

## L'anguille européenne : une espèce en danger critique d'extinction

**Michel MORIN**

Docteur en droit

Consultant - Chercheur associé au CDMO

L'anguille européenne *Anguilla anguilla* figure sur la « Liste rouge mondiale des espèces menacées » établie par l'Union internationale de conservation de la nature (UICN). Elle a été évaluée pour la première fois par cette organisation en 2008 et a été classée comme étant « en danger critique d'extinction », degré juste au-dessous de celui où une espèce est considérée comme « éteinte à l'état sauvage ». Ce classement a été confirmé par les évaluations postérieures de 2010 et 2013. L'aire de répartition de cette espèce couvre toutes les eaux européennes, depuis le cap Nord jusqu'en Méditerranée ; au sud, elle est aussi présente en Afrique du Nord et dans les pays d'Asie riverains de l'est de la Méditerranée. Les pays européens jouent ainsi un rôle fondamental pour la conservation et la gestion de cette espèce.

L'anguille européenne est une espèce migratrice catadrome, c'est-à-dire qui vit en eau douce et se reproduit en mer, plus précisément en mer des Sargasses. Les larves, appelées leptocéphales, se métamorphosent pendant leur migration vers l'Europe en alevins appelés civelles, de longueur 5 à 10 cm. Cette migration, dont on n'a pas réussi jusqu'à maintenant à déterminer la durée exacte (au minimum 7-8 mois, voire peut-être jusqu'à 3 ans), se fait en suivant le courant du Gulf Stream. Les civelles arrivent sur les côtes européennes en automne-hiver et remontent les fleuves et les rivières pour gagner des eaux calmes (marais, étangs) où elles vont passer leur vie d'adulte, à l'exception du nord de l'Europe, notamment la mer Baltique, où elles resteront dans leur majorité dans un habitat marin. Translucides à l'état de civelles, les anguilles se pigmentent ensuite, en prenant une couleur jaunâtre. A la fin de leur vie d'adulte, qui dure en moyenne une quinzaine d'années (elle peut être moindre, environ 5 ans, mais pourrait aussi atteindre 50 ans), leur corps se transforme et elles vont prendre une couleur argentée ; elles sont alors prêtes pour entreprendre à l'automne leur migration vers les Sargasses. Récemment, la pose de balises sur plusieurs centaines d'anguilles dans différentes régions, y compris en Méditerranée, a montré qu'elles convergent vers les Açores pour se diriger ensuite vers la mer des Sargasses.<sup>1</sup>

Les anguilles *Anguilla anguilla* forment un seul stock où la reproduction est aléatoire (principe de panmixie). On n'a pas réussi à déterminer si les géniteurs qui atteignent la mer des Sargasses proviennent de toutes les zones où vivent des anguilles adultes ou plus particulièrement de certaines zones spécifiques (par exemple des zones les moins éloignées de la haute mer vers les Açores ou bien d'habitats particuliers). Par conséquent, toute mesure de conservation et de gestion doit en principe concerner de manière indifférenciée toutes les zones géographiques où elle vit.

Les populations de ce poisson ont diminué considérablement au cours des 40 dernières années. La population de civelles arrivant sur les côtes européennes a baissé jusqu'à devenir environ 1% pour la mer du Nord et 5% pour les autres régions de ce qu'elle était pendant les décennies 1960 et 70. Ce

---

<sup>1</sup> L'UICN est une organisation non-gouvernementale ayant toutefois un caractère hybride parce les Etats ainsi que leurs agences peuvent en être membres. Elle comprend plus de 1 000 membres, avec des sections nationales (pour la section française, voir son site Internet [www.iucn.fr](http://www.iucn.fr)). Son rôle est tout à fait reconnu au niveau international pour fournir des avis sur l'état de conservation des espèces animales et végétales. Les espèces figurant sur cette liste ([www.iucnredlist.org](http://www.iucnredlist.org)) sont classées dans l'une des neuf catégories suivantes : Eteinte, Eteinte à l'état sauvage, En danger critique d'extinction, En danger, Vulnérable, Quasi-menacée, Préoccupation mineure, Données insuffisantes, Non évaluée).

<sup>2</sup> D. Righton et al., *Empirical observations of the spawning migration of European eels: The long and dangerous road to the Sargasso Sea in Science Advances* October 2016, accessible à <http://advances.sciencemag.org/content/2/10/e1501694.full>

<sup>3</sup> On ne peut pas tenir le même raisonnement qu'avec par exemple le saumon, espèce anadrome c'est-à-dire qui vit en mer et vient se reproduire en eau douce, espèce pour laquelle existent des stocks spécifiques par bassin.

déclin dans l'arrivée de civelles se répercute sur le recrutement d'anguilles adultes que l'on estime être actuellement à moins de la moitié, voire peut-être seulement le quart, de ce qu'il était autrefois. Même si le recrutement de civelles semble s'être très légèrement amélioré ces dernières années, le déclin en anguilles adultes devrait encore se poursuivre pendant au moins une génération (quinze ans). Quant aux anguilles argentées, leur nombre a aussi décliné de manière significative, probablement de plus de 50%<sup>4</sup>.

Les causes du déclin sont diverses et on ne connaît pas le poids respectif de chacune d'elles (l'UICN les cite par ordre alphabétique). L'une des raisons principales semble être l'existence d'obstacles à leur remontée dans les rivières et à leur descente au moment de la migration vers les Sargasses (barrages, turbines hydroélectriques, stations de pompage). Cela est accentué par la dégradation et la perte des habitats causées par les opérations d'aménagement les plus diverses. On suspecte également les variations dans la circulation atmosphérique de l'Atlantique-Nord (l'oscillation Nord-Atlantique), variations résultant du changement climatique, de jouer un rôle.

