



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.12.2023
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, concernant la
soumission de propositions d'amendement des annexes II et III de la convention relative
à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe en vue de la réunion
du comité permanent de la convention**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition de décision du Conseil concerne la proposition à présenter, au nom de l'Union, en vue de modifier les annexes II et III de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne) en ce qui concerne le loup (*Canis lupus*), ainsi que la position à prendre, au nom de l'Union, sur cette proposition lors de la réunion du comité permanent de la convention.

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 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 cette convention depuis le 1^{er} septembre 1982¹. À partir d'avril 2024, elle comptera 50² parties contractantes, parmi lesquelles l'ensemble des États membres de l'Union.

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 espèces³ 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 la convention, y compris en ce qui concerne l'éventuel amendement du texte de la convention ou de ses annexes.

Il se réunit au moins tous les deux ans et chaque fois que la majorité des parties contractantes en fait la demande. Au cours des 40 dernières années, le comité permanent se réunissait à la fin de chaque année civile. La prochaine réunion ordinaire du comité permanent (44^e réunion) aura lieu du 2 au 6 décembre 2024.

Si le Conseil adopte la décision proposée, l'Union pourrait demander et obtenir une réunion extraordinaire du comité permanent conformément à l'article 13, paragraphe 4, de la convention et à l'article 1^{er}, point b), du règlement intérieur du comité permanent, étant donné qu'il détient la majorité requise des parties. La réunion pourrait avoir lieu à la fin du premier semestre 2024 et devrait être convoquée au moins six semaines avant la date fixée pour l'ouverture de la réunion.

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 Le 5 septembre 2023, le Belarus a notifié qu'il dénonçait la convention de Berne. En application de l'article 23, paragraphe 2, de la convention, la dénonciation entrera en vigueur le 1^{er} avril 2024.

³ L'article 14, paragraphe 1, de la convention de Berne établit [qu'il peut] «revoir de manière permanente les dispositions de la présente convention, y compris ses annexes, et examiner les modifications qui pourraient être nécessaires».

2.3. Actes envisagés du comité permanent

La décision proposée a pour objet de proposer, au nom de l'Union, un amendement des annexes II et III de la convention, à savoir l'abaissement du niveau de protection de l'espèce du loup (*Canis lupus*) en la retirant de l'annexe II (espèces de faune strictement protégées) pour l'inscrire à l'annexe III (espèces de faune protégées).

Il est proposé que l'Union présente la proposition d'amendement en vue de la 44^e réunion du comité permanent ou de toute réunion extraordinaire antérieure que l'Union pourrait demander. Conformément à l'article 17 de la convention, le délai de présentation des propositions d'amendement est de deux mois au moins avant la date de la réunion du comité permanent.

Conformément à l'article 17 de la convention, tout amendement des annexes doit être adopté à la majorité des deux tiers des parties contractantes. À moins qu'un tiers des parties contractantes n'aient notifié des objections, un amendement entre en vigueur trois mois après la date d'adoption, pour les parties contractantes qui n'ont pas notifié d'objections.

La position de l'Union en ce qui concerne la proposition d'amendements aux annexes de la convention (et leur adoption au sein du comité permanent) est établie par une décision du Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission, conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, étant donné que ces amendements auront des effets juridiques sur l'Union.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Le statut juridique actuel du loup (*Canis lupus*) en vertu de la convention de Berne

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 la convention en 1979 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'Europe⁴. L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention dispose qu'*«une attention particulière est accordée aux espèces menacées d'extinction et vulnérables»*⁵.

L'espèce du loup (*Canis lupus*) est inscrite à l'annexe II de la convention (espèces strictement protégées) depuis son entrée en vigueur en 1982. Douze parties (dont neuf sont des États membres de l'UE) ont fait usage de la possibilité de formuler des réserves conformément à l'article 22 en ce qui concerne l'inscription de l'espèce du loup au moment de la signature ou de la ratification du traité (Bulgarie, Tchéquie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Pologne, Slovaquie, Espagne, Turquie et Ukraine). Plus précisément, en ce qui concerne les États membres de l'UE, la Finlande, la Lettonie, la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie, la Slovaquie et la Bulgarie ont émis des réserves générales contre toute protection de l'espèce du loup, tandis que la Lituanie et l'Espagne ont émis une réserve contre la protection stricte du loup conformément à l'annexe II, mais se sont engagées à assurer la protection prévue à l'annexe III, permettant une gestion durable du loup.

