

La protection de l'anguille européenne entre urgence et indifférence

Michel MORIN

Docteur en droit

Consultant – Chercheur associé

Cela fait déjà presque quatre ans, dans cette même revue, nous avons exposé la situation critique de cette espèce classée « en danger critique d'extinction » par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)¹. A cette époque-là (2018), la Commission européenne venait d'annoncer une *roadmap* prévoyant notamment la réalisation d'une évaluation du règlement du Conseil 1100/2007 du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes ainsi qu'une consultation publique. Sachant que ce règlement est loin d'avoir eu les effets escomptés, nous pouvions envisager qu'à l'issue de cette *roadmap*, c'est-à-dire après la consultation publique, la Commission déciderait d'élaborer une proposition de règlement modifiant celui de 2007 afin d'y apporter les amendements indispensables pour répondre au mieux à l'objectif de reconstitution de la population de cette espèce. Ou bien, l'autre possibilité était que la procédure concernant la proposition de règlement du Parlement européen (PE) et du Conseil modifiant le règlement 1100/2007, proposition faite par la Commission en 2012² et sur laquelle le PE avait adopté sa position en première lecture en 2013 mais qui était toujours en instance au Conseil, serait reprise en tenant compte des développements survenus depuis lors sur le sujet.

Ce ne fut ni l'une ni l'autre de ces deux solutions. La Commission décida en toute discrétion, dans une communication générale relative à son programme de travail pour 2020, que la proposition de 2012 était devenue obsolète et qu'elle avait décidé de la retirer³. D'autre part, il n'y avait pas lieu d'établir une nouvelle proposition. Concrètement, selon la Commission, il revenait aux États membres d'améliorer la mise en œuvre des plans nationaux qu'eux-mêmes avaient élaborés en vertu du règlement 1100/2007 et qui avaient ensuite fait l'objet d'une adoption formelle par la Commission.

Au vu de cela, puisque ces plans nationaux étaient considérés comme suffisants et appropriés pour parvenir au rétablissement de l'anguille mais que les résultats n'étaient pas au rendez-vous, on en déduit que ces plans nationaux n'étaient pas correctement mis en œuvre. Ce constat aurait normalement dû amener la Commission à agir, dans son rôle de gardienne des traités, envers les États membres pour manquement à leurs obligations. Or, ce n'est pas le cas. Il n'y a eu aucune procédure d'infraction engagée contre l'un quelconque d'entre eux et il n'y a apparemment pas eu non plus de lettre précontentieuse qui leur aurait été adressée dans le cadre de la procédure dite EU-Pilot^{4 5}.

¹ M. MORIN, « L'anguille européenne : une espèce en danger critique d'extinction », *Neptunus*, vol 24, 2018/3.

² Proposition de règlement du PE et du Conseil modifiant le règlement 1100/2007 ; document COM (2012) 413 du 26 février 2012, procédure législative 2012/0201/COD.

³ Communication de la Commission au PE et au Conseil *Programme de travail de la Commission pour 2020 – Une Union plus ambitieuse*, document COM (2020) 37 du 29 janvier 2020 ; voir annexe IV, n° 5.

⁴ Communication de la Commission *Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats*, document C/2016/8600, JO C 18 du 19 janvier 2017, p. 10, voir § 2.

⁵ A noter toutefois un fait anecdotique, plutôt surprenant, le sujet de l'anguille a été mis à l'ordre du jour de la réunion, à l'automne 2021, du comité mixte sur la pêche institué entre l'UE et le Royaume Uni dans le cadre du traité sur le Brexit. Cette réunion était bien entendu dédiée aux problèmes de la mise en œuvre de ce traité

Certes, l'UE n'est pas restée totalement sans rien faire. Dans sa proposition de règlement au Conseil sur les possibilités de pêche pour 2018⁶, la Commission avait proposé d'interdire toute pêche ciblant l'anguille sur la façade Atlantique (Atlantique, mer du Nord et Baltique). Le Conseil s'est opposé à cette proposition et le compromis s'est fait sur une interdiction de la pêche de l'anguille de plus de 12 cm (c'est-à-dire que l'interdiction ne s'appliquait pas aux civelles) dans les zones précitées de la façade Atlantique⁷. Pour 2019, le règlement sur les possibilités de pêche a défini une interdiction générale de la pêche de l'anguille, y compris au stade de civelles, pendant une période de trois mois consécutifs dans l'ensemble des eaux de l'UE, les Etats membres étant eux-mêmes chargés de fixer la période en question⁸. Cette interdiction s'est appliquée aussi à la Méditerranée où un plan de gestion de l'anguille a été adopté en 2018 dans le cadre de la Commission générale des pêches de la Méditerranée (CGPM)⁹. Dans les règlements concernant les années 2020 et 2021, cette même interdiction de la pêche pendant une durée de trois mois figurait dans deux règlements différents, l'un concernant la façade Atlantique et l'autre la Méditerranée¹⁰.

La nature de cette mesure, en instituant une période de fermeture de trois mois dont la date de mise en œuvre était à la discrétion de chaque Etat membre, n'était pas sans susciter des questions. En effet, il y était dit que la période devait être définie de manière à être conforme aux objectifs de conservation du règlement 1100/2007 et aux schémas de migration de l'anguille, ce qui était assez vague. Apparemment, la période a été généralement définie par les Etats de manière à ce qu'elle ne se chevauche pas avec la saison de pêche. Cela était plutôt en contradiction avec un objectif de protection d'une ressource en danger. En fait, c'est comme si on avait voulu faire croire que des mesures de protection efficaces étaient prises, alors que les autorités qui les ont adoptées savaient qu'elles seraient sans grand effet.