La surpêche des civelles est aussi une cause importante du déclin de cette espèce. A cela il faut ajouter que les populations d'anguille européenne sont maintenant infestées par un nématode qui a été introduit quand des anguilles japonaises *Anguilla japonica* ont été importées en Europe dans les années 1980 pour l'élevage et il s'est avéré que l'anguille européenne est moins résistante que la japonaise à ce parasite. Ce dernier a un impact négatif sur la performance de nage des anguilles au cours de leur migration vers les Sargasses ; leur métabolisme serait en effet perturbé quand leurs réserves de graisse fondent au moment de cette migration. On se demande aussi si ce parasite n'a pas pour effet de perturber la fonction reproductrice.

Enfin, il y a les prédateurs qui s'en nourrissent, par exemple les cormorans, les hérons ou les loutres. De plus, il a été constaté, au cours de l'étude récente concernant leur migration vers les Sargasses, citée plus haut, qu'une partie importante des anguilles munies de balise ont été l'objet de prédation.

Ainsi, l'anguille européenne donne l'impression d'être confrontée à un condensé de problèmes : atteinte à leurs habitats, surpêche, prédateurs, parasitisme, migration à la phase de l'alevin perturbée par le changement climatique<sup>5</sup>. Cela amène à se poser des questions sur la survie, à moyen ou long terme, de cette espèce de poisson.

Ce sont les scientifiques, suite à l'importante baisse du recrutement de civelles atteignant les côtes européennes, qui ont commencé à réfléchir sur les méthodes à mettre en œuvre pour la gestion de cette espèce. L'Union européenne s'est aussi inquiétée de cette situation ; la Commission européenne a demandé en 1997 au CIEM de lui fournir des informations sur l'état du stock de ce poisson et de lui faire part des actions à mener pour assurer la durabilité de cette pêcherie dans l'UE. Dans sa réponse<sup>6</sup>, cette organisation a énuméré les différentes causes de la régression de ce stock, correspondant à celles que nous avons citées ci-dessus, et elle a précisé qu'il était en dehors des limites biologiques de sécurité. Pour cette raison, il était nécessaire de restreindre la pêche. Une évaluation ultérieure du CIEM, publiée en 2002, est arrivée aux mêmes conclusions alarmantes.

---

<sup>4</sup> Pour ces données, voir les évaluations faites par l'UICN ou le CIEM (Conseil international pour l'exploration de la mer). Les évaluations les plus récentes sont accessibles, pour l'UICN, à l'adresse <http://www.iucnredlist.org/details/60344/0> et pour le CIEM à l'adresse <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/Latest-Advice.aspx>. Dans son avis le plus récent (novembre 2017), le CIEM estime le recrutement en civelles à 1,6% de ce qu'il était dans les années 1960-1979 pour la mer du Nord et 8,7% pour les autres régions. Ces évaluations sont difficiles à réaliser étant donné la multitude des habitats de l'anguille. De plus, on ne connaît pas la relation qui peut exister entre le nombre de civelles qui arrivent sur les côtes européennes, le niveau des populations adultes d'anguilles et le pourcentage de celles qui migrent vers les Sargasses et atteignent cet endroit pour la reproduction.

<sup>5</sup> Des chercheurs italiens ont montré récemment que la cocaïne véhiculée par les eaux usées et présente dans les eaux de surface, malgré une concentration très faible, a des effets sur les muscles de l'anguille. Cela la rend notamment hyperactive, ce qui est de nature à compromettre la constitution de réserves suffisantes pour effectuer la migration vers les Sargasses. Voir A. Capaldo et al., *Effects of environmental cocaine concentrations on the skeletal muscle of the European eel in Science of the Total Environment* Vol. 640-641 (2018) 862-873, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.05.357>

<sup>6</sup> D. Gascuel et G. Fontenelle, *Etude de la dynamique du stock d'anguilles dans un bassin versant, en vue de sa gestion : présentation d'une approche conceptuelle*, 1994, accessible à <http://halieutique.agrocampus-ouest.fr/pdf/3574.pdf> ; W. Dekker, *The fractal geometry of the European eel stock in ICES Journal of Marine Sciences*, 57 : 109-121 (2000), accessible à <https://academic.oup.com/icesjms/article/57/1/109/641103>

<sup>7</sup> ICES Cooperative research report No 229 – Part 2, § 3.14.

Face à cette situation, la Commission européenne, par une communication du 1<sup>er</sup> octobre 2003 au Conseil et au Parlement européen (PE)<sup>4</sup>, a exposé le plan d'action qu'il convenait, selon elle, de mettre en place. En réponse, le Conseil a adopté des conclusions dans lesquelles il invitait la Commission à présenter des propositions de gestion à long terme et le PE a adopté une résolution lui demandant de faire une proposition de règlement. Cette proposition a été faite par la Commission le 6 octobre 2005 et le Conseil a adopté le 18 septembre 2007, après avis du PE, le règlement n° 1100/2007 « instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes ». Ce règlement n'a pas été adopté dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) parce que celle-ci s'applique seulement aux ressources marines<sup>5</sup>. Cela dit, il a été adopté sur la même base juridique que le règlement général relatif à la PCP, c'est-à-dire l'article 37 TCE devenu l'article 43 TFUE<sup>6</sup>.

Nous allons traiter, dans une première partie, de la mise en œuvre de ce règlement, en décrivant son contenu et ses résultats, peu satisfaisants, ce qui nous amènera à traiter de l'inaction de l'UE face à cette situation ainsi que de l'inadaptation de ce règlement (§ I). Dans une seconde partie, plus courte, nous décrirons comment l'action au niveau international à laquelle participe activement l'UE, notamment dans le cadre de la CITES, complète l'action menée au niveau interne (§ II).

