

Bruxelles, le 21.3.2019
COM(2019) 146 final

2019/0083 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dix-huitième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES CdP 18)

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 dix-huitième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES CdP 18) au sujet de l'adoption envisagée de décisions visant notamment l'amendement des annexes de la convention.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ci-après la «convention» ou CITES) a pour vocation de protéger les espèces de faune et de flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975.

L'Union européenne et l'ensemble de ses États membres sont parties à la convention¹.

2.2. La conférence des parties à la convention

Instituée par l'article XI de la convention, la conférence des parties (CdP) est l'organe directeur de la convention. La CdP se réunit tous les deux ou trois ans pour examiner l'application de la convention. En particulier, elle examine et adopte les propositions d'amendement des listes d'espèces inscrites aux annexes I et II de la convention. La CdP examine également les documents de discussion et les rapports des parties, des comités permanents, du Secrétariat et des groupes de travail, et recommande des mesures visant à améliorer l'efficacité de l'application de la convention.

Dans la mesure du possible, la CdP décide de propositions d'amendement des annexes I et II par consensus. Lorsque la CdP ne parvient pas à un consensus, les décisions sont soumises à un vote et peuvent être adoptées à la majorité des deux tiers des représentants présents et votant au titre de l'article XV, paragraphe 1, point b), de la convention. Chaque partie dispose d'une voix, à l'exception des organisations ayant pour but une intégration économique régionale qui, dans les domaines de leur compétence, exercent leur «droit de vote en disposant d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres Parties à la Convention» au titre de l'article XXI, paragraphe 5, de la convention. L'Union et les États membres exercent leurs droits de vote en alternance, en fonction de l'objet de la décision à prendre. Pour les décisions d'amendement des annexes de la convention, les droits de vote sont exercés par l'Union, étant donné que les annexes de la CITES sont transposées dans la législation pertinente de l'Union².

2.3. Les décisions envisagées de la conférence des parties

Entre le 23 mai et le 3 juin 2019, pendant sa dix-huitième réunion, la conférence des parties est appelée à statuer sur 57 propositions d'amendement des annexes de la CITES (ci-après les «propositions d'inscription»). Le fait d'inscrire des (groupe d') espèces particulières aux

¹ Décision (UE) 2015/451 du Conseil du 6 mars 2015 relative à l'adhésion de l'Union européenne à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) (JO L 75 du 19.3.2015, p. 1).

² Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, JO L 61 du 3.3.1997, p. 1, et actes d'exécution pertinents.

annexes a pour objectif de surveiller et réglementer (annexe II) ou d'interdire de manière générale (annexe I) le commerce de ces espèces.

Les annexes, qui font partie intégrante de la convention, sont juridiquement contraignantes. Au titre de l'article XV, paragraphe 1, point c), de la convention, les amendements adoptés par la CdP entrent en vigueur 90 jours après la tenue de la CdP.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

En tant que partie à la convention, l'Union est appelée à se prononcer sur chaque proposition d'inscription ainsi que sur les nombreux autres projets de décision à l'ordre du jour de la CdP. Les propositions d'inscription – y compris celles ayant été présentées par l'Union même – ainsi que les autres décisions proposées par la CdP ont été examinées par des experts de la Commission et des États membres, y compris en ce qui concerne leurs incidences potentielles sur les règles et politiques pertinentes de l'UE. La position proposée par la Commission se fonde sur ces discussions entre experts, organisées dans le cadre de groupes d'experts compétents de la Commission.

Les propositions d'inscription ainsi que plusieurs des autres projets de décisions de la CdP sont susceptibles d'affecter les règles de l'UE ou d'en altérer la portée, principalement du fait qu'elles entraîneraient des modifications de la législation et des dispositions d'application pertinentes de l'Union. Les modifications apportées aux annexes de la convention doivent être reflétées dans l'acquis de l'Union, en modifiant en conséquence le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil et, le cas échéant, les règlements d'exécution. Cela entraînera la mise en place ou la suppression de restrictions au commerce en provenance, à destination ou au sein de l'Union des espèces concernées par ces modifications.