Pour 2022, pour la façade Atlantique, la disposition adoptée dans le règlement sur les possibilités de pêche est plus stricte¹¹. Il y est précisé que l'interdiction de trois mois doit couvrir les périodes où la migration de l'anguille est maximale ; elle ne s'appliquera cependant qu'à la période de pêche débutant le 1^{er} août 2022. Cette disposition a été adoptée sous la pression de l'avis du 4 novembre 2021 du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) qui a indiqué que les captures devraient être nulles en

(obtention des licences pour les navires des Etats membres de l'UE dans les eaux du Royaume-Uni, accord sur les possibilités de pêche pour les stocks présents à la fois dans les eaux de l'UE et du Royaume-Uni, problèmes liés aux contrôles, etc.), alors que la pêche de l'anguille n'est nullement affectée par ces questions. Ce point de l'ordre du jour a évidemment été vite écarté ; ce comité avait d'autres sujets beaucoup plus urgents à traiter.

⁶ COM (2017) 645 du 7 novembre 2017.

⁷ Règlement du Conseil n° 2018/120 du 23 janvier 2018, article 10.

⁸ Règlement du Conseil n° 2019/124 du 30 janvier 2019, articles 11 et 42.

⁹ Recommandation CGPM 42/2018/1 relative à un plan de gestion pluriannuel de l'anguille d'Europe en Méditerranée. La CGPM est une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) dont sont membres l'ensemble des Etats riverains de la Méditerranée. Elle est compétente pour adopter des mesures de gestion de la pêche qui lient les membres de cette organisation, c'est-à-dire que ceux-ci doivent les incorporer dans leurs droits internes, à moins d'y faire objection comme la possibilité en est prévue dans la convention constitutive. Pour la CGPM, ces mesures de gestion sont dénommées « recommandations ».

¹⁰ - Atlantique : règlement du Conseil n° 2020/123 du 27 janvier 2020, article 11, pour l'année 2020 ; règlement du Conseil n° 2021/92 du 28 janvier 2021, article 12 pour l'année 2021,

- Méditerranée : règlement du Conseil n° 2019/2236 du 16 décembre 2019, article 5, pour l'année 2020 ; règlement du Conseil n° 2021/90 du 28 janvier 2021, article 5 pour l'année 2021.

¹¹ Règlement du Conseil n° 2022/109 du 27 janvier 2022, article 13.

2022¹². Ainsi, tout en étant plus stricte que les années précédentes, elle ne se conforme pas audit avis. Quant à la Méditerranée, c'est la même rédaction que pour les années précédentes¹³.

Malgré la précision apportée dans le règlement de 2022 pour la façade Atlantique, cela donne une impression générale d'indifférence de la part des autorités concernées. En effet, c'est depuis 2008 que l'anguille européenne est classée par l'UICN comme étant « en danger critique d'extinction » et ce classement a été confirmé récemment en 2020¹⁴. Ainsi, pour la Commission, c'est comme si les mesures mises en œuvre dans le cadre du règlement de 2007, avec certaines mesures additionnelles comme par exemple la fermeture de la pêche pendant trois mois, seraient suffisantes pour atteindre l'objectif de reconstitution du stock. Il n'y aurait pas lieu de s'inquiéter et il suffirait d'attendre patiemment.

Or, il n'y a pas d'indice tangible que le stock se reconstituerait. Selon l'évaluation de 2020 de l'UICN, le recrutement de jeunes anguilles est toujours très faible et le taux d'échappement des anguilles argentées qui rejoignent la mer pour gagner le lieu de reproduction est aussi très faible par rapport à ce qu'il aurait été si le stock n'avait subi aucune influence anthropique. Quant à l'avis émis par le CIEM en novembre 2021 et cité ci-dessus, avis par lequel cette organisation recommande maintenant d'interdire toute pêche de l'anguille, celui-ci va dans le même sens.

Cette situation donne dans son ensemble l'impression que les autorités responsables de l'UE et des Etats membres n'ont pas pris pleinement conscience de la situation critique dans laquelle se trouve l'anguille.

Avant d'examiner cette situation, nous allons commencer par rappeler les spécificités de cette espèce (§ I). Puis, nous montrerons que, si le plan de reconstitution n'a pas donné les résultats attendus et que l'anguille est toujours considérée « en danger critique d'extinction », cela s'explique par le fait que le règlement 1100/2007 présente diverses insuffisances (§ II). Dans un troisième temps, nous évoquerons la voie que certaines associations de protection de l'environnement ont commencé à emprunter devant la carence des autorités publiques à s'engager dans des actions énergiques face à cette situation critique, en introduisant des actions en justice dans le but de faire changer la réglementation (§ III).