## I. Le plan de reconstitution de l'UE

Malgré la nécessité reconnue par tous de prendre rapidement des mesures rigoureuses pour améliorer la situation très dégradée du stock d'anguilles européennes, il a fallu presque deux ans après la proposition de la Commission pour que le Conseil adopte le règlement n° 1100/2007. Des modifications significatives ont été apportées au cours de la procédure, généralement dans le sens d'une description plus détaillée des mesures à mettre en œuvre. Nous commencerons par décrire le contenu de ce plan (§ 1) puis ses résultats dont nous verrons qu'ils sont loin d'être satisfaisants (§ 2), pour ensuite porter un regard critique sur l'inaction actuelle de l'UE malgré la persistance de la situation alarmante de cette espèce (§ 3). Enfin, nous constaterons que, par son contenu, le règlement n° 1100/2007 n'est pas conceptuellement approprié pour offrir un cadre d'action contre le déclin de cette espèce (§ 4).

### 1. Le contenu du plan de reconstitution

Ce plan est basé sur le principe de l'élaboration par les Etats membres d'un « plan de gestion de l'anguille » (PGA) par bassin hydrographique (article 2, 3<sup>o</sup>). Ces bassins doivent être définis par référence à ceux définis à l'article 3 de la directive-cadre sur l'eau n° 2000/60 (article 2, 2<sup>o</sup>). Dans le cas où un bassin hydrographique s'étend sur plusieurs Etats membres, un plan de gestion doit être élaboré conjointement par eux (article 6).

Après avoir fait l'objet d'une évaluation par le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP)<sup>7</sup> ou par un autre organisme scientifique approprié, les PGA sont approuvés par la Commission par la procédure de comitologie (article 5, 1<sup>o</sup>). Ils devaient lui être communiqués au plus tard pour le 31 décembre 2008 (article 4, 1<sup>o</sup>)<sup>8</sup> et leur mise en œuvre devait se faire au plus tard à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009 (article 5, 2<sup>o</sup>).

L'objectif de ces PGA est centré sur les anguilles adultes prêtes à migrer vers les Sargasses, c'est-à-dire les anguilles argentées. Cet objectif est de « réduire la mortalité anthropique afin d'assurer avec

---

<sup>4</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Développement d'un plan d'actions communautaire concernant la gestion des anguilles européennes*, COM(2003) 573.

<sup>5</sup> « ressources halieutiques marines » selon le règlement n° 2371/2002 qui était le règlement de base de la politique commune de la pêche en vigueur à l'époque de l'adoption du règlement n° 1100/2007, voir article 1er, 2<sup>o</sup>, point a) et article 3, point b). Actuellement, « ressources biologiques de la mer », voir article 3, 1<sup>o</sup>, point d), TFUE et règlement n° 1380/2013, article 1er, 1<sup>o</sup>, point a).

<sup>6</sup> L'article 37 du traité instituant la Communauté européenne figure dans le titre « Agriculture » qui inclut la pêche. A l'époque, le PE n'était pas colégislateur dans cette matière. Il le deviendra à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009.

<sup>7</sup> Ce comité a été institué à l'origine par la décision 79/572 du 8 juin 1979 de la Commission. En 2007, il relevait de la décision 2005/629 du 26 août 2005 qui a été à son tour abrogée et remplacée par la décision 2016 C74/05 du 25 février 2016 (JO C 74 du 26 février 2016).

<sup>8</sup> Conformément à l'article 1, 2<sup>o</sup>, la Commission a adopté le 4 avril 2008 la décision 2008/292 établissant que la mer Noire et les voies fluviales qui y sont reliées ne constituaient pas un habitat naturel pour l'anguille européenne au sens de ce règlement parce qu'elle n'y est présente que de manière sporadique. En outre, sur la base de l'article 3, 1<sup>o</sup>, en considérant que leurs bassins hydrographiques ne constituaient pas l'habitat naturel de cette espèce, l'Autriche, Chypre, Malte, la Roumanie, la Slovaquie, ont été dispensés d'élaborer des plans de gestion par décision 2009/310 du 2 avril 2009.

une grande probabilité un taux d'échappement vers la mer d'au moins 40% de la biomasse d'anguilles argentées correspondant à la meilleure estimation possible du taux d'échappement si le stock n'avait subi aucune influence humaine » (article 2, 4°). En raison des grandes incertitudes existant sur cette biomasse, cet objectif est déterminé soit en utilisant les données antérieures à 1980 si leur qualité est suffisante, soit en estimant le potentiel de production en fonction de l'habitat et de l'écologie de bassins de même type (id., 5°). Chaque plan doit présenter une description de la situation existant au moment de son élaboration (id., 6°). Il peut comprendre des mesures telles que la réduction de la pêche professionnelle et de la pêche de loisir, le repeuplement, l'amélioration des habitats dans les cours d'eau et le franchissement des rivières, l'arrêt temporaire des turbines des centrales hydroélectriques, etc. (id., 8°). Chaque PGA contient un calendrier, établi selon une approche progressive, pour atteindre l'objectif de taux d'échappement de 40% (id. 9°) ; dans ce calendrier, les mesures nécessaires pour réduire la mortalité des anguilles résultant de facteurs extérieurs à l'activité de pêche, comme celle causée par les centrales hydroélectriques, les pompes ou les prédateurs, doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible (id., 10°). Enfin, les plans de gestion doivent contenir une description des mesures de contrôle et d'exécution applicables en deçà des eaux marines des Etats membres concernés (id., 11°).

Ainsi, ce plan n'est pas centré directement sur la réduction de l'activité de pêche des civelles ; cette réduction n'est que l'une des mesures qui peuvent y figurer (id., 8°). Cela étant, l'article 7 du règlement énonce que si cette pêche est autorisée, un pourcentage des captures doit être réservé au repeuplement dans les bassins hydrographiques définis par les Etats membres de l'UE (art. 7, 1°). Ce pourcentage doit être mentionné dans le PGA. La première année, il devait être d'au moins 35% et ensuite augmenter d'au moins 5% chaque année afin d'atteindre le niveau de 60% au plus tard le 31 juillet 2013 (id., 2°).

