dotation du budget ordinaire du Conseil de l'Europe.
- (7) Conformément à l'article 16 de la convention, cet amendement entre en vigueur pour toutes les parties après approbation par le Comité des Ministres, le trentième jour après la notification par les parties contractantes de leur acceptation.
- (8) Le Secrétariat a également présenté une proposition visant à renforcer la coopération intergouvernementale en matière de mise en œuvre de la convention de Berne par

³ JO L 38 du 10.2.1982, p. 1.

l'établissement d'un accord partiel élargi, qui inclurait une contribution financière obligatoire pour les parties cet accord partiel élargi.

- (9) Conformément à l'article 20, point d), du statut du Conseil de l'Europe et à l'article 2 du guide du comité des ministres du Conseil de l'Europe relatif aux procédures et méthodes de travail, à la suite d'une décision du comité permanent, l'accord partiel élargi proposé entre en vigueur pour toutes les parties à cet accord après adoption par le Comité des Ministres à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Conseil des Ministres, à condition que soit atteint un nombre minimal de signataires.
- (10) Il est urgent de mettre en place une source de financement sûre et fiable pour le fonctionnement de la convention de Berne, compte tenu de la diminution du financement assuré par la contribution ordinaire du Conseil de l'Europe ainsi que de la diminution des contributions volontaires des parties.
- (11) Une modification de la convention visant à introduire un mécanisme financier correspond au mode de financement d'autres accords multilatéraux sur l'environnement et assurerait une contribution équitable de toutes les parties à la convention. Toutefois, le texte proposé pour la modification de la convention ne clarifie pas tous les aspects du mécanisme financier à mettre en place, en particulier en ce qui concerne la distinction entre les budgets de base et programmatique, ni en ce qui concerne le niveau des contributions à prévoir.
- (12) Le soutien à un amendement à la convention visant à introduire un mécanisme financier doit suivre la procédure prévue à l'article 218, paragraphes 2 à 4, du traité.
- (13) La durée requise pour la négociation et l'entrée en vigueur d'un amendement à la convention rend nécessaire de chercher une solution plus immédiate, qui pourrait passer par l'accord partiel élargi proposé.
- (14) Les accords partiels élargis ne sont pas des traités internationaux en tant que tels mais représentent une forme de coopération au sein du Conseil de l'Europe.
- (15) Au vu des obligations découlant des traités en matière de coopération loyale, les États membres qui deviennent parties à l'accord partiel élargi seraient tenus de veiller à ce que l'application du présent accord s'aligne sur les intérêts de l'Union dans le contexte de la convention de Berne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la quarantième 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:

- proposer de reporter le vote sur la proposition de modification de la convention jusqu'à la quarante-et-unième réunion du comité permanent;
- soutenir la proposition visant à établir un accord partiel élargi.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président