



Strasbourg, 15 novembre 2024

T-PVS(2024)13

CONVENTION RELATIVE À LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE
ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE

Groupe ad hoc de rédaction d'un protocole d'amendement

7^e réunion
8 octobre 2024

RAPPORT DE REUNION

*Document élaboré par
le Secrétariat de la Convention de Berne*

1. Ouverture de la réunion par le président

Le président, M. Charles-Henri de Barsac, souhaite la bienvenue aux membres du Groupe ad hoc de rédaction d'un protocole d'amendement (Annexe 1) et présente au Groupe de rédaction l'ordre du jour de la réunion, qui est adopté sans modification.

2. Faits nouveaux concernant le financement de la Convention de Berne depuis la 6^e réunion du Groupe ad hoc de rédaction d'un protocole d'amendement

Le président constate avec regret qu'il s'agit de la première et seule réunion du groupe depuis la dernière réunion du Comité permanent. Il rappelle le mandat et les tâches qui restent à accomplir pour finaliser la proposition de protocole et les documents annexes en suspens qui décrivent le fonctionnement de ce dernier. Il note toutefois que ces travaux dépendent de l'issue des discussions entre les services juridiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, qui doivent s'entendre sur le taux de contribution de l'UE.

Le groupe est également informé que la dynamique favorable à l'environnement créée par le 4^e Sommet et la Déclaration de Reykjavík a conduit à une décision du Comité des Ministres d'augmenter de 0,5 million d'euros l'enveloppe allouée à la Convention de Berne sur le Budget ordinaire pour le financement des activités opérationnelles et de l'équipe principale du Secrétariat.

Le groupe est informé que le président du Comité permanent de la Convention de Berne a participé à deux réunions du Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe chargé de la Convention de Berne (le Groupe de rapporteurs sur l'éducation, la culture, le sport, la jeunesse et l'environnement, GR-C) afin d'examiner la situation financière de la convention. Le Secrétariat renvoie au document GR-C(2024)7rev, qui expose les problèmes posés par le projet de protocole, notamment la question de sa conformité avec le cadre institutionnel et réglementaire du Conseil de l'Europe et le précédent qui pourrait en résulter, avec des effets imprévisibles sur le fonctionnement futur du reste de l'Organisation. Le Secrétariat indique clairement que cette question dépasse largement le cadre de la Convention de Berne et concerne les systèmes conventionnels et les aspects touchant aux programmes et aux budgets du Conseil de l'Europe dans son ensemble. Le Secrétariat évoque les initiatives visant à garantir la viabilité financière de la Convention de Berne et des activités de l'Organisation en matière d'environnement, ainsi que la mise en place d'un Fonds fiduciaire du Conseil de l'Europe pour l'environnement. Le Bureau du Comité permanent de la Convention de Berne décide que le Groupe ad hoc de rédaction doit, compte tenu de son expertise, être informé de la nouvelle situation consécutive aux réunions du GR-C, afin de tenir un échange de vues sur la création d'un éventuel Fonds fiduciaire du Conseil de l'Europe pour l'environnement et de fournir un premier retour d'information à ce sujet. Malgré la situation actuellement positive du Budget ordinaire, le Bureau souligne qu'il est important de garantir un financement satisfaisant de la Convention de Berne sur le long terme.

3. Le Protocole d'amendement et son rapport explicatif

Le Secrétariat présente une version révisée du projet de Protocole d'amendement (document T-PVS (2024)10) qui tient compte des préoccupations exprimées par les services juridiques du Conseil de l'Europe.

Le texte révisé de l'article 19, paragraphe 1, prévoit que la Commission permanente convient, à la majorité des deux tiers (au lieu de l'unanimité dans la version précédente), des frais engagés pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 14 relatives à l'application de la Convention, conformément au Règlement financier du Conseil de l'Europe. Même si ce changement peut se comprendre compte tenu du fonctionnement de l'Organisation, des membres du groupe expriment la crainte que des contributions puissent être imposées aux Parties à la Convention de Berne sans leur consentement, ce qui pourrait conduire certaines d'entre elles à refuser d'adhérer au Protocole d'amendement. Le Directeur des droits sociaux, de la santé et de l'environnement rappelle que même si le Règlement financier du Conseil de l'Europe prévoit la majorité des deux tiers, dans la pratique, le Comité des Ministres tente toujours d'obtenir le consensus.