⁴ 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>).

⁵ Article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention de Berne (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=104>)

Depuis 2006, la Suisse a proposé à trois reprises (2006, 2018 et 2022) de déclasser l'espèce du loup et toutes les populations de loups couvertes par la convention de l'annexe II à l'annexe III de la convention. Ces propositions n'ont pas été adoptées par le comité permanent en raison d'un soutien insuffisant des parties contractantes.

Dans sa résolution du 24 novembre 2022 sur la protection de l'élevage et des grands carnivores en Europe⁶, le Parlement européen s'est félicité que le point relatif à la «Proposition d'amendement: déplacer le loup (*Canis lupus*) de l'annexe II à l'annexe III de la convention» a été inscrit à l'ordre du jour de la 42^e réunion du comité permanent de la convention de Berne et a souligné que l'état de conservation du loup au niveau paneuropéen justifie un abaissement du statut de protection et, par conséquent, l'adoption de l'amendement proposé.

3.2. Éléments soutenant la proposition visant à déplacer le loup (*Canis lupus*) de l'annexe II (espèces de faune strictement protégées) à l'annexe III (espèces de faune protégées) de la convention

La convention de Berne ne précise pas explicitement quels critères régissent l'inscription à l'annexe II ou III. La recommandation n° 56 (1997)⁷ du comité permanent de la convention fournit des lignes directrices pour l'inscription aux annexes I et II de la convention. Ces lignes directrices recommandent aux parties contractantes de tenir compte des critères suivants dans les propositions d'amendement de l'annexe II:

«1. Menace. Prendre en compte la catégorie de menace, la vulnérabilité de l'espèce aux modifications de son habitat, ses liens spécifiques avec un habitat menacé, les tendances et les fluctuations de ses effectifs et sa vulnérabilité face à une utilisation éventuelle non soutenue. Prendre en compte si l'espèce est en déclin dans le centre de son aire de répartition ou si elle est menacée seulement dans les zones périphériques de son aire de répartition;

2. Rôle écologique. Prendre en compte le rôle écologique de l'espèce, comme son rôle ou sa place dans la chaîne trophique (par exemple, rapaces, espèces insectivores comme les chauves-souris), son rôle structurel dans des écosystèmes (par exemple, formations coralligènes, tourbières)

ou le fait que des espèces en danger d'extinction ou des écosystèmes menacés en dépendent

*fortement (par exemple, les phanérogames marins comme *Posidonia oceanica*) ou risquent d'être*

*atteint par leur exploitation (par exemple, le mollusque *Lithophaga lithophaga*).»*

L'article 2 de la convention fait référence à l'objectif d'atteindre un niveau de population «qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles (...)».

Tendances actuelles de l'état de conservation du loup en Europe

Après une longue histoire de persécution délibérée qui a conduit à son extinction dans la plupart des pays européens, la combinaison d'un certain nombre de changements écologiques, sociaux et législatifs (protection juridique, abandon des terres, reboisement naturel,

⁶ Résolution du Parlement européen 2022/2952 (RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_FR.html)

⁷ Recommandation n° 56 (1997) du comité permanent de la convention (<https://rm.coe.int/168074680c>)

augmentation des populations d'ongulés sauvages, changement d'attitude de la population à l'égard de cette espèce) a permis la survie de l'espèce puis un rétablissement rapide des populations de loups à partir de la fin du XX^e siècle, en particulier au cours des dix à vingt dernières années. Une comparaison entre les cartes de répartition de l'espèce de 2000⁸, 2005⁹ et 2016¹⁰ témoigne de l'expansion considérable de l'aire de répartition atteinte par les neuf sous-populations de loups principalement transfrontalières présentes en Europe. Aujourd'hui, l'espèce est présente dans tous les pays d'Europe continentale, certains accueillant de grandes populations de plus de 1 000 individus.