L'article 8 concerne la pêche effectuée dans les eaux marines, ce qui concerne particulièrement la Baltique. Dans ce cas, les Etats membres doivent réduire progressivement leur effort de pêche de manière à arriver à une réduction de 50% à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009.

L'article 9 a prévu, en son paragraphe 1, que chaque Etat membre devait rendre compte à la Commission des résultats obtenus par les PGA, le premier rapport devant être présenté au plus tard le 30 juin 2012, les deux suivants les 30 juin 2015 et 2018 et ensuite tous les six ans. Le paragraphe 2 du même article avait prévu que la Commission présenterait au PE et au Conseil, au plus tard le 31 décembre 2013, un rapport comportant une évaluation statistique et scientifique de ces résultats, accompagné d'un avis du CSTEP. Pour ce qui concerne le repeuplement, l'article 7, 7°, prévoyait que la Commission fasse un rapport au Conseil dès le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

## 2. Les résultats du plan de reconstitution

La Commission a présenté son rapport au PE et à la Commission avec presque 10 mois de retard, le 21 octobre 2014<sup>33</sup>. La Commission explique ce retard par la présentation tardive des PGA par certains Etats membres, jusqu'à deux ans après l'échéance fixée<sup>34</sup>, et par le délai, plus long que prévu, pour effectuer les évaluations techniques. Pour l'ensemble de l'UE, ces PGA correspondent à 81 unités de gestion établies par les Etats membres.

En se basant ainsi sur les rapports des Etats membres, la Commission indique que les objectifs relatifs au pourcentage de la biomasse d'anguilles argentées qui s'échappent vers la mer ont été atteints pour seulement 17 unités de gestion et ceux relatifs à la mortalité due à l'homme pour 24 de ces unités. Toutefois, des progrès sont observés dans la mise en œuvre des mesures de gestion liées à la pêche. En revanche, d'autres mesures comme l'amélioration des habitats<sup>35</sup> ou la lutte contre les parasites et les prédateurs ont souvent été reportées ou seulement partiellement mises en œuvre<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les résultats de la mise en œuvre des plans de gestion de l'anguille, y compris une évaluation des mesures de repeuplement et de l'évolution des prix du marché pour les anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm*, document COM/2014/640 du 21 octobre 2014.

<sup>34</sup> Deux Etats qui n'en étaient pas dispensés, la Bulgarie et la Slovaquie, n'en ont pas transmis.

<sup>35</sup> L'anguille ne figure pas parmi les espèces mentionnées dans la directive 92/43, dite directive « habitats », alors qu'il aurait été à notre sens justifié qu'elle soit considérée en tant qu'espèce prioritaire au sens de son article 1, point h), ce qui aurait alors entraîné la désignation de zones spéciales de conservation conformément à l'annexe II. Malgré cela, la complémentarité entre cette directive et le règlement n° 1100/2007 est prévue puisque le considérant 5 de ce règlement fait mention de la nécessité de coordonner les mesures adoptées dans le cadre de ces deux instruments et que son article 2, 3°, énonce que les mesures prévues dans ce règlement sont sans préjudice des dispositions de la directive 92/43.

<sup>36</sup> Notre intention n'est pas, dans le présent article, de faire une présentation, même sommaire, des différents plans nationaux parce que cela aurait nécessité de l'allonger considérablement. Toutefois, afin de voir si les

La Commission note aussi dans ce rapport qu'elle n'a pas pu respecter l'obligation d'établir, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2011, le rapport spécifique sur le repeuplement prévu par l'article 7, 7°, du règlement parce qu'elle n'avait reçu des Etats membres, un an après l'échéance, que neuf rapports. Cela étant, la Commission estime que l'objectif de réserver 60% des captures de civelles dans ce but n'a pas été atteint parce que la demande n'était pas suffisante.

Comme prévu par l'article 9 du règlement, la Commission s'appuie dans ce rapport sur l'avis scientifique émis par le CSTEP<sup>17</sup>, ainsi que sur les avis émis régulièrement par le CIEM dont notamment celui publié en novembre 2013. Il en ressort que le stock d'anguilles se trouve toujours dans un état très critique même si le taux de recrutement annuel des civelles a très légèrement augmenté. Ce rapport souligne aussi le fait qu'on n'a pas réussi pour le moment à déterminer si le repeuplement a des effets positifs étant donné la période de latence des générations (5 ans dans les lagunes de Méditerranée et 25 à 30 ans dans le nord de l'Europe) ; il faut attendre le résultat des études entreprises sur ce sujet. Notons à ce propos que, dans son avis de novembre 2017 sur les possibilités de pêche, le CIEM considère, en appliquant l'approche de précaution, que tous les impacts dus à l'homme (pêche, turbines électriques, stations de pompage, etc.) devraient être réduits à zéro ou en être aussi proches que possible<sup>18</sup>. L'anguille européenne est toujours dans un état très critique.

D'autre part, comme indiqué ci-dessus, les Etats membres devaient présenter un second rapport à la Commission au plus tard le 30 juin 2015, puis un autre au plus tard le 30 juin 2018. Il n'était pas requis que la Commission, à la différence de 2012, présente ensuite un rapport d'évaluation au PE et au Conseil. La Commission n'a pas communiqué si elle a reçu ou non ces rapports.

### 3. L'inaction de l'UE

Le paragraphe 3 de l'article 9 du règlement énonce que la Commission, en fonction du rapport présenté au PE et au Conseil, doit proposer toute mesure appropriée à adopter par le Conseil en vue de garantir avec une probabilité élevée la reconstitution du stock d'anguilles européennes<sup>19</sup>. Malgré les résultats peu encourageants des mesures adoptées jusque-là, ce rapport n'a été suivi d'aucune proposition de la Commission.

Cela pourrait théoriquement s'expliquer par le fait que la Commission avait proposé deux ans auparavant, le 26 juillet 2012, diverses modifications à ce règlement<sup>20</sup> et il y était prévu que ce paragraphe 3 serait supprimé. La Commission semble ainsi s'être sentie autorisée à s'abstenir de proposer les mesures nécessaires au renforcement du plan de reconstitution.