I. Les spécificités de l'anguille

Mystères de l'anguille. Cela ne fait que quelques années que l'on a la preuve que les anguilles de la façade Atlantique, y inclus la mer du Nord jusqu'à la mer de Barents ainsi que la Baltique, et celles de la Méditerranée qu'on trouve sur tout son pourtour, ne forment qu'un seul stock¹⁵. On suppose que les anguilles naissent en mer des Sargasses, sous forme de larves leptocéphales (du grec *leptos* mince, et *kephale* tête). Puis, en étant portées par le Gulf Stream, elles atteignent les lieux où elles vont se développer et passer leur vie adulte après un périple dont on n'a pas réussi à déterminer avec précision la durée (au moins 7-8 mois, voire peut-être jusqu'à trois ans). Ensuite, après avoir passé leur vie adulte dans les milieux aquatiques côtiers ou continentaux, elles retournent en mer pour la phase de reproduction. Cependant, selon une nouvelle théorie récemment développée et richement argumentée

¹² Avis accessible à partir de l'adresse <https://www.ices.dk/advice/Pages/Latest-Advice.aspx>. Le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM, ou ICES selon l'acronyme en langue anglaise) est une organisation intergouvernementale à but scientifique créée en 1902 et ayant pour objet de participer à des programmes de recherche sur les ressources marines dans l'Atlantique. Dans le cas de l'anguille, le groupe de travail spécialisé du CIEM a été élargi à des chercheurs représentant d'Etats non riverains de l'Atlantique (Albanie, Turquie, Egypte, pays du Maghreb, ...); il constitue formellement un groupe de travail conjoint du CIEM, de la CGPM et de la Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures (EIFAAC, commission créée dans le cadre de la FAO), <https://www.ices.dk/community/groups/pages/wgeel.aspx>

¹³ Règlement du Conseil n° 2022/110 du 27 janvier 2022, article 5

¹⁴ Evaluation accessible à <https://www.iucnredlist.org/species/60344/152845178>

¹⁵ David 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 <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.1501694>

d'un point de vue scientifique, le lieu de reproduction serait situé plus vers l'Est, au niveau des monts sous-marins de la dorsale médio-Atlantique. Cette hypothèse demande maintenant à être confirmée par des recherches directes sur le site¹⁶.

La reproduction de l'anguille est aléatoire parmi l'ensemble du stock. Ou, tout au moins, c'est ce que l'on présume. Il n'y a pas d'indice laissant supposer que la reproduction se ferait à l'intérieur de stocks de dimension régionale ou locale. D'ailleurs, si c'était le cas, certains stocks régionaux ou locaux se seraient probablement adaptés afin d'éviter de parcourir des milliers de kilomètres en mer pour se reproduire, avec le risque de ne pas arriver à destination pour cause d'épuisement ou pour avoir été, en cours de route, au menu d'un prédateur quelconque (requins, cachalot, ...). Par conséquent, pour les mesures à prendre en vue de la reconstitution de la population de cette espèce, il apparaît impossible de privilégier une zone plutôt qu'une autre parmi les différents habitats ou régions d'Europe ou du pourtour méditerranéen où on la trouve à l'âge adulte.

Cela implique que les mesures de gestion doivent avoir le champ d'application spatial le plus large possible. Il y aurait par exemple un intérêt réduit à prendre des mesures strictes en France si des mesures équivalentes ne sont pas prises en même temps dans les autres Etats membres. Pour cette raison, pour l'ensemble de ces Etats, le niveau d'adoption le plus approprié des mesures de gestion est incontestablement celui de l'UE elle-même.

D'autre part, à un niveau plus large, comme nous l'avons vu plus haut, la CGPM (Commission générale des pêches pour la Méditerranée) s'est saisie de la question. Dans ce cadre spécifique plus large, au vu de la répartition spatiale de l'anguille européenne, l'UE doit nécessairement avoir un rôle moteur.

II. Le règlement 1100/2007 : un règlement qui n'est pas à la hauteur des besoins

II.1. Un règlement pérenne

C'est en 2003, par sa communication au Conseil et au PE relative au développement d'un plan d'action concernant la gestion des anguilles européennes¹⁷, que la Commission s'est saisie du sujet. Cette communication faisait suite à un rapport d'octobre 2002 du CIEM qui recommandait l'adoption d'urgence d'un programme de reconstitution des stocks d'anguilles européennes. Il y était dit que ce programme devrait inclure des mesures visant à la réduction de l'exploitation de l'anguille lors de toutes les phases de son cycle de vie ainsi qu'à la restauration de ses habitats. Le CIEM estimait en effet que le stock global n'était plus dans les limites biologiques de sécurité ; aussi recommandait-il déjà de réduire l'exploitation au niveau le plus bas possible. En outre, il précisait, d'une part, que des actions de gestion non coordonnées dans des zones isolées ne seraient pas de nature à permettre une reconstitution du stock et, d'autre part, qu'en raison de la longueur du cycle de vie de l'anguille, 5 à 20 ans seraient nécessaires avant que des effets positifs ne puissent être espérés.

La période de '5 à 20 ans' arrive maintenant à échéance dans sa fourchette la plus large. Jusqu'en 2020, le CIEM préconisait de réduire autant que possible les impacts sur la population d'anguilles argentées et leur échappement vers la mer, cependant dans une rédaction qui laissait entendre qu'une certaine

¹⁶ Yu-lin K. Chang, Eric Feunteun, Yasumasa Miyazawa et Katsumi Tsukamoto *New clues on the Atlantic eels spawning behavior and area : the Mid-Atlantic Ridge* in Scientific Reports, 2020, accessible à <https://www.nature.com/articles/s41598-020-72916-5> .