En septembre 2022, une mise à jour de l'état de conservation des loups, élaborée par l'initiative pour les grands carnivores en Europe (LCIE) pour la convention de Berne¹¹, a montré que le nombre total de loups dans l'UE était probablement de l'ordre de 19 000 (contre environ 14 300 en 2016) et que le nombre de loups en Europe (à l'exclusion du Belarus et de la Fédération de Russie) était susceptible de dépasser 21 500 individus (contre environ 17 000 en 2016)¹². Selon l'étude de la LCIE, 19 pays sur 34 ont fait état d'une augmentation du nombre de loups et seuls 3 pays ont enregistré une baisse, tous dans la région dinarique/Balkans¹³. En ce qui concerne l'UE, parmi les 24 États membres de l'UE comptant des loups, 17 ont vu leur population augmenter et 7 ont une population stable ou fluctuante. La LCIE a donc estimé que le nombre de loups ne diminuait dans aucun État membre de l'UE.

L'évaluation de la LCIE de 2022 pour la convention de Berne a également mis à jour les évaluations des critères de la liste rouge de l'UICN datant de 2018¹⁴. La LCIE a estimé que le loup pouvait être classé dans la catégorie «préoccupation mineure» tant au niveau européen qu'au niveau de l'EU-27, à l'instar de l'évaluation de la liste rouge de 2018. L'évaluation de la LCIE de 2022 a révélé que *«l'ampleur des chiffres et les changements intervenus au cours des dernières décennies permettent de conclure que le nombre de loups en Europe a augmenté au cours de la dernière décennie et que les tendances globalement positives semblent stables ou en augmentation. L'état de conservation à l'échelle européenne est indéniablement positif et l'espèce peut être classée dans la catégorie «préoccupation mineure» dans le système de la liste rouge de l'UICN lorsque l'évaluation est effectuée à l'échelle continentale.»*

En ce qui concerne les neuf sous-populations de loups présentes en Europe, la LCIE note qu'elles augmentent partout sur le continent, à l'exception de la sous-population ibérique, qui est stable, et de la sous-population dinarique/Balkans, dont la tendance est inconnue. L'évaluation de la LCIE 2022 a révélé que trois sous-populations sont classées dans la catégorie «préoccupation mineure», cinq sont «quasi menacées» et une, la sous-population scandinave, relève de la catégorie «vulnérables». Il s'agit d'une nouvelle amélioration par rapport à l'évaluation de la liste rouge de 2018, selon laquelle trois sous-populations,

⁸ Plan d'action pour la conservation des loups (*Canis lupus*) en Europe, Conseil de l'Europe, 2000 - T-PVS (2000) 23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>)

⁹ Rapport sur l'état de conservation et les menaces pour le loup (*Canis lupus*) en Europe, Conseil de l'Europe, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 [[Microsoft Word - inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc](https://rm.coe.int/inf16e_2005_Conservation_Threats_Wolf.doc) (coe.int)]

¹⁰ Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Council of Europe, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹¹ Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Council of Europe, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹² Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Council of Europe, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹³ Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Macédoine du Nord

¹⁴ Évaluation de la liste rouge de l'UICN, 2018 [[Canis lupus](https://www.iucnredlist.org/) (loup gris) (iucnredlist.org)]

scandinave, d'Europe centrale et des Alpes centrales-occidentales, ont été classées dans la catégorie «vulnérables» en raison de la taille limitée de leur population.

