

COM(2025) 533 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 26 septembre 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 26 septembre 2025

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la vingtième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP 20 à la CITES) (Samarkand, Ouzbékistan, du 24 novembre au 5 décembre 2025)

E 20019

**Bruxelles, le 24 septembre 2025
(OR. en)**

13199/25

**Dossier interinstitutionnel:
2025/0295 (NLE)**

**ENV 885
WTO 81**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	24 septembre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 533 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la vingtième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP 20 à la CITES) (Samarkand, Ouzbékistan, du 24 novembre au 5 décembre 2025)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 533 final.

p.j.: COM(2025) 533 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.9.2025
COM(2025) 533 final

2025/0295 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la vingtième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP 20 à la CITES)

(Samarkand, Ouzbékistan, du 24 novembre au 5 décembre 2025)

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 vingtième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP20 à la CITES) en ce qui concerne 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 des 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 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, au titre de l'article XXI, paragraphe 5, de la convention, exercent leur «droit de vote en disposant d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres Parties à la Convention». 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'Union⁽²⁾.

2.3. L'acte envisagé de la conférence des parties

Lors de sa 20^e session, qui se tiendra du 24 novembre au 5 décembre 2025, la CoP devra se prononcer sur 51 propositions visant à modifier les annexes de la CITES (ci-après les «propositions d'inscription»). L'inscription d'espèces ou de groupes d'espèces aux annexes

(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 du 9 décembre 1996 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.

visé à permettre d'interdire de manière générale (annexe I) ou de surveiller et réglementer (annexe II) 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. Des experts de la Commission et des États membres ont examiné les propositions d'inscription et les autres propositions de décisions de la CoP, y compris leur incidence potentielle sur les règles et politiques pertinentes de l'Union. 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 et du groupe de travail compétent du Conseil.

Les propositions d'inscription et plusieurs des autres projets de décision 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. 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 22 juillet 2025, la Commission a organisé une réunion de consultation avec les parties prenantes afin d'obtenir leur point de vue sur les questions qui seront examinées lors de la CoP 20 à la CITES. La Commission a dûment tenu compte de leurs contributions 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, 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 pour l'évaluation des propositions d'inscription d'espèces à 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.

En outre, plusieurs documents de travail pour la CoP 20 à la CITES n'ont pas été transmis dans un délai suffisant pour que la Commission propose une position de l'Union. La Commission propose dès lors de prendre position sur ces questions durant les discussions qui auront lieu au sein du groupe de travail du Conseil, conformément à l'adoption de la présente décision, ou autrement lors des préparatifs à la réunion de la CoP, ou pendant la réunion elle-même, 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 CoP 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, telles que les modifications apportées aux résolutions intégrées dans la législation de l'UE, influenceront de manière déterminante le contenu de ladite législation, à savoir le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission ⁽⁴⁾ et le règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission ⁽⁵⁾. 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.

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.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, 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 l'objectif principal et prédominant de la protection de l'environnement.

La finalité environnementale de la convention ressort clairement de son préambule, aux termes duquel «la faune et la flore sauvages constituent de par leur beauté et leur variété un élément irremplaçable des systèmes naturels, qui doit être protégé par les générations présentes et futures». La décision proposée suit cet objectif. La restriction des échanges par la réglementation de l'importation, de l'exportation et de la réexportation est le mécanisme procédural utilisé pour atteindre l'objectif susmentionné. Ainsi, l'objectif et les composantes de l'acte envisagé relatifs à la protection de l'environnement doivent être considérés comme étant prépondérants, tandis que les composantes de la politique commerciale demeurent accessoires.

La base juridique procédurale 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.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, lors de la vingtième session de la conférence des parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CoP 20 à la CITES)

(Samarkand, Ouzbékistan, du 24 novembre au 5 décembre 2025)

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 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 2015 ⁽⁶⁾, 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, entre autres, adopter des décisions d'amendement des annexes de la convention.
- (3) La conférence des parties, lors de sa vingtième session qui se tiendra du 24 novembre au 5 décembre 2025 à Samarkand, en Ouzbékistan, est appelée à se prononcer sur 51 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. Plusieurs autres décisions, telles que des modifications de résolutions intégrées dans la législation de l'Union, auront vocation à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union, en particulier le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission ⁽⁷⁾ et le règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ JO L 75 du 19.3.2015, p. 1.

⁽⁷⁾ 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 (JO L 166 du 19.6.2006, p. 1).

⁽⁸⁾ 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 (JO L 242 du 7.9.2012, p. 13).

- (5) La position de l'Union 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,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, lors de la vingtième 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 exposée dans les annexes.

Article 2

Des modifications techniques mineures des positions énoncées à l'article 1 peuvent être convenues sans autre décision du Conseil, en particulier lorsque de nouvelles informations scientifiques ou techniques sont présentées après l'adoption de la présente décision et avant ou pendant la réunion de la conférence des parties. En pareil cas, la position de l'Union est compatible avec les principes énoncés dans les annexes de la présente décision.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
La présidente*