Le Professeur K. Tsukamoto, qui a participé à la présente étude, est le spécialiste de l'anguille japonaise. Il a découvert la zone de frai de cette espèce, au niveau de la dorsale Pacifique-Ouest (West Marianna Ridge). Il y a collecté des œufs et des anguilles adultes prêtes à frayer. Par comparaison, les recherches en mer des Sargasses n'ont jamais donné de résultat en ce sens. Les leptocéphales trouvées en mer des Sargasses seraient en fait des larves entraînées dans une mauvaise direction par les courants marins.

¹⁷ COM (2003) 573 du 1er octobre 2003.

flexibilité était possible, à condition de faire preuve de prudence¹⁸. C'est à partir de là que les Etats membres ont probablement estimé qu'ils pouvaient encore autoriser un certain taux d'exploitation par pêche.

En revanche, l'avis de novembre 2021, valable pour la pêche de 2022, a un ton plus strict ; il convient d'interdire la pêche¹⁹. En particulier, bien que l'alevinage soit considéré par l'UE comme une « mesure de conservation » (article 7, 8°, du règlement 1100/2007), le CIEM observe que cette opération nécessite préalablement la pêche de civelles, ce qui est en contradiction avec son avis préconisant l'arrêt de toute pêche. De plus, le CIEM constate que le bénéfice net de l'alevinage n'est pas connu. Aussi considère-t-il que la pêche pour l'alevinage, qui a pour effet de transférer des civelles d'un bassin à un autre, ne doit plus être autorisée ; la seule exception qui pourrait être admise serait celle de civelles pêchées dans la zone aval d'une rivière et transférées en amont de la même rivière sous réserve d'avoir l'assurance que les anguilles adultes pourront ensuite s'échapper pour regagner la mer et le large afin de rejoindre les lieux de reproduction.

Malgré cet avis très ferme, l'UE n'a pas interdit la pêche. Elle a, comme les années précédentes, inséré un article dans le règlement sur les possibilités de pêche prévoyant une interdiction de pêche pendant trois mois.

Au vu de la situation critique persistante de la population d'anguilles européennes, on est obligé de constater que le règlement 1100/2007 n'a pas permis de répondre à l'objectif pour lequel il a été adopté. Dans ces conditions, on ne peut que s'étonner que le débat qui semblait s'engager pour une révision du règlement suite à la consultation publique de 2020 ait été clos de manière abrupte par la Commission européenne en décidant qu'il n'y avait pas matière à s'engager dans une telle procédure.

En effet, pour un règlement de ce genre, concernant une matière technique, une révision à l'issue d'une certaine période est généralement nécessaire afin de prendre en compte l'évolution de la matière à laquelle il s'applique (évolution dans les connaissances, évolution des techniques, évolution du contexte juridique, etc.). Cette révision s'accompagne alors de l'adoption d'un nouveau règlement ou, au moins, d'amendements du texte en vigueur. Citons par exemple en matière de pêche le règlement de base de la politique commune de la pêche, n° 1380/2013, qui a été révisé et remplacé tous les 10 ans en moyenne depuis le premier règlement de base, le règlement n° 170/83. Si d'autres règlements n'ont parfois pas été remplacés, au moins ont-ils généralement fait l'objet d'amendements.

II.2. Un règlement ayant une certaine apparence de règlement-cadre

Comme nous l'avons relevé dans notre article de 2018, l'utilisation d'un règlement comme instrument juridique ne nous semblait pas vraiment adapté à un contexte qui varie fortement selon les différents pays et régions d'Europe, sauf si ce règlement avait été très détaillé dans ses diverses dispositions afin de prévoir tous les cas de figure.

Or, le règlement 1100/2007 ressemble plutôt à un court règlement-cadre (12 articles, sans annexe). Cependant, il ne prévoit pas l'adoption de règlements de mise en œuvre, à l'exception d'un point mineur concernant le prix moyen du marché des anguilles destinées au repeuplement (article 7, 6°). Ceci dit, on pourrait éventuellement le considérer comme un règlement-cadre particulier où la mise en œuvre est

¹⁸ Avis du 30 octobre 2020, accessible à <https://doi.org/10.17895/ices.advice.5898> : « ICES advises that when the precautionary approach is applied for European eel, all anthropogenic impacts (e.g. caused by recreational and commercial fishing on all life stages, hydropower, pumping stations, and pollution) that decrease production and escapement of silver eels should be reduced to, or kept as close as possible to, zero in 2021. »

¹⁹ Avis du 4 novembre 2021, accessible à <https://doi.org/10.17895/ices.advice.7752> : « ICES advises that when the precautionary approach is applied, there should be zero catches in all habitats in 2022. This applies to both recreational and commercial catches and includes catches of glass eels for restocking and aquaculture. All other anthropogenic mortalities should be minimized and eliminated where possible. »

confiée aux Etats membres par le moyen des plans nationaux de gestion qu'ils doivent élaborer et communiquer à la Commission pour adoption.

Quoi qu'il en soit, on constate que les critères auxquels les Etats membres doivent se référer pour établir ces plans sont très succincts (article 2). Le règlement 1100/2007 se limite en effet à définir un objectif global (assurer un taux d'échappement de la biomasse d'anguilles argentées vers la mer d'au moins 40% de la biomasse qui aurait été observée si le stock n'avait subi aucune influence anthropique), en ne donnant que quelques indications générales sur la manière dont cet objectif doit être assuré. Il appartient aux Etats membres de décider de la méthode et des moyens. Il est seulement prévu que cet objectif doit figurer dans un plan de gestion de l'anguille qui est établi pour chaque bassin hydrographique et qui peut comprendre, à titre de suggestion, des mesures telles qu'une réduction de l'activité de pêche, une limitation de la pêche récréative, des mesures de repeuplement, des mesures structurelles visant à permettre le franchissement des rivières et à améliorer les habitats, etc. Au total, on y indique huit catégories de mesures, en ajoutant que ce n'est pas limitatif (article 2, 8°).