Au niveau de l'UE, la dernière évaluation de l'état de conservation du loup¹⁵ fondée sur les rapports présentés en 2019 par les États membres dans le cadre de l'article 17 de la directive «Habitats» couvrait la période 2013-2018. Le loup aurait été présent dans 21 pays de l'UE, avec une population totale dans l'UE estimée à l'époque aux alentours de 11 000 à 17 000 individus (meilleure valeur: 13 492 loups). Selon le rapport, le loup se trouvait dans un état de conservation favorable dans 18 des 39 parties nationales des régions biogéographiques où l'espèce était présente. Même lorsque l'état de conservation était, à ce moment-là, toujours défavorable dans plusieurs parties nationales de régions biogéographiques, les rapports des États membres au titre de l'article 17 de la directive «habitats», présentés en 2019, indiquaient également que la taille de la population, l'habitat et l'aire de répartition de l'espèce affichaient généralement une tendance stable ou positive dans toutes les régions biogéographiques, confirmant que l'espèce continuait à recoloniser certaines parties de son aire de répartition naturelle. L'augmentation de la taille de la population, de l'habitat et de l'aire de répartition des loups, tout en étant un signe d'évolution positive, ne se traduit pas automatiquement par une évaluation favorable de l'état de conservation au niveau géographique pertinent (national ou biogéographique de l'UE), étant donné que d'autres éléments doivent également être pris en compte, tels que des populations et une aire de répartition suffisamment vastes (valeurs de référence), une structure de population normale et de bonnes perspectives d'avenir. Au niveau des régions biogéographiques de l'UE, l'évaluation a montré que l'espèce se trouvait dans un état de conservation défavorable-inadéquat dans six régions biogéographiques de l'UE et dans un état de conservation favorable dans une région biogéographique, la région biogéographique alpine.

En 2023, une analyse approfondie de l'état de conservation du loup dans l'UE¹⁶ a examiné les données scientifiques disponibles sur l'espèce, les données communiquées par les autorités nationales des États membres de l'UE ainsi que les données pertinentes recueillies dans le cadre d'un exercice ciblé de collecte de données. Le résultat de cette analyse confirme la tendance à la hausse de la taille de la population ainsi que l'expansion continue de l'aire de répartition des loups. Selon les estimations, environ 20 300 loups ont été dénombrés dans l'UE en 2023¹⁷. Ce nombre dépasse celui estimé en septembre 2022 par la LCIE, qui était d'environ 19 000 loups, mais également celui établi par le rapport au titre de l'article 17 de la directive «Habitats» pour la période 2013-2018, qui avait estimé la population de loups entre 11 000 et 17 000 individus environ. Il dépasse également une estimation antérieure de 2012 qui concluait à la présence de 11 193 loups dans l'UE¹⁸. L'analyse approfondie révèle que la population augmente dans la plupart des États membres de l'UE. Les données des dernières années provenant de dix États membres de l'UE dont les résultats de surveillance sont disponibles montrent que, dans tous ces États membres sauf un, l'augmentation de la population a été significative au cours des deux à trois dernières années¹⁹. En outre, en 2023,

¹⁵ <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

¹⁶ Blanco and Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis. A report of The N2K Group for DG Environment, European Commission <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁷ Blanco et Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union - an In-depth Analysis. Un rapport du groupe N2K pour la DG Environnement, Commission européenne <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁸ Boitani et al. 2015. Key actions for Large Carnivore populations in Europe, Institute of Applied Ecology (Rome, Italy) <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>

¹⁹ Tableau 2.4.2. La tendance observée chez les loups ces dernières années dans les États membres de l'UE, Blanco and Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis. A report of The N2K Group for DG Environment, European Commission <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

des meutes reproductrices ont été repérées dans les 24 États membres de l'UE qui comptent des populations de loups, à l'exception du Luxembourg.

Le succès du rétablissement des populations de loups et de leurs aires de répartition sur le continent européen au cours des dernières décennies témoigne également de la grande capacité d'adaptation de l'espèce. On note clairement la capacité des loups à recoloniser des régions grâce à une expansion rapide de la population avec, au départ, un nombre limité d'individus, ce qui témoigne également de la résilience de l'espèce²⁰. Selon la LCIE, les perspectives ont été jugées positives²¹, une nouvelle expansion étant attendue pour la quasi-totalité des neuf sous-populations.

