

COM(2022) 451 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 04 octobre 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 04 octobre 2022

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la dix-neuvième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP19 à la CITES)

E 17088

**Bruxelles, le 9 septembre 2022
(OR. en)**

12274/22

ENV 859

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	9 septembre 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 451 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la dix-neuvième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP19 à la CITES)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 451 final.

p.j.: COM(2022) 451 final



Bruxelles, le 9.9.2022
COM(2022) 451 final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la dix-neuvième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP19 à la CITES)

(Panama, République du Panama, du 14 au 25 novembre 2022)

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-neuvième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP19 à la CITES) 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 due au 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

La conférence des parties (CoP) est l'organe directeur de la convention, institué en vertu de l'article XI de la convention. La CoP se réunit tous les deux ou trois ans pour examiner l'application de la convention. Plus précisément, elle examine et adopte les propositions d'amendement des listes d'espèces inscrites aux annexes I et II de la convention. La CoP 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 permettant de veiller à une application plus efficace de la convention.

Dans la mesure du possible, les décisions de la CoP relatives aux propositions d'amendement des annexes I et II sont prises par consensus. Lorsque la CoP 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, conformément à 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 attendues de la conférence des parties

Entre le 14 et le 25 novembre 2022, lors de sa dix-neuvième session, la conférence des parties est appelée à statuer sur 52 propositions d'amendement des annexes de la CITES (ci-après les «propositions d'inscription»). L'inscription de certaines espèces ou certains groupes

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.

d'espèces aux annexes vise à permettre 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 CoP entrent en vigueur 90 jours après la fin de la CoP.

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 et sur un grand nombre de projets de décision à l'ordre du jour de la CoP. Les propositions d'inscription – y compris celles ayant été présentées par l'Union elle-même – ainsi que les autres décisions proposées par la CoP ont été examinées par des experts de la Commission et des États membres, y compris au regard de leurs incidences potentielles sur les règles et politiques en la matière mises en place par 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 et plusieurs des autres projets de décisions de la CoP sont susceptibles d'affecter les règles de l'UE ou d'en altérer la portée, en ce sens qu'ils entraîneraient des modifications de la législation et des dispositions d'application de l'Union dans ce domaine. Il importe de rendre compte dans l'acquis de l'Union des modifications apportées aux annexes de la convention 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 15 juillet 2022, la Commission a organisé une réunion de consultation avec les parties prenantes intéressées afin d'obtenir leur point de vue sur les questions qui seront examinées lors de la CoP 19. La Commission a dûment tenu compte des contributions des parties prenantes lors de l'élaboration de la proposition de décision du Conseil.

D'autres analyses des propositions de la CoP sont réalisées par le secrétariat de la CITES et par des experts d'organisations spécialisées telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), le réseau TRAFFIC de surveillance du commerce des espèces sauvages et le groupe consultatif d'experts de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (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 CoP 19 de la CITES 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 les positions sur ces questions durant les discussions qui auront lieu au sein du groupe de travail du Conseil, ou durant la réunion de la CoP 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 s'applique également aux 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 CoP est appelée à adopter sont 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 CoP influenceront de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, en particulier le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission⁴ et le règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission⁵. 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 CoP.

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 à propos duquel 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 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.

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

⁴ Règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 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.

⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission du 23 août 2012 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.

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 l'autre, la base juridique matérielle d'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 CoP poursuivent des objectifs et comportent des composantes dans les domaines de l'«environnement» et du «commerce». Ces aspects 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 de la décision proposée comporte les dispositions suivantes: l'article 192, paragraphe 1, et l'article 207, paragraphe 3 et paragraphe 4, premier alinéa.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être constituée de l'article 192, paragraphe 1, et de l'article 207, paragraphe 3 et paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, 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 européenne, lors de la dix-neuvième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP19 à la CITES)

(Panama, République du Panama, du 14 au 25 novembre 2022)

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»), à laquelle l'Union a adhéré par la décision (UE) 2015/451 du Conseil du 6 mars 2015⁶, 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, lors de sa dix-neuvième session qui se tiendra du 14 au 25 novembre 2022, est appelée à adopter 52 propositions portant sur l'amendement des annexes de la convention ainsi que sur un grand nombre de questions relatives à l'application et à l'interprétation de la convention.
- (4) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein de la conférence des parties, étant donné que les amendements aux annexes seront contraignants pour l'Union et que plusieurs autres décisions seront de nature à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union. Il s'agit, en particulier, du 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 du règlement (UE) n° 792/2012 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.
- (5) La position qu'il est proposé de prendre sur les différentes propositions avant la conférence des parties repose sur une analyse de leur bien-fondé par des experts - conformément aux dispositions de la convention et compte tenu des meilleures données scientifiques disponibles - ainsi que de leur cohérence avec les règles et politiques de l'Union en la matière,

⁶ JO L 75 du 19.3.2015, p. 1-3.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la dix-neuvième 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 énoncée dans les annexes de la présente décision.

Article 2

Lorsque de nouvelles données scientifiques ou techniques soumises après l'adoption de la présente décision et avant ou pendant la CoP19 à la CITES sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la position visée à l'article 1^{er}, ou lorsque des propositions sont révisées ou nouvellement soumises lors de cette session sur des points ne faisant pas encore l'objet d'une position de l'Union, la position de l'Union est élaborée grâce à une coordination sur place avant que la conférence des parties (CoP) ne soit appelée à statuer sur ces propositions. En pareils cas, la position de l'Union doit être compatible avec les principes énoncés dans les annexes de la présente décision.

Article 3

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*