Par comparaison, une directive, qui aurait défini dans une annexe les différents moyens pouvant être mis en œuvre par les Etats membres, aurait probablement été plus appropriée, comme cela est habituellement la pratique en matière environnementale (par exemple directive-cadre sur l'eau 2000/60, directive-cadre 'stratégie pour le milieu marin' 2008/56). Avec ces directives, ces annexes sont modifiées en tant que de besoin en fonction de l'évolution des connaissances et des progrès techniques selon une procédure simplifiée se traduisant par une directive de la Commission.

II.3. Une mise en œuvre du règlement sans ambition

Le règlement de 2007 comporte diverses déficiences qui auraient pu être compensées si la Commission européenne, en tant que gardienne des traités, s'était assurée que les mesures adoptées dans ce règlement portaient leurs fruits. Or, on constate que la Commission semble s'être désintéressée de la mise en œuvre de ce règlement.

Les plans nationaux de gestion ont été élaborés par les Etats membres et ensuite approuvés par la Commission selon la procédure dite de comitologie²⁰. Ni les décisions d'approbation, ni les plans de gestion eux-mêmes n'ont été publiés au JO de l'UE.

Quant au niveau national, comme ces plans y ont seulement été élaborés et n'ont donc pas fait l'objet d'une quelconque procédure d'adoption, leur valeur juridique est limitée ; elle n'a d'effet que dans les relations entre l'UE et l'Etat membre concerné. Mis à part cet aspect juridique, en 2018, au moment de l'écriture de notre premier article sur le sujet, pour la France, il était possible d'en avoir connaissance à partir du site de l'ONEMA²¹. Maintenant, avec la disparition de l'ONEMA et la reprise des fonctions de cet organisme par l'Office français de la biodiversité (OFB), les plans de gestion concernant les bassins hydrographiques français ne sont plus accessibles²².

Concrètement, ce cadre général aurait probablement pu donner des résultats si le règlement 1100/2007 avait prévu que la Commission fasse un suivi rigoureux de sa mise en œuvre. Or, ce n'est pas l'impression qui se dégage de l'article 9 « Rapports et évaluation ».

²⁰ L'article 5, 1°, prévoit que les plans de gestion de l'anguille sont approuvés conformément à la procédure visée à l'article 30, 2°, du règlement 2371/2002 qui était à l'époque le règlement de base de la politique commune de la pêche, ce qui renvoyait à la « procédure de gestion » décrite à l'article 4 de la décision du Conseil 1999/468 du 28 juin 1999 fixant les modalités des compétences d'exécution conférées à la Commission. Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, cette décision a été abrogée par le règlement 182/2011 du PE et du Conseil ; en vertu des dispositions transitoires définies à l'article 13 pour l'adaptation des actes existants, il convient de se référer à la « procédure d'examen » décrite à l'article 5 de ce règlement.

²¹ Cf. note 17 de notre article de 2018.

²² A la page d'accueil du site Internet de cet office <https://ofb.gouv.fr>, en mettant dans la fenêtre de recherche le mot 'anguille', on obtient 20 réponses mais aucune ne conduit aux plans de gestion par bassin hydrographique (recherche faite le 25 janvier 2022).

En effet, selon cet article 9, chaque Etat membre devait présenter à la Commission un rapport sur la mise en œuvre du règlement pour la première fois le 30 juin 2012, puis tous les trois ans pour les deux rapports suivants, soit en 2015 et 2018, et ensuite tous les six ans, ce qui fait que le prochain rapport est maintenant programmé pour 2024. Il y est précisé en son paragraphe 1 que :

« (...) Les rapports rendent compte du suivi assuré, de son efficacité et des résultats obtenus, et présentent notamment les meilleures estimations disponibles concernant:

- a) pour chaque Etat membre, le pourcentage de la biomasse d'anguilles argentées qui s'échappent vers la mer pour s'y reproduire ou le pourcentage de la biomasse d'anguilles argentées qui quittent le territoire de l'Etat membre et migrent vers la mer pour s'y reproduire par rapport à l'objectif en matière d'échappement fixé à l'article 2, paragraphe 4;
- b) le niveau de l'effort de pêche déployé chaque année pour la capture des anguilles, et la réduction obtenue conformément à l'article 4, paragraphe 2, et à l'article 5, paragraphe 4;
- c) l'importance des facteurs de mortalité extérieurs à l'activité de pêche et la réduction obtenue conformément à l'article 2, paragraphe 10;
- d) la quantité d'anguilles d'une longueur inférieure à 12 cm qui sont capturées et les pourcentages correspondant à leurs différentes utilisations. »

Les informations qui figurent dans ces rapports ont pour objet de permettre à la Commission d'assurer le suivi approprié de la mise en œuvre de ce règlement. On observe qu'il n'y a aucune indication sur le degré de détail des informations à fournir. Ainsi, les Etats membres peuvent se limiter à fournir des données brutes avec le minimum d'explication alors que, pour que la Commission ait une vue générale et suffisamment précise sur la manière dont le règlement est mis en œuvre, des informations complètes sur le mode de recueil de ces informations, sur la nature exacte du suivi exercé, sur les méthodes de travail employées, etc., devraient accompagner ces données. Cela a été particulièrement souligné par le CIEM dans l'évaluation qu'il a faite, à la demande de la Commission, des plans de gestion communiqués en application du règlement²³.