Menaces et statut de protection juridique

Les menaces qui pèsent sur les loups sont de nature multiple et diverse. La pression la plus fréquemment signalée par les États membres de l'UE²² pour la période 2013-2018 est représentée par le «tir ou l'abattage illégal», à laquelle s'ajoute la pression de «l'empoisonnement d'animaux», classée en quatrième position, toutes deux liées au problème du braconnage des loups. En deuxième position, on note l'«impact des routes, sentiers, chemins de fer, voies ferrées et infrastructures connexes», qui couvre à la fois la mortalité directe causée par les accidents de la circulation et la fragmentation qu'ils peuvent produire parmi les populations. Les «interactions avec les activités agricoles» et la «chasse» sont également signalées comme des pressions fréquentes. Parmi les nouvelles menaces émergentes figurent les clôtures frontalières et l'hybridation entre le loup et le chien.

Certaines de ces pressions sont directement couvertes par l'interdiction de mise à mort et de perturbation intentionnelles, ainsi que de la détérioration ou la destruction intentionnelles des sites de reproduction et des aires de repos des espèces strictement protégées en vertu de l'annexe II, conformément à l'article 6 de la convention.

Si les espèces inscrites à l'annexe III ne sont pas concernées par ces interdictions, elles bénéficient de la protection des espèces conformément à l'article 7 de la convention et à l'obligation générale prévue à l'article 2.

L'article 7, paragraphe 1, de la convention dispose que *«chaque partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les espèces de faune sauvage énumérées dans l'annexe III»*. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la convention, *«[t]oute exploitation [de ces espèces] est réglementée de manière à maintenir l'existence de ces populations hors de danger, compte tenu des dispositions de l'article 2»*. L'article 7, paragraphe 3, de la convention précise que cette protection comprend *«a) l'institution de périodes de fermeture et/ou d'autres mesures réglementaires d'exploitation; b) l'interdiction temporaire ou locale de l'exploitation [...] afin de permettre aux populations existantes de retrouver un niveau satisfaisant; c) la réglementation [...] de la vente, de la détention, du transport ou de l'offre aux fins de vente des animaux sauvages, vivants ou morts»*.

²⁰ Voir des exemples de l'expansion rapide (aussi bien de la taille de la population que de l'aire de répartition) en France (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) et en Allemagne (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Council of Europe, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) et rapports établis en vertu de l'article 17 de la directive «Habitats»

²² <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

Selon le rapport explicatif²³ de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, l'article 7 «*oblige les parties contractantes à assurer la protection de la faune visée à l'annexe III. Néanmoins, étant donné que ces espèces peuvent toutes, à des degrés divers, faire l'objet d'une exploitation légitime dans un État déterminé, la convention n'exclut pas la possibilité pour chaque partie contractante d'autoriser une telle exploitation à condition que celle-ci ne concerne que les espèces non menacées sur son territoire et que cette exploitation ne mette pas en péril la population animale concernée. Ce faisant, la partie contractante doit superviser l'exploitation et, si nécessaire, imposer des mesures plus strictes. L'article a été rédigé de manière à offrir aux États une certaine souplesse en ce qui concerne les espèces qui peuvent, de temps à autre, ne pas être directement menacées. Dans l'application de cette disposition, les parties contractantes doivent, conformément à l'article 2, tenir compte des sous-espèces et variétés qui sont à risque au niveau local, sans être menacées au niveau européen.*»

Par conséquent, les pressions susmentionnées concernant la chasse et le braconnage devraient également être traitées par des mesures prises conformément à l'article 7 de la convention (par la réglementation de la chasse et l'application de la législation contre le braconnage). La principale différence entre les deux régimes en ce qui concerne ces menaces réside dans le fait que le régime de protection des espèces inscrites à l'annexe III maintient une plus grande souplesse par rapport aux mesures appropriées que les parties contractantes mettent en place. Il convient de souligner que ces mesures appropriées doivent toujours assurer la protection de l'espèce et la maintenir hors de danger, comme l'exige l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la convention. Par conséquent, la Commission estime que tant que l'article 7 de la convention est respecté en ce qui concerne les mesures appropriées prises par les parties, les menaces pesant sur le loup, telles que la chasse et le braconnage, resteraient suffisamment prises en compte après le transfert de l'espèce à l'annexe III de la convention. En outre, en vertu de l'article 8 de la convention, l'interdiction de certaines méthodes de capture et de mise à mort spécifiées à l'annexe IV de la convention s'applique aux espèces inscrites à la fois à l'annexe II et à l'annexe III de la convention.