Cela dit, cette abstention aurait été justifiée si cette proposition de 2012 avait inclus des mesures pertinentes à cet égard, auquel cas ledit paragraphe 3 serait devenu inutile. Or, ce n'est pas le cas. Cette proposition était avant tout liée à l'obligation d'aligner le règlement n° 1100/2007, comme tous les autres actes législatifs de l'UE, sur les nouvelles règles du TFUE suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (articles 290 et 291 TFUE sur l'adoption d'actes délégués ou d'actes d'exécution).

De plus, la procédure d'adoption de cette proposition est au point mort. Le PE avait arrêté sa position en première lecture le 11 septembre 2013, conformément à l'article 294, 3°, TFUE, et avait introduit à cette occasion divers amendements ayant pour but de renforcer le plan de reconstitution. Cette position

---

différentes approches nationales se ressemblaient ou bien divergeaient, nous avons voulu les consulter. Or, bien que, en vertu de l'article 5, 1°, du règlement n° 1100/2007, ces plans aient été approuvés par la procédure de comitologie, ils ne figurent ni dans la base Eur-lex des documents ayant le règlement n° 1100/2007 comme base juridique ni sur le portail de la direction générale chargée de la pêche à la Commission européenne. Nous avons fait, le 26 mars 2018, une demande formelle d'accès aux documents pour en prendre connaissance, demande dont il a été accusé réception aussitôt en nous indiquant que, conformément au règlement n° 1049/2001, il nous serait répondu dans les 15 jours ouvrables. A ce jour, nous n'avons reçu ni les décisions ni les PGA. Pour ce qui concerne le plan français, celui-ci figure sur le site de l'ONEMA, toujours actif (consulté en dernier lieu le 14 juin 2018), à l'adresse <http://www.onema.fr/le-plan-de-gestion-de-l-anguille-en-france>

<sup>17</sup> Rapport de la 43<sup>ème</sup> réunion plénière, 8-12 juillet 2013, voir p. 113-115, accessible à l'adresse <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/594118/STECF+PLEN-13-02.pdf>.

<sup>18</sup> Avis accessible à partir de l'adresse <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/Latest-Advice.aspx>

<sup>19</sup> La formulation utilisée dans ce règlement ("La Commission propose...") signifie que ce n'est pas une possibilité qui est offerte à la Commission d'agir au cas où elle le souhaiterait mais que c'est une obligation si les conditions sont réunies. La version anglaise est à cet égard très claire ("The Commission shall propose...").

<sup>20</sup> Proposition de règlement du PE et du Conseil modifiant le règlement n° 1100/2007 du Conseil instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes, document COM/2012/413 du 26 février 2012, procédure législative 2012/0201/COD.

a été transmise au Conseil qui, au moment de clôturer cet article, soit presque cinq ans plus tard, n'a pas encore donné suite.

Il serait urgent que la procédure d'adoption de ce règlement se débloque. Il est en effet indispensable que des mesures concrètes soient rapidement adoptées, soit en décidant de renforcer le plan de reconstitution actuel et les contenus des PGA à mettre en œuvre par les Etats membres, soit en décidant d'adopter des mesures conçues différemment et permettant d'agir effectivement en ce sens.

L'article 294 TFUE relatif à la procédure législative ne prévoit pas que le Conseil puisse s'abstenir d'arrêter sa position. Certes, il n'est pas prévu de délai maximal pour qu'il le fasse et le règlement intérieur du Conseil<sup>21</sup>, ainsi que l'accord interinstitutionnel entre le PE, le Conseil et la Commission intitulé « Mieux légiférer »<sup>22</sup> ne mentionnent pas non plus de délai maximal. Cela étant, il y a une carence de fait du Conseil qui bloque cette procédure législative. Cela pourrait donner lieu à un recours en carence des autres institutions (PE ou Commission) ou des Etats membres devant la Cour de justice de l'UE afin de faire constater cette abstention de statuer, conformément à l'article 265 TFUE<sup>23</sup>.

Mais il semble que cette situation bloquée va perdurer encore pendant quelque temps. En effet, la Commission a annoncé, par une publication sur son site Internet, qu'elle allait procéder à une évaluation du règlement n° 1100/2007 qui comportera une consultation du public en octobre 2018 et une étude externe<sup>24</sup>. Il y est indiqué que les résultats de cette évaluation seront utilisés pour décider si ce règlement doit être révisé ou bien si c'est sa mise en œuvre qui doit être améliorée.

Ainsi, alors que la situation alarmante de cette espèce a été amplement démontrée, que les PGA ont été théoriquement mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009, que le rapport de la Commission sur les résultats de cette mise en œuvre date d'octobre 2014, une nouvelle proposition législative de la Commission ne sera pas faite, au mieux, avant courant 2019, ce qui reporte l'adoption d'un instrument de cette nature vers 2021 si la procédure demande deux ans comme cela avait été le cas avec le règlement n° 1100/2007.

#### 4. Un règlement au contenu inadapté pour une action effective

Tout d'abord, il est utile de souligner que l'UE est le niveau approprié pour adopter les mesures indispensables à la reconstitution des populations de l'anguille européenne. En effet, en raison du caractère panmictique de cette espèce (reproduction aléatoire au sein de l'ensemble du stock), il est nécessaire d'agir de manière coordonnée dans l'ensemble des zones côtières de l'UE. L'action de l'UE apparaît ainsi tout à fait conforme aux principes de proportionnalité et de subsidiarité énoncés à l'article 5 du traité sur l'UE (TUE)<sup>25</sup>.