Il nous aurait semblé logique que cet article 9 prévoie, par exemple, que la forme du rapport soit conforme à un modèle figurant en annexe du règlement afin que les informations en provenance des Etats membres aient la même structure et soient de nature comparable. La Commission notait d'ailleurs, dans son rapport au Conseil et au PE établi sur la base des rapports établis par les Etats membres en 2012²⁴, que la normalisation des formats des tableaux de données et des méthodes de calcul faciliterait l'établissement des rapports. Cependant, elle n'a fait ensuite aucune proposition de modification du règlement en ce sens.

Pour les rapports suivants des Etats membres, prévus en 2015 et 2018, le règlement ne prévoyait pas, à la différence de 2012, que la Commission présente ensuite un rapport au PE et au Conseil. On est obligé d'en déduire que le Conseil, législateur unique en la matière en 2007, ne montrait pas un grand empressement à suivre la mise en œuvre de ce règlement.

Cela étant, en avril 2018, avant même que les Etats membres aient transmis leurs rapports (cette transmission étant prévue pour le 30 juin 2018), la Commission a adopté une « Feuille de route » prévoyant une évaluation du règlement 1100/2007²⁵. Il y était dit que les résultats de cette évaluation seraient utilisés de manière à décider s'il convenait de réviser ce règlement ou bien s'il fallait plutôt s'attacher à améliorer sa mise en œuvre.

²³ Report of the ICES Advisory Committee 2013, § 9.3.3.3: "This post-evaluation of the 2012 EMP [Eel Management Plan] progress reports was hampered by the extensive variety of methods used to determine indicators, some of which were not comparable, and the confusing ways in which some data were reported".

²⁴ COM (2014) 640 du 21 octobre 2014.

²⁵ Accessible à partir de l'adresse https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1696-Evaluation-of-the-Eel-Regulation_fr

Il n'était donc pas expressément prévu que ce règlement serait révisé. Toutefois, au vu des diverses insuffisances ou imprécisions qui y avaient été identifiées et de la volonté apparente de la Commission de faire un bilan de ce règlement dans le cadre de cette « Feuille de route », on pouvait normalement s'attendre, à cette époque-là, qu'il y aurait une véritable révision.

On pouvait d'autant plus s'y attendre qu'était toujours en instance une proposition de règlement du PE et du Conseil datant de 2012 et visant précisément à amender ce règlement²⁶. Cette proposition ne concernait pas à l'origine les dispositions de fond. Elle avait en effet été élaborée par la Commission en raison de la nécessité d'aligner certaines dispositions du règlement 1100/2007, comme pour tous les autres actes législatifs de l'UE, sur les nouvelles règles du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009.

Le PE avait mis à profit l'examen de cette proposition de règlement pour introduire, dans sa position en première lecture adoptée le 11 septembre 2013, divers amendements ayant pour but de renforcer le plan de reconstitution. Conformément à la procédure législative (article 294 TFUE), cette position avait été transmise au Conseil. Cependant, la procédure y était restée bloquée.

En 2018, quand la Commission a adopté sa « Feuille de route », le Conseil n'avait pas encore donné une quelconque suite à la proposition de la Commission. On pouvait à ce moment-là penser que, de manière pragmatique, soit la procédure d'adoption de cette proposition de la Commission serait reprise dans l'état où elle était, soit la Commission élaborerait une nouvelle proposition et, en la présentant au PE et au Conseil en tant que proposition de règlement, elle retirerait en même temps celle de 2012. Cette proposition aurait ainsi tenu compte des derniers constats effectués sur les insuffisances du règlement de 2007, notamment au vu de l'étude réalisée dans le cadre de l'évaluation annoncée par la « Feuille de route », étude qui a été rendue publique en février 2020 sous forme de « Document de travail des services de la Commission²⁷ ». Cette proposition alternative de la Commission aurait aussi pu tenir compte de l'étude réalisée pour le compte du PE et publiée en 2019²⁸.

II.4. Circulez, il n'y a rien à changer...

C'est en fait une toute autre démarche qui a été suivie par la Commission, en toute discrétion. Peu de temps avant la publication de l'étude prévue dans le cadre de la *Feuille de route*, la Commission avait en effet publié, sous forme de communication au PE et au Conseil, son « Programme de travail pour 2020 ». Cette communication a été établie conformément à l'accord-cadre sur les relations entre le PE et la Commission qui dispose que « *la Commission procède à un réexamen de toutes les propositions pendantes au début de son mandat, de façon à les confirmer politiquement ou à les retirer, compte tenu des avis exprimés par le Parlement* »²⁹.

Une liste des propositions législatives dont le retrait était envisagé figurait à l'annexe IV de cette communication. Parmi celles-ci, figurait la proposition de 2012 modifiant le règlement 1100/2007. Le motif indiqué pour ce retrait était le suivant : « *Obsolète: le stock d'anguilles a évolué depuis 2012 ; d'autres règlements, tels que les règlements établissant les possibilités de pêche sous la forme de totaux admissibles de captures (TAC) et de quotas annuels, ont depuis lors intégré les principaux éléments de cette proposition* ».

²⁶ Cf. *supra* note 2.