D'autres menaces, telles que la mortalité directe causée par des accidents de la circulation, ne sont traitées ni par les mesures requises au titre du régime de protection stricte applicable aux espèces inscrites à l'annexe II, ni par les mesures requises au titre du régime de protection applicable aux espèces inscrites à l'annexe III.

De plus, comme le prévoit la recommandation n° 163 (2012) du comité permanent de la convention de Berne, adoptée le 30 novembre 2012, sur la gestion de l'expansion de populations de grands carnivores en Europe, les parties contractantes à la convention de Berne sont encouragées à coopérer, le cas échéant, avec les autres États qui partagent les mêmes populations, dans le but de les maintenir en bonne santé et dans un état de conservation satisfaisant. Cette coopération, qui comprend des mesures de coexistence et de protection, reste nécessaire et pertinente si l'espèce du loup est inscrite à l'annexe III de la convention.

3.3. Considérations socio-économiques

L'expansion continue de l'aire de répartition des loups et la recolonisation de nouveaux territoires ont entraîné des conflits croissants avec les activités humaines, notamment en ce qui concerne les dommages causés au bétail par le loup. La déprédation a atteint des niveaux importants, touchant de plus en plus de régions, tant au sein des États membres de l'UE que

²³ Rapport explicatif de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

des parties contractantes de Berne non membres de l'UE. La déprédation des loups sur le bétail est la principale source de conflit avec l'être humain, à mesure que l'aire de répartition des loups s'élargit et que leur population croît. Les coûts financiers et sociaux liés à l'expansion de l'aire de répartition des loups et à la recolonisation de nouveaux territoires ont progressivement augmenté et resteront importants pour la prévention et l'indemnisation des dommages causés au bétail en raison de la présence du loup.

Les données recueillies sur le nombre d'incidents dans le cadre de l'analyse approfondie de l'état de conservation du loup de 2023 indiquent que les dommages causés par le loup augmentent dans l'UE. En particulier, selon les dernières données disponibles provenant des États membres²⁴, il est estimé que les loups tuent chaque année au moins 65 500 têtes de bétail dans l'UE, dont 73 % sont des ovins et des caprins, 19 % des bovins et 6 % des chevaux et des ânes élevés pour la viande. Des rennes semi-domestiques sont également tués en Finlande (1 261 en 2022) et en Suède (chiffre inconnu). Ces chiffres sont plus élevés que ceux figurant dans l'étude de la LCIE de 2022 qui fait état de 53 530 têtes de bétail tuées chaque année dans l'UE²⁵; toutefois, le changement important pourrait dépendre en partie des différents choix opérés en matière de compensation et donc d'enregistrement des pertes liées à la déprédation du loup en 2022.

Bien que ces données ne soient pas directement comparables, il apparaît que, d'une manière générale, les dommages causés au bétail ont augmenté à mesure que la population de loups a augmenté, ce qui confirme l'importance d'investir dans des mesures de prévention efficaces. L'augmentation des dommages causés au bétail a également entraîné une diminution de l'acceptation de l'espèce dans certaines régions de l'UE. Si l'incidence des populations de loups sur le bétail est faible au niveau de l'UE et que les dommages globaux causés aux animaux d'élevage semblent tolérables au niveau national, sa concentration au niveau local peut révéler une forte pression sur certaines zones, avec des conséquences émotionnelles pour les éleveurs et des pertes économiques indirectes difficiles à quantifier. Dans certaines régions, les dommages récurrents causés au bétail peuvent représenter un défi supplémentaire pour le pastoralisme, le patrimoine culturel et le mode de vie des communautés rurales, ce qui nécessite un soutien spécifique pour des mesures de prévention efficaces²⁶. En effet, l'élevage extensif est essentiel au maintien et à la conservation d'écosystèmes agricoles à haute diversité, tels que les prairies permanentes. En outre, le pastoralisme est une activité traditionnelle, faisant partie de notre patrimoine social et une clé de l'économie des zones rurales montagneuses et marginales.