La Commission a choisi comme stratégie de proposer un règlement et le Conseil l'a suivi dans cette voie en adoptant cette proposition, certes amendée, mais néanmoins sous cette forme de règlement. Or, le contenu de cet instrument, qui définit un objectif général (assurer un taux d'échappement vers la mer de la biomasse d'anguilles argentées d'au moins 40%) et laisse aux Etats membres le soin d'adopter les mesures de mise en œuvre (les PGA), fait penser davantage à une directive où le choix

<sup>21</sup> Décision du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2009 n° 2009/937.

<sup>22</sup> Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016, JO L 123 du 12 mai 2016.

<sup>23</sup> Les recours en carence sont très rares. A titre d'exemple, citons l'affaire T-521/14 où le Tribunal, à la demande de la Suède (soutenue par le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Finlande, le PE et le Conseil), a constaté que la Commission avait manqué à ses obligations en s'abstenant d'adopter des actes délégués en application du règlement n° 528/2012 sur les produits biocides. Précisons que, pour la mise en œuvre de l'article 265 TFUE, l'article 256, 1<sup>o</sup>, dit que le Tribunal est, sauf exception, compétent en première instance.

<sup>24</sup> Cette annonce a été faite par un document daté du 13 avril 2018 et intitulé *Evaluation Roadmap*. Ce document, existant seulement en langue anglaise, est accessible à l'adresse [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1986447\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1986447_en)

<sup>25</sup> Quand cette ressource est pêchée en mer (selon l'article 4, 1<sup>o</sup>, point 2, du règlement n° 1380/2013, les espèces catadromes sont considérées comme des ressources biologiques de la mer pendant leur vie marine), étant donné que l'UE dispose dans ce cas-là, selon l'article 3, 1<sup>o</sup>, d), TFUE, d'une compétence exclusive, même si l'activité de pêche sur cette espèce est une activité locale se pratiquant dans les zones côtières réservées aux pêcheurs de l'Etat membre concerné, il est nécessaire que les Etats membres agissent de manière coordonnée et l'action de l'UE est ainsi conforme au principe de proportionnalité selon lequel cette action n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités (TUE et TFUE). Quand cette ressource se trouve dans les eaux douces, l'UE dispose d'une compétence partagée avec les Etats membres mais, là aussi, pour la même raison de nécessité d'action coordonnée des Etats membres, l'action au niveau de l'UE est conforme au principe de subsidiarité selon lequel l'UE n'intervient que si les objectifs recherchés peuvent être mieux atteints à son niveau qu'à celui des Etats membres.

est laissé aux Etats membres d'adopter les moyens nécessaires pour arriver aux résultats définis dans ladite directive<sup>26</sup>.

Le règlement n° 1100/2007 contient ainsi dès l'origine une ambiguïté sur sa nature. Cela est d'autant plus significatif que les dispositions d'un règlement à valeur législative vont être généralement détaillées ou bien, si elles ne le sont pas, le règlement prévoit l'adoption de règlements complémentaires ou d'application par la Commission (règlements délégués ou règlements d'exécution selon la terminologie des articles 290 et 291 TFUE). Or, le règlement n° 1100/2007 ne présente ni l'une ni l'autre de ces caractéristiques.

Quant aux directives, celles-ci contiennent généralement en annexe des dispositions définissant divers éléments à prendre en considération par les Etats membres pour la transposition dans leurs droits nationaux<sup>27</sup>. Ainsi, si ce règlement n° 1100/2007 avait en réalité été adopté sous forme de directive, celle-ci aurait probablement contenu une annexe indiquant les éléments à prendre compte dans les PGA, certains obligatoires et d'autres facultatifs. A partir de là, dans son rôle de gardienne des traités (article 17, 1°, TUE), la Commission aurait vérifié si les Etats membres avaient adoptés dans leur droit national les dispositions répondant à ce qui était requis par la transposition de la directive.

Dans le cadre du règlement n° 1100/2007, les PGA ont été approuvés par la procédure de comitologie en vertu de son article 5, 1°. Les décisions d'approbation avec le contenu des PGA afférents n'ont pas été publiées au Journal Officiel de l'UE<sup>28</sup>. On en déduit que ces décisions ont été adressées aux Etats membres et uniquement à eux. Quoiqu'il en soit, même si elles avaient été publiées dans ce JO, elles n'auraient pas pu être attaquées devant la CJUE par une personne ou une entité ayant un intérêt à agir à leur égard, comme par exemple une association de protection de l'environnement ou une association de pêcheurs. En effet, aucun des critères énumérés par l'article 263, al. 4, TFUE et ouvrant le droit de former un recours devant la CJUE n'aurait été rempli : d'une part, ces personnes ou entités n'auraient pas été considérées, en fonction de la jurisprudence développée par la CJUE, comme étant concernées « directement et individuellement » et, d'autre part, ces décisions ne sont pas des actes réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution<sup>29</sup>.

Quant aux Etats membres eux-mêmes, leur rôle a seulement été d'élaborer les PGA et de les transmettre à la Commission pour approbation. Ainsi, en prenant l'exemple de la France, le PGA n'a été ni publié au Journal officiel ni n'a fait l'objet d'un acte administratif<sup>30</sup>. Il n'est donc pas possible, par exemple pour une association de protection de l'environnement, d'introduire un recours devant les juridictions françaises si l'objectif d'un taux d'échappement vers la mer de 40% n'est pas tenu alors que, s'il avait été adopté dans le cadre de la transposition d'une directive, il aurait fait l'objet par exemple d'un arrêté envers lequel une action en justice aurait éventuellement pu être engagée<sup>31</sup>. Il n'y a ainsi que des mesures de nature réglementaire entrant dans le cadre de ce PGA qui peuvent faire l'objet d'une action en justice, comme ce fut le cas à l'égard du décret n° 2010-1110 relatif à la pêche de l'anguille et de plusieurs arrêtés d'application<sup>32</sup>. Certes, ces mesures réglementaires sont corrélées au PGA applicable mais la validité de ce dernier, avec l'obligation de résultat qu'il comporte, ne peut être attaquée dans son ensemble.