²⁷ Document SWD (2020) 36 du 17 février 2020, accessible à partir de https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1696-Evaluation-of-the-Eel-Regulation_fr. *A posteriori*, on observe qu'il avait été décidé d'ignorer, quand ce document de travail des services a été élaboré, l'existence de la proposition de la Commission de 2012 qui était toujours en cours de validité (COM/2012/413 ; cf. note 2).

²⁸ Reinhold Hanel et al. *Environmental social and economic sustainability of European eel management*, 2019, accessible à [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2019\)629189](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2019)629189)

²⁹ Cf. *supra* note 3.

Ainsi, selon la Commission, il y avait « d'autres règlements » qui auraient intégré les principales dispositions de la proposition de 2012, ceux concernant les possibilités de pêche n'étant qu'un exemple parmi d'autres. Pourtant, à notre connaissance, il n'y a que les règlements annuels sur les possibilités de pêche qui ont intégré des dispositions sur la gestion des anguilles³⁰, ce qui est loin de répondre aux amendements qui avaient été introduits par le PE dans le règlement 1100/2007 dans sa position en première lecture. Par exemple, le PE avait introduit une disposition indiquant que tous les plans de gestion de l'anguille devaient être révisés tous les deux ans³¹.

D'autre part, avec ce retrait de la proposition de 2012, la mise en conformité de certaines dispositions procédurales du règlement 1100/2007 avec les dispositions du TFUE issues du traité de Lisbonne a été *de facto* abandonnée. A ce jour, rien n'a été prévu pour y procéder concrètement.

Au PE, cela a suscité une réaction de quatre membres de la Commission de la pêche qui ont posé une question écrite à la Commission en juillet 2020 (deux d'entre eux étant coauteurs de la question et les deux autres intervenant en soutien). Dans sa réponse datée du 14 septembre 2020, le Commissaire chargé de la pêche a confirmé que la Commission avait décidé de retirer la proposition de 2012 parce que l'évaluation qui avait été faite récemment avait montré que ce règlement était adapté à sa finalité et qu'il convenait d'abord de veiller à ce que les Etats membres le mettent en œuvre correctement, notamment à travers les mesures non liées à la pêche³². Peu de temps après, le 29 septembre 2020, la liste des propositions retirées par la Commission, dont celle qui avait été introduite pour le règlement 1100/2007, a été publiée au JO³³.

III. La possibilité d'introduire des actions en justice

Face à cette situation critique et en l'absence de la mise en place de véritables mesures de protection par les autorités responsables, certaines associations de protection de l'environnement ont décidé d'agir devant la justice. C'est le cas en France. Nous ne savons pas si des actions similaires ont été entreprises dans d'autres Etats membres, mais cela ne serait pas surprenant que des contentieux se développent aussi dans d'autres pays devant la gravité de la situation.

En effet, comme il ne semble y avoir, à court terme, aucune perspective de la prise en compte de l'urgence de la situation par les autorités puisque la révision du règlement 1100/2007 a été écartée de manière très abrupte, un déplacement du débat vers le terrain judiciaire n'est pas surprenant. Nous allons présenter ici un bref résumé de ce que nous savons sur les actions entreprises en France.

Des recours contre la réglementation de la pêche à la civelle sur la façade Atlantique pour les saisons 2020-2021 et 2021-2022 ont été introduites devant le Conseil d'Etat. La pêche y est réglementée par deux arrêtés ministériels, l'un du ministre chargé de la pêche maritime pour la pêche dans les eaux marines et l'autre du ministre de la transition écologique pour la pêche en eau douce. Ces arrêtés fixent un quota national pouvant être pêché par les pêcheurs professionnels et ce quota est ensuite réparti entre les différents bassins hydrographiques qui sont au nombre de six (Artois-Picardie, Seine-Normandie, Bretagne, Loire-côtiers vendéens et Sèvre niortaise, Garonne-Dordogne-Charente-Seudre-Leyre, Adour-cours d'eau côtiers). D'autre part, ce quota national et les sous-quotas par bassin sont aussi divisés en deux parties, l'une concernant la pêche pour la consommation et l'autre la pêche pour le repeuplement. La saison de pêche commence officiellement le 1^{er} novembre³⁴.

³⁰ Voir ci-dessus dans l'introduction.

³¹ Résolution législative du 11 septembre 2013, document P7_TA(2013)0358, accessible à https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0358_FR.html

³² Question E-0004198 du 15 juillet 2020, accessible, ainsi que la réponse, à l'adresse https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004198_FR.html

³³ JO C 321 du 29 septembre 2020, p. 37

³⁴ Saison de pêche 2020-2021 : arrêté de la ministre de la mer du 16 octobre 2020 (JO du 18 octobre, texte 31) et arrêté de la ministre de la transition écologique du 22 octobre 2020 (JO du 28 octobre, texte 3).

Saison de pêche 2020-2021

Nous avons connaissance d'un recours contentieux contre les deux arrêtés concernant la saison de pêche 2020-2021 devant le Conseil d'Etat, après rejet implicite d'un recours gracieux introduit auprès des deux ministres compétents. Ce recours a été introduit par l'association *Nature Environnement 17*, association de Charente-Maritime, et *France Nature Environnement* ainsi que par la Fédération nationale de la pêche en mer et la Fédération départementale de Charente-Maritime qui sont les fédérations agréées pour l'organisation de la pêche de loisir en eau douce en vertu des articles L. 434-3 à L. 434-5 du code de l'environnement. Ce recours est en instance.