La présente proposition offrira aux parties à la convention de Berne une plus grande souplesse en ce qui concerne la manière de traiter la multiplication des dommages et les conflits socio-économiques potentiels liés au loup dans certaines zones, tout en maintenant l'objectif consistant à parvenir à un état de conservation favorable pour toutes les populations de loups dans l'UE.

²⁴ Données agrégées provenant des États membres collectées en 2023, portant sur différentes années en fonction des États membres, entre 2017 et 2022.

²⁵ Données agrégées provenant des États membres collectées en 2023, portant sur différentes années en fonction des États membres, entre 2017 et 2021.

²⁶ Blanco and Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis. A report of The N2K Group for DG Environment, European Commission <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

3.4. Conclusion

La proposition visant à modifier les annexes de la convention de Berne en déplaçant le loup (*Canis lupus*) de l'annexe II (espèces de faune strictement protégées) à l'annexe III (espèces de faune protégées) de la convention semble être justifiée. Une telle démarche semble appropriée compte tenu notamment de l'évolution actuelle de l'état de la population et du niveau de protection offert par le régime de protection des espèces conformément à l'annexe III, en liaison avec les articles 2, 7 et 8, de la convention.

Cette proposition correspond dans une large mesure à la position exprimée par le Parlement européen dans sa résolution du 24 novembre 2022²⁷.

Une fois que la modification des annexes de la convention de Berne (déplacement de l'espèce du loup de l'annexe II à l'annexe III) entrera en vigueur, l'Union serait autorisée à modifier les annexes correspondantes de la directive «Habitats» afin de tenir compte du niveau de protection inférieur pour l'espèce du loup dans son ordre juridique interne.

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 ayant 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»*²⁸.

4.1.2. Application au cas d'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 aux articles 6 et 7 de la convention. Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de la convention.

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 à propos duquel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_FR.html

²⁸ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant la 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 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 l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

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

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, concernant la soumission de propositions d'amendement des annexes II et III de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe en vue de la réunion du comité permanent de la 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) (ci-après la «convention») a été conclue, au nom de l'Union, par la décision 82/72/CEE du Conseil²⁹ et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1982.
- (2) Conformément à l'article 17 de la convention, le comité permanent peut adopter une décision pour amender les annexes de la convention.
- (3) Conformément à l'article 17 de la convention, le délai de présentation des propositions d'amendement est de deux mois au moins avant la réunion du comité permanent. L'Union peut, en tant que partie à la convention, proposer des amendements à ces annexes.
- (4) Compte tenu de la recommandation n° 56 (1997) du comité permanent concernant les lignes directrices à prendre en considération lors des propositions d'amendement des annexes I et II de la convention et lors de l'adoption des amendements³⁰, les considérations pertinentes pour l'inscription des espèces aux annexes de la convention comprennent des facteurs écologiques et scientifiques, tels que l'état de conservation, l'évolution des populations et les menaces.
- (5) L'article 2 fixe l'objectif de la convention d'atteindre un niveau de population «qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles (...)» et définit le contexte plus large des mesures prises par les parties à la convention. Cet objectif peut être pris en compte lors de la proposition d'amendement des annexes de la convention de Berne.

²⁹ JO L 38 du 10.2.1982, p. 1.

³⁰ Recommandation n° 56 (1997) concernant les lignes directrices à prendre en compte lors des propositions d'amendement des annexes I et II de la convention et lors de l'adoption des amendements (disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/168074680c>).