Il résulte de tout cela que nous sommes obligés de constater que le règlement n° 1100/2007 n'a pas défini les moyens appropriés devant permettre une véritable reconstitution du stock de l'anguille européenne. De fait, cet instrument ne constitue pas un cadre juridique adapté à cet objectif. L'UE doit analyser avec rigueur les raisons des résultats insuffisants de ce plan afin d'adopter rapidement des mesures à la hauteur des enjeux pour enrayer le déclin de cette espèce. Cela devrait probablement

---

<sup>26</sup> Cf. article 288, al. 3, TFUE: "La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens".

<sup>27</sup> Voir par exemple dans le domaine de l'environnement, les directives 92/43, 2009/147, 2000/60, 2008/50, etc.

<sup>28</sup> Sur l'accès à ces PGA, voir *supra* note 16.

<sup>29</sup> Sur la recevabilité des recours devant la CJUE, voir N. de Sadeleer *Contestation des actes de l'UE à l'épreuve de la convention d'Århus* in *Revue trimestrielle de droit européen* 2013/1.

<sup>30</sup> Voir la version publiée sur le site Internet de l'ONEMA ; *supra* note 16.

<sup>31</sup> Cf. dans un autre domaine, arrêt CE n° 394254, 12 juillet 2007, Association Les Amis de la Terre, où cette association a introduit un recours contre le refus du Gouvernement français de prendre les mesures nécessaires afin de ramener le taux de concentration de certains polluants atmosphériques dans les limites définies par la directive 2008/50.

<sup>32</sup> CE n° 344522, arrêt du 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en mer

passer par une redéfinition du rôle des différents acteurs (UE, Etats membres), comme l'a par exemple récemment exposé un scientifique spécialiste de cette espèce<sup>33</sup>.

## II. La réglementation du commerce international des anguilles

La raréfaction des civelles a entraîné un renchérissement considérable de leur prix sur le marché. Très abondante jusqu'au début des années 1960 où c'était le plat du pauvre à la saison de la pêche dans les zones côtières, les quantités pêchées ont commencé à baisser à la fin des années 70. Son prix a peu à peu augmenté jusqu'à atteindre des montants très élevés (jusqu'à 1 000 euros/kg) sous la pression de deux phénomènes, d'une part l'appel du marché espagnol où cet alevin est considéré comme un mets de grand luxe et d'autre part le marché d'Asie de l'Est (Japon, Chine) où il est acheté pour l'aquaculture. Le marché de la civelle est devenu un marché international.

Dans ce contexte, l'UE a considéré qu'il convenait d'agir au niveau international, en s'appuyant sur la convention CITES (§ 1). La mise en œuvre des moyens qu'offre cette convention ne se fait cependant pas sans difficultés (§ 2).

### 1. L'inscription de l'anguille européenne sur la liste de l'annexe II de la convention CITES

En juin 2007, à la 14<sup>ème</sup> Conférence des parties de la convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction, dite convention CITES selon son acronyme anglais, l'Allemagne, au nom de l'UE<sup>34</sup>, a proposé que l'anguille européenne soit inscrite à l'annexe II de cette convention. Les dispositions de cette convention ont été intégrées dans le droit de l'UE par le règlement n° 338/97.

Une inscription à cette annexe II a pour effet que toute exportation d'un spécimen de l'espèce en question requiert la délivrance préalable d'un permis d'exportation. Ce permis nécessite notamment, selon l'article IV, 2°, de cette convention, qu'une autorité scientifique de l'Etat d'exportation (dans le cas de l'UE, une autorité scientifique de l'UE), émette l'avis que cette exportation ne nuit pas à la survie de ladite espèce (avis dénommé « avis de commerce non préjudiciable » ou, en anglais, « non-detriment finding »).

L'inscription de l'anguille européenne a été approuvée à une large majorité : 93 voix pour, 9 contre et 4 abstentions (parmi les opposants, il y avait la Chine qui considérait qu'elle présenterait des difficultés d'application). Elle est devenue effective le 13 mars 2009. Elle a été intégrée en droit de l'UE par le règlement de la Commission n° 407/2009 du 14 mai 2009 qui a modifié à cet effet l'annexe B du règlement n° 338/97.

### 2. L'application de cette inscription

Le Groupe d'examen scientifique, institué par l'article 17 de ce règlement, a émis l'avis, à sa réunion du 3 décembre 2010 qu'il n'était pas possible de délivrer un avis de commerce non préjudiciable pour la capture ou l'exportation d'anguilles européennes<sup>35</sup>. Ainsi, aucune exportation de civelles à l'extérieur de l'UE n'a été autorisée depuis 2010. Cela signifie que celles qui ont été pêchées ont été destinées soit à la consommation soit, depuis juillet 2013, au repeuplement à l'intérieur de l'UE pour au moins 60% des captures, conformément à l'article 7 du règlement n° 1100/2007.

En 2015, à la requête de la Commission européenne, le CIEM a été invité à définir des critères qui pourraient être utilisés pour délivrer un avis de commerce non préjudiciable ainsi qu'une appréciation de l'échelle spatiale à laquelle il pourrait l'être. La réponse du CIEM a été sans ambiguïté<sup>36</sup>. Il faudrait que le seuil de recrutement en civelles atteigne 15% de celui de la période de référence utilisée pour l'évaluation du stock, c'est-à-dire la période 1960-1979. Quant à l'échelle spatiale pour délivrer un tel

<sup>33</sup> W. Dekker *Management of the eel is slipping through our hands! Distribute control and orchestrate national protection in ICES Journal of Marine Science*, 2016, 73(10), 2442-2452.