En ce qui concerne la question de l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement (article 6), le Secrétariat précise que le libellé est identique à celui de la version précédente. La représentante de la Direction du conseil juridique et du droit international public du Conseil de l'Europe rappelle qu'il y a eu des précédents dans d'autres conventions de l'Organisation pour lesquelles un protocole pouvait entrer en vigueur alors même que toutes les Parties à la convention n'avaient pas exprimé leur consentement à être liées par celui-ci.

Le Directeur des droits sociaux, de la santé et de l'environnement souligne que l'objectif ultime doit être d'assurer la viabilité financière de la Convention de Berne et que le Protocole d'amendement n'est pas le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Même si le texte du protocole était en phase avec le cadre institutionnel et réglementaire de l'Organisation et accepté, son entrée en vigueur serait très peu probable en raison de la lenteur du processus de ratification. De plus, et c'est aussi une source de préoccupation, l'adoption d'un tel protocole créerait un précédent dans la façon de financer les travaux conventionnels, alors que, de manière générale, ils devraient être couverts par le Budget ordinaire de l'Organisation.

La représentante de la Commission européenne ne peut, compte tenu de la soumission tardive du document, qu'émettre une réserve sur la nouvelle proposition.

Le Directeur des droits sociaux, de la santé et de l'environnement mentionne une réunion, au niveau des directeurs, organisée entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne à la demande de cette dernière. Au cours de cette réunion, le barème de la contribution de l'UE au système mis en place par le projet de Protocole d'amendement a été examiné. L'UE a pour mandat de négocier jusqu'à 2,5 % alors que le Conseil de l'Europe fait valoir que son règlement intérieur devrait s'appliquer, l'UE étant considérée comme un grand contributeur. Est mentionné, à cet égard, l'exemple de la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, l'UE ayant accepté, dans ce contexte, que les barèmes du Conseil de l'Europe applicables aux grands contributeurs puissent s'appliquer¹, moyennant quelques adaptations seulement. La représentante de la Commission européenne rappelle que l'avantage apporté par l'accord conclu dans le cadre de la Convention d'Istanbul ne saurait constituer un précédent pour d'autres conventions auxquelles l'UE est partie et être considéré comme valant acceptation de l'application de la Résolution CM/Res(2022)6 à l'Union européenne. Elle souligne également que la Commission européenne reste déterminée à trouver une solution pour le barème applicable au Protocole d'amendement de la Convention de Berne.

Il est convenu que la question du barème de contribution de l'UE ne peut pas être traitée par le Groupe ad hoc de rédaction et qu'elle doit être examinée à un niveau supérieur, plus politique. En outre, compte tenu du mandat initial du groupe, d'autres points ne peuvent être examinés en une seule réunion du groupe de rédaction pendant la période d'intersessions, notamment le fonctionnement du mécanisme financier et l'élaboration des procédures qui le régissent.

4. Fonds fiduciaire du Conseil de l'Europe pour l'environnement

Le Directeur des droits sociaux, de la santé et de l'environnement évoque la création éventuelle d'un Fonds fiduciaire du Conseil de l'Europe pour l'environnement afin de permettre la mise en œuvre de la stratégie de l'Organisation en matière d'environnement, laquelle doit être adoptée à la prochaine session ministérielle du Comité des Ministres, à Luxembourg, en mai 2025. Ce fonds s'inscrit dans le cadre des réflexions générales sur la recherche de solutions de financement durables pour la Convention de Berne. Un tel mécanisme a déjà été mis en place au Conseil de l'Europe, avec le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Cela étant, le Fonds fiduciaire pour l'environnement fonctionnerait différemment. Tout d'abord, en ce qui concerne la composition du fonds, celui-ci serait ouvert à tous les États membres de l'Organisation et au-delà, y compris, éventuellement, aux acteurs non étatiques (dans des conditions qui restent à définir). Ensuite, le champ d'application serait plus large que celui de la Convention de Berne, car il concernerait tous les aspects environnementaux, compte tenu de la Stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'environnement. En outre, les pays pourraient affecter leurs contributions. De plus, les contributions au fonds fiduciaire doivent être

¹ Sur le fondement de la [Résolution Res\(94\)31](#), qui fixe les règles de calcul des contributions des États membres au Budget ordinaire, et de la [Résolution CM/Res\(2022\)6](#), qui met en place une méthode de calcul particulière pour les pays non membres du Conseil de l'Europe qui sont Parties aux conventions de l'Organisation.

contraignantes pendant un certain nombre d'années afin de protéger le fonds contre les alternances politiques rapides. En ce qui concerne le montant des contributions, il conviendrait de fixer un seuil minimum, car manifestement, aujourd'hui, certaines contributions volontaires sont trop faibles et coûtent plus cher à gérer que ce qu'elles représentent. Enfin, la gouvernance du fonds prendrait en compte les prérogatives des différents systèmes conventionnels. Le Directeur souligne que le moment est venu de mettre en place un tel système, car les questions environnementales bénéficient actuellement d'une dynamique politique favorable au sein du Conseil de l'Europe, l'objectif étant d'ouvrir ce mécanisme à la signature lors de la session ministérielle de mai 2025.