La Commission est en contact régulier avec les parties prenantes qui sont intéressées par les questions couvertes par la convention, telles que les organisations non gouvernementales environnementales, les représentants des secteurs d'activité actifs dans le commerce ou l'utilisation de produits dérivés d'espèces sauvages et les sociétés de chasse ou de pêche. Le 29 janvier 2019, les services de la Commission ont organisé une réunion de consultation spécifique avec les parties prenantes intéressées afin d'obtenir leur point de vue sur les questions qui seront examinées lors de la CdP 18. Les contributions des parties prenantes ont été dûment prises en compte par la Commission lors de l'élaboration de la proposition de décision du Conseil.

D'autres analyses des propositions de la CdP sont réalisées par le Secrétariat CITES et par des experts d'organisations spécialisées telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), TRAFFIC, et le groupe consultatif d'experts de la FAO pour l'évaluation des propositions d'amendement des annexes de la CITES. La plupart de ces analyses n'ont pas pu être prises en considération pour l'élaboration de la proposition de la Commission en raison de leur mise à disposition tardive; elles devraient être pleinement prises en compte lorsque cette proposition sera débattue avec les États membres au Conseil.

Plusieurs documents de travail pour la CdP 18 n'ont pas non plus été transmis dans un délai suffisant pour que la Commission propose une position de l'Union à ce stade. La Commission propose dès lors d'établir la position sur ces questions durant les discussions qui auront lieu au sein du groupe de travail du Conseil, ou durant la réunion de la CdP pour les documents qui ne seront disponibles que lors de cette session.

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*»³.

4.1.2. Application en l'espèce

La conférence des parties est une instance créée par un accord, à savoir la CITES.

Plusieurs des actes que la CdP est appelée à adopter constituent des actes ayant des effets juridiques. Les annexes amendées faisant partie intégrante de la convention, elles seront contraignantes en vertu du droit international. Certaines des autres décisions de la CdP sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, notamment le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, et le règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission établissant les règles relatives à la forme des permis, des certificats et autres documents prévus au règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, et modifiant le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission. Cela s'explique par le fait que ces deux actes législatifs sont étroitement alignés sur les règles pertinentes relatives à l'application de la convention conformément aux décisions de la CdP.

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, alors 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.

Si l'acte envisagé poursuit simultanément plusieurs finalités ou comporte plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire par rapport à

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

l'autre, la base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE devra comporter, à titre exceptionnel, les diverses bases juridiques correspondantes.

4.2.2. Application en l'espèce

Les décisions envisagées de la CdP poursuivent des objectifs et comportent des composantes dans les domaines de l'«environnement» et du «commerce». Ces éléments de l'acte envisagé sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre.

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est constituée des dispositions suivantes: l'article 192, paragraphe 1, et l'article 207.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, et l'article 207, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dix-huitième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES CdP 18)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, et son article 207, paragraphe 3 et paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ci-après la «convention») a été conclue au nom de l'Union par la décision (UE) 2015/451 du Conseil du 6 mars 2015⁴ et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975.
- (2) En vertu de l'article XI, paragraphe 3, de la convention, la conférence des parties peut notamment décider d'adopter des amendements aux annexes de la convention.
- (3) La conférence des parties, pendant sa dix-huitième réunion du 23 mai au 3 juin 2019, est appelée à adopter 57 propositions portant sur l'amendement des annexes ainsi que sur de nombreuses autres questions d'application et d'interprétation de la convention.
Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein de la conférence des parties, car les amendements des annexes seront contraignants pour l'Union et certaines autres décisions seront de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, notamment le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, et le règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission établissant les règles relatives à la forme des permis, des certificats et autres documents prévus au règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, et modifiant le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission.
- (4) La proposition de position à prendre sur les différentes propositions avant la conférence des parties se fonde sur une analyse de leur bien-fondé par des experts, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques disponibles, ainsi que sur l'étendue de leur alignement sur les règles et politiques pertinentes de l'UE,

⁴

JO L 75 du 19.3.2015, p. 1.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dix-huitième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction est jointe en annexe à la présente décision.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*