- (6) L'état de conservation du loup a affiché une tendance positive depuis les dernières décennies. Les populations de loups se sont rétablies avec succès sur l'ensemble du continent, avec une expansion significative de l'aire de répartition de l'espèce et une augmentation importante de sa population, les niveaux de population estimés pour l'UE ayant presque doublé en 10 ans (de 11 193 en 2012 à 11 000 - 17 000 en 2019 et 20 300 en 2023). Les populations sont également considérées comme en augmentation constante sur l'ensemble du continent³¹. Malgré la persistance de menaces pour l'espèce du loup, le succès du rétablissement des populations de loups et l'extension de leurs aires de répartition sur le continent européen au cours des dernières décennies témoignent également de la résilience et de la capacité d'adaptation importantes de l'espèce.
- (7) Dans le même temps, l'expansion continue de l'aire de répartition du loup en Europe et sa recolonisation de nouveaux territoires ont entraîné des difficultés socio-économiques croissantes du point de vue de la coexistence avec les activités humaines, notamment en raison des dommages causés au bétail qui ont atteint des niveaux importants, touchant de plus en plus de régions et d'États membres de l'UE et au-delà.
- (8) Les données les plus récentes sur la taille de la population tirées de l'évaluation du statut du loup réalisée en 2022 par l'initiative pour les grands carnivores en Europe (LCIE) pour la convention de Berne et de l'analyse approfondie du statut du loup dans l'Union européenne de 2023 fournissent des éléments de preuve suffisants en vue d'adapter le statut de protection du loup (*Canis lupus*) au titre de la convention.
- (9) Par conséquent, il convient d'adapter le niveau de protection de l'espèce du loup. L'espèce du loup devrait faire l'objet d'une protection résultant d'une inscription à l'annexe III en liaison avec l'article 7 de la convention.
- (10) Cette adaptation du niveau de protection ajouterait de la flexibilité pour faire face aux défis socio-économiques croissants liés au loup et notamment à l'expansion continue de son aire de répartition en Europe et à sa recolonisation de nouveaux territoires.
- (11) Comme le prévoit la recommandation n° 163 (2012) du comité permanent de la convention de Berne, adoptée le 30 novembre 2012, sur la gestion de l'expansion de populations de grands carnivores en Europe, les parties contractantes à la convention de Berne sont encouragées à coopérer, le cas échéant, avec les autres États qui partagent les mêmes populations, dans le but de les maintenir en bonne santé et dans un état de conservation satisfaisant. Cette coopération, qui implique des mesures de coexistence et de protection, reste nécessaire et pertinente si l'espèce de loup est inscrite à l'annexe III de la convention.
- (12) Par conséquent, en vue de la 44^e réunion du comité permanent de la convention qui aura lieu en 2024 ou de toute réunion extraordinaire antérieure que l'Union pourrait demander, cette dernière devrait présenter une proposition d'amendement des annexes II et III à la convention pour retirer le loup (*Canis lupus*) de l'annexe II et l'inscrire à l'annexe III.

31

Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Council of Europe, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) et Blanco and Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis. A report of The N2K Group for DG Environment, European Commission <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

- (13) Il y a lieu aussi d'arrêter la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la session du comité permanent, car les décisions amendant les annexes de la convention seront contraignantes pour l'Union.
- (14) La proposition devrait être communiquée au secrétariat pour examen lors de la prochaine réunion du comité permanent de la convention ou de toute réunion exceptionnelle antérieure que l'Union pourrait demander.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La Commission est autorisée à soumettre au comité permanent de la convention, au nom de l'Union, une proposition visant à déplacer l'espèce du 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. La Commission communique la présente proposition au secrétariat de la convention.

Article 2

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité permanent de la convention de Berne consiste à soutenir le retrait du loup (*Canis lupus*) de l'annexe II et à l'ajouter à l'annexe III de la convention.

Article 3

Les représentants de l'Union, en consultation avec les États membres, peuvent convenir, lors de réunions de coordination sur place, d'affiner les positions visées aux articles 1 et 2 en fonction de l'évolution de la situation lors de réunions de coordination tenues sur place, 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*