Les représentantes de la République tchèque et de la Finlande se disent favorables à la création de ce fonds à condition qu'il permette une gestion plus efficace des contributions volontaires et la mobilisation de ressources supplémentaires. En outre, elles soulignent l'importance de la possibilité d'affecter les contributions au financement de tel ou tel projet. La représentante de la République tchèque souligne toutefois que le protocole répond toujours au besoin de financement à long terme de la convention, alors que le fonds est plutôt une solution à court ou moyen terme.

La représentante de la Commission européenne souligne que, pour le moment, tel qu'il a été présenté par oral, le fonds fiduciaire n'apparaît pas comme une solution qui puisse se substituer au Protocole d'amendement. À première vue, elle a constaté qu'il n'est pas conforme à l'ensemble des principes établis par la décision du Comité permanent de 2018, qui prévoit la mise en place d'un mécanisme financier stable, suffisant, prévisible, durable et équitable pour la convention. Par exemple, il est important de rendre le fonds attrayant pour les éventuels futurs donateurs, tout en gardant la possibilité d'accepter de petits montants. Les choix de gouvernance et les modalités pratiques d'affectation des contributions sont des éléments clés et il serait appréciable de recevoir de plus amples informations par écrit sur ce fonds.

Le représentant du Royaume-Uni insiste sur le fait que les États ont besoin de savoir comment leurs contributions sont utilisées. En outre, certains expriment leur inquiétude quant au seuil de contribution mentionné précédemment, car l'exclusion éventuelle des petits contributeurs pourrait compromettre l'esprit de collaboration inhérent à la Convention de Berne.

Le représentant de la France estime que l'idée d'un fonds fiduciaire est une solution utile à moyen terme et qu'une véritable solution à long terme pour le système de la Convention de Berne, telle que le Protocole d'amendement, bénéficierait d'une approche cumulative. Il insiste également sur l'importance d'assurer une bonne gouvernance du fonds, sans perdre la spécificité, notamment pour les activités liées au système de la Convention de Berne. Enfin, il souligne la nécessité d'une obligation juridique, comme pour le Protocole d'amendement, faute de quoi les financements pourraient être interrompus à tout moment.

Tous les participants conviennent que cette question doit être portée devant le Comité permanent afin d'être examinée plus avant et d'avoir une vue d'ensemble de tous les paramètres en jeu, en particulier la manière dont s'articulent la gouvernance de la Convention de Berne et celle d'un éventuel fonds fiduciaire.

ANNEXE I

LISTE DES PARTICIPANTS À LA 7^E RÉUNION DU
GROUPE AD HOC DE RÉDACTION D'UN PROTOCOLE D'AMENDEMENT

Partie contractante	Nom
République tchèque	M^{me} Helena KOSTOHRYZOVA Ministère de l'Environnement Unité des Traités internationaux Service de la Protection des espèces et de la mise en œuvre des engagements internationaux
Estonie	M^me Merike LINNAMÄGI Conseillère Service de la conservation de la biodiversité Ministère du climat
Commission européenne	M^{me} Iva OBRETENOVA Responsable des politiques Commission européenne, Direction générale de l'environnement ENV.D3 – Unité de la Conservation de la nature
Finlande	M^{me} Maria WESTERMAN Ministère de l'Environnement Service du milieu naturel et de la biodiversité
France	M. Charles-Henri DE BARSAC Chargé de mission « accords internationaux et européens faune sauvage » Sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres Ministère de la Transition écologique et solidaire
Royaume-Uni	M. Simon MACKOWN Responsable de la politique de rétablissement et de réintroduction des espèces Division de la Biodiversité nationale Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (DEFRA)

Secrétariat	Nom
Direction du conseil juridique et du droit international public	Mme Ana GOMEZ Cheffe de Division
Direction Générale Droits humains et État de droit (DGI)	Rafael BENITEZ Directeur des droits sociaux, de la santé et de l'environnement
	Mikaël POUTIERS Secrétaire de la Convention de Berne
	Michael NGUYEN Chargé de mission administratif et de projet, Convention de Berne
	Mark BARLOW Assistant administratif, Convention de Berne

	Ines CARTER Stagiaire
--	---------------------------------