Saison de pêche 2021-2022

Au moment d'écrire cet article, d'après nos informations, un recours gracieux a été introduit pour la saison 2021-2022 auprès des ministres par les mêmes associations, rejointes par d'autres associations environnementales. Il est vraisemblable qu'il sera suivi, comme l'année dernière, par un recours contentieux.

Une autre association, *Défense des milieux aquatiques*, a introduit directement un recours contentieux auprès du Conseil d'Etat et a demandé en référé de suspendre l'exécution des arrêtés adoptés pour la saison de pêche 2021-2022. Cette demande a été rejetée par ordonnance du juge des référés du 7 décembre 2021 (n° 458329³⁵). Les termes de cette ordonnance permettent de porter une première appréciation sur les arguments échangés par les parties dans cette affaire.

Notons tout d'abord que, dans cette ordonnance, le juge des référés rappelle l'important arrêt rendu le 13 juillet 2013 par l'Assemblée du Contentieux du Conseil d'Etat dans l'affaire introduite par la Fédération nationale de la pêche en mer dans le but de faire annuler le décret du 22 septembre 2010 relatif à la pêche de l'anguille ainsi que les arrêtés réglementant cette pêche pour la saison 2010-2011 (n° 344522). Le Conseil d'Etat avait alors jugé que les dispositions des articles R. 436-65-3 du code de l'environnement et R. 922-48 du code rural et de la pêche maritime autorisant l'autorité administrative à déroger à l'interdiction générale de la pêche à l'anguille ne méconnaissaient pas l'article 3 de la Charte de l'environnement qui a valeur constitutionnelle.

Dans la présente affaire, le juge des référés s'appuie sur un avis rendu par un « comité scientifique » dont la nature et la fonction ne sont pas précisées mais, d'après les informations que nous avons obtenues, est un comité *ad hoc* qui a été établi par les deux ministères concernés et qui a pour fonction de déterminer le niveau de possibilités de pêche dans le cadre du plan national de gestion de l'anguille. Dans son raisonnement, l'association requérante s'est aussi appuyée sur cet avis.

Selon nous, en se basant sur cet avis, tant l'association requérante que le juge sont dans l'erreur. En effet, l'avis de ce comité scientifique est fondé sur les dispositions du plan national de gestion. Or, comme nous l'avons mentionné plus haut, ce plan a certes été adopté par la Commission, mais il n'a pas été publié. Seul le Gouvernement français en a été destinataire et celui-ci ne lui a donné à aucun moment une valeur réglementaire. Ce plan n'a pas de valeur juridique pour les tiers et n'est donc pas juridiquement opposable, ce dont, d'après l'ordonnance, les ministres ont fait état dans un mémoire après audience. Il n'y avait donc pas lieu, dans la requête, de prendre en compte ce plan national de gestion.

Ainsi que le soulignent les ministres dans le mémoire précité, ce qui est applicable est le règlement 1100/2007. Or, ce règlement et les textes pris pour son application, dont les arrêtés nationaux de mise en œuvre, ne peuvent ignorer les avis du CIEM. L'avis que cette organisation a émis le 4 novembre

Saison de pêche 2021-2022 : arrêté de la ministre de la mer du 21 octobre 2021 (JO du 23 octobre, texte 90) et arrêté de la ministre de la transition écologique du 20 octobre 2021 (JO du 30 octobre, texte 2).

³⁵ Ordonnance accessible sur Légifrance.

2021, avis par lequel elle recommande de ne pas autoriser une quelconque action de pêche (sauf dans le cas particulier d'un transfert vers l'amont d'une même rivière sous réserve de l'assurance que les anguilles adultes pourront regagner la mer), signifie que les plans nationaux qui ont été adoptés à une époque où la pêche était encore possible sont maintenant devenus obsolètes avec cet avis.

Les ministres savaient parfaitement que la publication de cet avis du CIEM était très proche. En adoptant leurs arrêtés des 20 et 21 octobre 2021, c'est comme si les ministres avaient voulu anticiper l'interdiction de la pêche préconisée par l'avis du 4 novembre. En ignorant cet avis, ces arrêtés ont enfreint le principe de la politique commune de la pêche selon lequel les mesures de conservation et de gestion doivent être établies conformément aux meilleurs avis disponibles (à la réception de cet avis, les ministres auraient d'ailleurs pu retirer immédiatement leurs arrêtés des 20 et 21 octobre).

Là résidait probablement un moyen qui aurait été plus convaincant pour obtenir la suspension de ces arrêtés ministériels. La référence à l'avis du « comité scientifique » *ad hoc* établi par les ministres a probablement égaré le Conseil d'Etat dans son raisonnement et aurait dû être écartée. Si l'association requérante s'était surtout attachée à montrer que l'avis du CIEM avait été délibérément ignoré par les ministres, sans même que ceux-ci tentent de justifier le fait qu'ils faisaient abstraction des conséquences qu'ils auraient déjà dû en tirer, la suspension serait plus facilement apparue comme étant amplement justifiée.

Il reste maintenant à attendre de voir comment la question va être abordée dans le jugement sur le fond. Peut-être aussi qu'au vu de l'urgence de la situation, la Commission ou les Etats membres vont enfin prendre conscience de la nécessité de prendre des mesures plus strictes et, à cet effet, de la pertinence de réviser le règlement 1100/2007. Cela est hautement souhaitable.