<sup>34</sup> L'UE (CE à l'époque) n'était pas membre de la CITES parce que le texte de cette convention ne lui permettait pas de le devenir. C'est l'Allemagne qui a présenté la proposition parce que ce pays détenait à cette date la présidence tournante du Conseil. La convention avait cependant été amendée à une session extraordinaire de 1983 afin de permettre aux "organisations d'intégration économique régionale" (OIER) d'en devenir membre mais cet amendement, qui nécessitait la ratification par les deux tiers des États en étant parties au moment de son adoption, n'est entré en vigueur qu'en novembre 2013. Après approbation de l'adhésion par décision du Conseil n° 2015/451 du 6 mars 2015, l'UE en est devenue formellement membre le 8 juillet 2015.

<sup>35</sup> Avis accessible à l'adresse

[https://circabc.europa.eu/sd/a/49ab3fc9-646b-4b35-ac42-f0333479ce24/54\\_summary\\_srg.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/49ab3fc9-646b-4b35-ac42-f0333479ce24/54_summary_srg.pdf).

<sup>36</sup> ICES Advice 2015, Book 9, § 9.2.3.2

avis, étant donné qu'il n'a pas été possible de déterminer si des sous-populations existent dans le stock global, le CIEM a répondu que l'avis de commerce non préjudiciable devait être établi à partir d'une évaluation couvrant toute l'aire géographique de répartition. Ainsi, au vu de cette réponse du CIEM, une reprise de l'exportation vers les pays tiers n'est pas envisageable pour le moment.

D'un point de vue juridique, la situation est donc claire, il ne devrait plus y avoir d'exportation à partir de l'UE<sup>77</sup>. Or, c'est loin d'être le cas. Selon un document soumis en décembre 2017 par l'UE au comité permanent (standing committee) de la CITES, les exportations illégales de civelles se sont accrues ces dernières années.

Ce document de l'UE a eu pour objet d'attirer l'attention des autres parties à la CITES sur la nécessité de renforcer leur coopération pour agir contre le commerce illégal de civelles. Il contient une longue liste de saisies opérées, soit dans les pays de l'UE où les civelles étaient à bord de véhicules ou bien dans du fret ou dans les bagages de passagers à l'aéroport, soit à Hong Kong ou en Chine continentale. Il donne aussi des indications sur les routes utilisées pour ce commerce illégal où sont impliqués des réseaux criminels organisés, à la fois dans les pays d'origine, de transit et de destination<sup>78</sup>. En raison de l'ampleur de ce trafic, ce commerce illégal d'anguilles figure comme risque prioritaire en matière de contrôle dans le « Plan d'action de l'UE contre le trafic d'espèces sauvages » adopté en 2016<sup>79</sup>, au même titre que le commerce d'ivoire, de cornes de rhinocéros ou de spécimens vivants de reptiles et d'oiseaux.

## Conclusion

L'attitude de l'UE face à la situation alarmante de l'anguille européenne manque de cohérence. Alors que, au niveau international, elle est active dans la lutte contre le commerce illégal dans le cadre de la CITES, au niveau interne elle y montre un intérêt très faible.

A la lecture de son rapport de 2014 au Conseil et au PE, on constate que la Commission a pleinement conscience que les plans de gestion de l'anguille sont loin de répondre aux objectifs définis dans ce règlement. Malgré cela, c'est comme si la mise en œuvre de ce plan de reconstitution et son renforcement étaient devenus des sujets sans intérêt, tant au niveau des institutions de l'UE que des Etats membres, alors que l'UICN a confirmé en 2013 le classement de cette espèce comme étant en danger critique d'extinction<sup>80</sup>.

Il faut espérer que l'annonce faite en avril 2018 par la Commission d'une *roadmap* en vue de procéder à une évaluation du règlement corresponde au signal du réveil de l'UE sur la question dans le but de refondre le plan de reconstitution actuel. Mais il faudrait que la mise en œuvre de cette *roadmap* soit accélérée afin d'adopter rapidement les mesures appropriées pour agir contre le déclin de cette espèce. Il en va probablement de sa survie à long terme.

---

<sup>77</sup> L'exportation continue à partir des pays d'Afrique du Nord (notamment Maroc et Tunisie), ce qui signifie que ces pays, qui sont aussi membres de la CITES, ont considéré qu'ils pouvaient émettre un avis de commerce non préjudiciable. Voir V. Nijman *North Africa as a source for European eel following the 2010 EU CITES trade ban in Marine Policy* 85(2017) pp. 133-137.

<sup>78</sup> Document SC69 Doc. 47.2. On y relève des exemples de saisie par les douanes de Hong Kong de civelles en provenance d'Europe (Espagne, Portugal, dans certains cas en transitant par les Emirats Arabes Unis, la Turquie), la saisie par la Chine de civelles provenant du Portugal via les Pays-Bas, la saisie par les douanes françaises de civelles provenant du Royaume-Uni et en transit vers Hong Kong; on y cite aussi le démantèlement par les autorités grecques et espagnoles d'un réseau de 17 personnes impliquées dans ce trafic qui a mené à la saisie de 2 tonnes de civelles destinées à la Chine, de voitures de luxe, de lingots d'or et de 1 million d'euros en liquide.

<sup>79</sup> *Communication de la Commission au PE, au Conseil, au CESE et au comité des régions*, COM 2016/87 du 26 février 2016 ; pour la version française, voir la version corrigée COM/2016/87 final/4 du 25 août 2016.

<sup>80</sup> Alors que la proposition de la Commission de 2012 amendée par le PE en 2013 reste bloquée par le Conseil, la seule action de l'UE, au cours de ces dernières années, a été, dans le cadre du règlement annuel sur les possibilités de pêche pour l'année 2018 (article 10 du règlement n° 2018/120 du Conseil du 23 janvier 2018), d'interdire la pêche des anguilles autres que les civelles dans les eaux marines de l'UE, à l'exception de la Méditerranée, pendant une période de trois mois à déterminer par chaque Etat membre entre le 1<sup>er</sup> septembre 2018 et le 31 janvier 2019, période correspondant au départ des anguilles pour leur migration vers les Sargasses.